

Au cours de l'été, le gouvernement a poursuivi les projets menés dans le cadre de la réforme de l'État : la réforme territoriale avec l'adoption de la loi NOTRe, et des arbitrages ont été rendus concernant la revue des missions et la réorganisation de services de l'État en région pour les adapter à la nouvelle carte régionale.

Réforme territoriale : le point en septembre 2015

1 La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République)

Adoptée le jeudi 16 juillet, c'est le dernier volet* de la réforme des territoires. Elle répartit les compétences entre les collectivités. Elle confirme la montée en puissance des régions et des intercommunalités. La remise en question de la survie des communes et surtout des départements est bien moins radicale par rapport au projet, mais avec cette loi, les départements se retrouvent pris en sandwich entre métropoles et régions, et les communes sont appelées à se fondre dans l'intercommunalité. Trois dispositions n'ont pas été retenues : le principe du suffrage universel direct pour les conseillers communautaires, l'assouplissement de la minorité de blocage pour le transfert aux intercommunalités des plans locaux d'urbanisme et la création d'un Haut conseil des territoires. Le volet financier de la réforme devrait être fixé lors de l'examen du projet de loi de finances à l'automne. Le gouvernement table sur des économies d'échelle à long terme qui seraient générées par la suppression de doublons et la rationalisation de la dépense publique locale.

Principales dispositions de la loi NOTRe

- La clause de compétence générale, qui permet à une collectivité territoriale de se saisir de tout sujet ne relevant pas de l'État, est supprimée pour les départements et régions, alors qu'elle avait été réintroduite dans la loi Maptam de 28 janvier 2014. Cependant, la culture, les sports, le tourisme, l'éducation populaire et les langues régionales relèveront à la fois des régions et des départements. Les ports pourront relever, selon les cas, d'un type ou d'un autre de collectivité territoriale.

- Les régions, dont la plupart ont vu leur périmètre élargi, obtiennent une compétence exclusive en matière de développement économique et seront chargées d'établir deux documents stratégiques prescriptifs sur leur territoire : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le texte attribue également aux régions un pouvoir réglementaire d'adaptation des normes. Les régions conservent leurs compétences sur la formation professionnelle, la gestion des lycées et les transports, elles « gagnent » les transports scolaires transférés des départements. Elles pourront jouer un rôle de coordination en matière d'emploi, mais sans toucher aux prérogatives du Pôle emploi, et auront un rôle moteur en matière d'environnement.

- La métropole du Grand Paris (MGP), créée comme les autres métropoles par la loi votée en 2014, verra formellement le jour comme prévu au 1^{er} janvier 2016, mais ne se verra attribuer l'essentiel de ses compétences (le développement et l'aménagement économique, social, culturel, spatial ; le logement ; la politique de la ville ; la protection de l'environnement) qu'un an plus tard, début 2017.

- Les départements gardent la gestion des collèges, des routes et de l'action sociale. Les deux départements et la région de Corse fusionneront à compter du 1^{er} janvier 2018 dans une collectivité unique.

- Les intercommunalités obligatoirement constituées avant le 1^{er} janvier 2016, devront être d'une taille minimale, fixée à 15 000 habitants, sauf exceptions (notamment en zone de montagne). Elles seront obligatoirement chargées de la collecte et du traitement des déchets, de la promotion touristique, des aires d'accueil des gens du voyage, et, à partir de 2020, de l'eau et de l'assainissement. Les autres compétences se répartiront avec les communes qui conservent la clause de compétence générale.

- les maisons de service au public ont été l'objet de débats entre parlementaires et avec le gouvernement notamment autour de la question de l'offre de « services privés ». Si cette rédaction a évolué dans la loi NOTRe en « services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population », il n'en reste pas moins que le glissement sémantique qui est opéré de service public à service au public fait passer l'utilisateur ou l'administré-e à l'état de client-e et entérine un risque de marchandisation des services.

* la loi MPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles votée en décembre 2013) qui pour l'essentiel consacre le fait métropolitain, la loi relative à la délimitation des régions, aux élections départementales et régionales, et modifiant le calendrier électoral, adoptée le 17 décembre 2014, qui réduit le nombre des régions en métropole de 22 à 13 en fusionnant certaines, et qui fixe les élections régionales en décembre 2015 (voir pour ces deux lois la note spub de février 2015 sur l'extranet du site FSU)

« La France n'a plus besoin d'être administrée de façon uniforme de Lille à Perpignan et de Brest à Strasbourg ; ni l'unité, ni l'indivisibilité de la République n'en seraient menacées », a assuré devant le Sénat le secrétaire d'État aux collectivités André Vallini, avant le vote final de la loi NOTRe.

2 Les nouvelles régions et la réorganisation régionale des services de l'État

Les nouvelles régions créées par la loi de décembre 2014 prendront effet au 1^{er} janvier 2016 après les élections régionales (6 et 13 décembre 2015), le nombre d'élus-e-s étant égal à la somme des élu-e-s des précédents conseils. Les départements pourront changer de régions entre 2016 et 2019 sous condition de l'aval des deux conseils régionaux concernés et du conseil départemental à une majorité des 3/5. Chaque région aura un seul préfet de région, ainsi qu'un seul directeur d'agence régionale de santé. La fusion des emprunts fera partie également de la corbeille des mariées dans un contexte de baisse de dotations aux collectivités territoriales de 12,5 milliards d'€ entre 2014 et 2017 (dont baisse de 3,67 Mds € au PLF 2016). Des élections professionnelles devraient se tenir avant le 1^{er} janvier 2017 et représenteront un enjeu important pour la FSU.

La création des nouvelles régions a conduit l'État à se réorganiser dans la perspective du gouvernement de reconnecter la réforme territoriale à la réforme de l'État. Les ministères ayant des directions régionales doivent ainsi adapter celles-ci aux nouvelles frontières. Le conseil des ministres du 31 juillet a précisé les modalités de cette réorganisation. D'autre part, avec le décret n° 2015-687 du 17 juin 2015 relatif à la convention de délégation de compétences entre l'État et les collectivités territoriales (adopté alors que la loi NOTRe était encore en débat !) toutes les régions, et pas seulement celles qui fusionnent, vont, dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique (loi MAPTAM), connaître des réorganisations administratives en raison des transferts de compétences.

La nouvelle carte régionale

Le choix définitif des capitales régionales reviendra aux conseils régionaux après les élections de décembre 2015. Le gouvernement a désigné, lors du conseil des ministres du 31 juillet, des chefs-lieux provisoires des nouvelles régions fusionnées qui a entraîné une certaine grogne parmi des barons locaux « déclassés » au point que la possibilité serait actée par une loi en automne de créer dans les nouvelles régions un poste de président bis de CR.

Le gouvernement a également réparti les directions régionales des services de l'État avec la volonté affichée de limiter les pertes d'emplois publics dans les villes « rétrogradées ». Mais ce principe est d'autant plus difficile à respecter qu'il existe un fort déséquilibre entre ancien et nouveau chef-lieu. C'est le cas notamment entre Lille et Amiens, où le premier ministre annonçait le 30 juillet: « *Il n'y aura pas de diminution du nombre de fonctionnaires de l'État dans votre ville* ». Pourtant, la nouvelle répartition des sièges des directions régionales se traduit par une perte de 400 emplois publics à Amiens. On mesure là pour les agent-e-s les conséquences graves en terme de mobilités géographiques et fonctionnelles de ces suppressions de postes que le non remplacement des départs en retraite ne suffira pas à compenser alors que la piste de repositionnement des agent-e-s impacté-e-s dans des services de collectivités territoriales a reçu une fin de non-recevoir. Les impacts seront également importants pour les services publics et les usager-ère-s avec le risque d'un accès réduit au service public.

La FSU- conteste le fait que la préoccupation économique sous-tende la réorganisation territoriale comme la revue des missions de l'État au détriment d'une réflexion sur les besoins et la définition des missions. Ces réorganisations de services sont mises en œuvre sans consultation ni débat avec les organisations syndicales. La FSU, qui a toujours dénoncé cette méthode, demande au gouvernement d'entendre les inquiétudes et les revendications des personnels. La FSU s'opposera à tout désengagement, externalisation ou privatisation de missions. La FSU conteste toujours la césure entre les ministères et leurs services déconcentrés dans les DDI et unités territoriales (jeunesse et sport/cohésion sociale...) et demande des discussions sur ce sujet.

Pour la FSU, les missions des collectivités territoriales, l'organisation territoriale de l'État doivent être homogènes sur l'ensemble du territoire. La question des agents, de leurs statuts et de leurs missions est inséparable du développement des services publics. Ainsi, l'État doit rester garant des missions de services publics à accomplir, des politiques publiques à mettre en œuvre. Il doit pouvoir jouer son rôle de régulation, de contrôle et de prospective sans écarter qu'il puisse être acteur du fonctionnement de certains d'entre eux. La question de la démocratie locale et de la démocratie sociale, particulièrement importante, est négligée. Pourtant, les événements dramatiques de ce début d'année montrent la nécessité de rapprocher tous les citoyens des processus de décisions.

Cette réforme territoriale en cours, en lien avec la charte de déconcentration, induit une remise en question du cadre national par la mise en œuvre d'une organisation à la carte des politiques publiques dans les territoires avec

- une répartition des missions entre collectivités en partie déterminée au gré de la contractualisation,
- une modularité de l'organisation des services de l'État au niveau des territoires,
- des possibilités d'adaptations locales des lois et règlements.

L'organisation, la répartition et la gestion des compétences, des politiques et des services publics seront différentes d'un territoire à l'autre. L'égal accès de la population aux services publics est encore moins garanti.

3 La revue des missions de l'État

Critiquée dans la méthode par les organisations syndicales et les associations d'élus-e-s, cette revue des missions a donné lieu à 45 mesures de réforme présentées en conseil des ministres le 22 juillet. Souvent techniques, touchant à des sujets divers, on peut noter parmi les mesures retenues le contrôle de légalité avec la promotion de l'auto contrôle, l'articulation des politiques de l'emploi ... Le premier ministre a inscrit cette démarche de revue des missions dans la durée.

4 Les impacts sur les secteurs

Si pour certains secteurs, cette réorganisation territoriale des services de l'État aurait pu présenter une avancée (ex à la justice et à l'administration pénitentiaire qui sont actuellement organisées en 9 inter régions), les arbitrages du gouvernement vont à l'encontre des propositions portées par la FSU et ses syndicats nationaux :

Culture : 9 DRAC disparaissent, 500 agents sont concernés. L'éloignement des institutions culturelles pour les agents, la mutualisation des fonctions supports, les délégations de compétences aux CT, la mise en œuvre de gouvernances différenciées sont à craindre...

Environnement : les fusions de régions entraîneraient 1000 mutations non choisies au sein du ministère, d'après le MEDDE...

Collectivités territoriales : le renforcement des intercommunalités favorise la mutualisation des services et un recours de plus en plus important à des délégations de gestion d'infrastructures. Des vagues successives d'agent-e-s sont transféré-e-s ou mis-e-s à disposition souvent à temps incomplet. Le taux de précarité est ainsi extrêmement élevé, notamment dans les filières fortement féminisées, mettant les agent-e-s encore plus en difficulté s en cas de transferts...

dans le service public d'éducation

Enseignement supérieur et recherche : cette réforme territoriale se cumule avec la loi LRU pour renforcer l'autonomie des universités, accroître la concurrence entre les établissements et mettre à mal le fonctionnement démocratique des EPCST. Les milliers d'emplois de titulaires non pourvus favorisent le développement de l'emploi précaire et la dégradation des conditions de travail des personnels. Les inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur se creusent pour les étudiant-e-s.

Éducation nationale : si le gouvernement a maintenu les 23 académies métropolitaines, ce pour quoi la FSU s'était prononcée et mobilisée aussi sur le terrain, il crée 13 « régions académiques » correspondant aux 13 régions métropolitaines, chacune étant dotée d'un « recteur de région académique ». Ce dispositif qui doit permettre à l'EN de parler d'une seule voix au président de région, reste encore flou et des inquiétudes ne sont pas toutes levées. Les pouvoirs propres du recteur de région académique ne sont pas définis. Les mutualisations de services entre académies d'une même région restent très probables. Cela pourrait entraîner des suppressions de postes et des mutations forcées pour les personnels, et une dégradation de la qualité du service rendu...

Note à compléter avec les autres secteurs ...

5 Les suites de Guéret 2015

L'initiative de Guéret (13 et 14 juin) a été réussie. La manifestation du samedi a réuni plusieurs milliers de manifestants dans un cortège dynamique. Les discussions du dimanche matin ont regroupé plusieurs centaines de manifestants et de nombreuses organisations politiques, associatives et syndicales ainsi que des collectifs locaux. La présence de la FSU a été significative tout le week-end. Cependant, il reste à inventer les modalités de mobilisation pour que le public soit plus divers (ages, origines) et déborde des cadres militants.

Il a été décidé de s'engager en 2016 vers la tenue d'assises des services publics du 21ème siècle. Leur réussite dépendra de la façon dont nous saurons engager la démarche au plus près du terrain et des collègues, en relayant les luttes locales et des luttes sectorielles que nous animons.

La FSU doit donc poursuivre son investissement dans la convergence des services publics à tous les niveaux.

Réforme territoriale de l'Etat Carte des sièges



Quelques données

Au total, les services de l'État au niveau régional (hors éducation nationale) représentent 37 000 agents. Pour les régions faisant l'objet d'un regroupement, ces effectifs se montent à 28 000. Le rapport sur l'évolution de l'organisation régionale de l'État établi en avril par les inspections générales de l'administration (IGA), des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS) évalue que 10 700 agents au maximum exerçant des fonctions régionales seraient susceptibles d'être concernés par une mobilité fonctionnelle ou géographique. Le premier ministre assure que *« la nouvelle organisation, en préservant la répartition actuelle de l'emploi public, permet ainsi de limiter les mobilités géographiques, de l'ordre de 1 000 agents sur les trois années de mise en œuvre de la réforme »*.

Pour les villes perdant leur statut de chef-lieu, les effectifs exerçant une fonction régionale vont de 910 agents à Limoges (Limousin) à 1 563 à Montpellier (Languedoc-Roussillon). Leur part dans les effectifs de la fonction publique de la zone d'emploi varie entre 4,6 % à Amiens (Picardie) et 10,1 % à Châlons-en-Champagne (Champagne-Ardenne). *« Plus ce pourcentage est faible, plus une possibilité de mobilités fonctionnelles ou géographiques de proximité semble ouverte, au fil du temps, à l'intérieur de certaines administrations ou entre administrations de l'État »*, souligne le rapport.