



CIRCULAIRE CONFÉDÉRALE

Confédération Générale du Travail FORCE OUVRIÈRE - 141, avenue du Maine - 75680 PARIS Cedex 14 - Tél. : 01 40 52 82 00 - Fax. : 01 40 52 82 02

Paris, le 21 novembre 2014

**Aux Secrétaires des Unions Départementales,
Aux Secrétaires des Fédérations,
Aux Membres des CESER.**

PP.ZN
Circulaire n° 169-2014
Secteur : **Economique**

Réforme territoriale : Déforme terri-létale

Cher(e)s Camarades,

Ce sera donc 13. 13 « grandes Régions » au lieu de 22. Si ce point retient l'attention des médias, il n'est, en fait, qu'un élément de la réforme territoriale qui a englobé l'acte III de décentralisation.

En fait, les orientations de cette réforme sont bien plus fondamentales et profondes que la fusion imposée des Régions. Elles menacent clairement l'égalité de droit républicaine et la présence de la puissance publique au plus proche des citoyens.

Le 2 juin 2014, de façon concomitante la Commission Européenne diffusait ses « recommandations » concernant le « *programme national de réforme de la France pour 2014* », et le Président de la République officialise sa réforme territoriale.

Cette contre-réforme territoriale s'inscrit clairement pour répondre aux injonctions européennes, elles-mêmes issues des engagements pris par les gouvernements eux-mêmes. La Commission ayant clairement indiqué que la France devait prendre des mesures préliminaires au processus de décentralisation (acte III) en cours d'ici à décembre 2014, « *en vue d'éliminer les doublons administratifs, de faciliter les fusions entre les collectivités locales et de préciser les responsabilités de chacun des échelons des collectivités locales* ».

La multitude de textes¹ qui formeront l'acte III de décentralisation et la « réforme territoriale » ainsi que la cacophonie qui accompagne la procédure depuis 2012 rendent difficilement lisible le projet final. Il est pourtant très clair à horizon 10 à 15 ans : l'analyse de cette circulaire intègre l'ensemble des textes appliqués à cette réforme depuis 2010 ainsi que les études d'impacts du gouvernement sur les trois lois qui formeront l'ossature de la réforme.

Comme plusieurs élus et parlementaires le résumant aujourd'hui, il s'agirait de faire évoluer l'organisation de la nation de l'organisation : Etat-Régions-Départements-Communes, à une nouvelle : Europe-Régions-Intercommunalités.

A/ Réforme multi-légale :

Officiellement, la réforme territoriale regroupera trois lois.

La première est la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite de « *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* »², ou loi MAPTAM.

Ce texte comporte deux axes principaux que sont l'officialisation des métropoles (de droit commun ou de statut particulier) et la « rationalisation de l'action publique locale » (collectivités chefs de file / Conférences territoriales de l'action publique : CTAP). Il reprend également plusieurs dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dépénalisation du stationnement payant, transferts des fonds européens aux régions, ...) selon une logique de régionalisation (transferts de compétences de l'Etat ou de collectivités aux Régions).

La seconde loi « *relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* » (qui doit être publiée au JO d'ici fin 2014) modifie notamment la délimitation et le nombre des Régions (de 22 à 13) et préfigure la disparition des départements.

Une troisième loi « *portant nouvelle organisation territoriale de la République* » (dite loi NOTRe) entame son parcours parlementaire avec une première séance publique au Sénat le 16 décembre 2014. Ce projet de loi concerne le transfert des compétences Etat et Collectivités essentiellement vers les Régions et les Intercommunalités (dont les métropoles) : pouvoir réglementaire donné aux Régions, transfert des routes départementales et de l'entretien des collèges aux Régions, transferts de compétences départementales aux métropoles, passage de 5000 à 20000 habitants pour les intercommunalités, suppression de la clause de compétence générale (supprimée par la loi de 2010 sur la réforme des collectivités puis réintroduite par la loi du 27 janvier 2014... comprendra qui peut).

Si ces trois lois formeront le squelette et le cœur de la réforme territoriale, l'acte III de décentralisation est en fait déjà bien engagé et comprendra en réalité **beaucoup d'autres textes législatifs** : la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle / la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur) ou encore les textes sur les rythmes scolaires instaurent déjà des transferts de missions. Il en est de même des projets de lois sur la

¹ Circulaires n°123 du 7 septembre, n°146 du 10 octobre, n°172 du 13 novembre 2012 ; n°65 du 4 avril 2013 et n°69 du 22 avril 2014 / Circulaire n°88 du 5 juin 2014 « *Déforme territoriale* »

² **Analyse complète et détaillée** de cette première loi de l'acte III par la circulaire n°69 du 22 avril 2014 et son annexe

biodiversité, sur la transition énergétique et sur la santé qui régionalisent encore un peu plus ces politiques. Au final, une dizaine de textes législatifs, sans liens ni cohérence entre eux, formeront cet acte III de décentralisation.

Si l'acte III décentralisateur et son volet « réforme territoriale » avaient pour objectif premier de rendre cohérente et plus lisible l'organisation territoriale de la nation, la cacophonie qui accompagne ce processus depuis octobre 2012 démontre qu'il ne sera pas atteint !

Au-delà du fond et de ses orientations condamnés par FORCE OUVRIERE³, cet acte III de décentralisation est complexe, touffu, sans cohérence d'ensemble.

Aujourd'hui, cet ensemble est tout simplement incompréhensible et illisible. C'est une approche bâclée, non concertée, et souvent remplie de contradictions internes. Elle réussit l'exploit de mécontenter tout le monde (associations d'élus, exécutifs locaux, parlementaires, responsables des administrations publiques, organisations professionnelles, organisations syndicales, etc).

Il y a, incontestablement, une volonté d'évoluer ainsi : **cette cacophonie et cette dispersion des textes permettent d'avancer masqué**. Le tableau n'est pas visible tant que toutes les pièces de ce patchwork n'y sont pas accrochées. Or les études d'impacts des lois et les débats parlementaires montrent aujourd'hui l'orientation finale qui est recherchée. Pour FORCE OUVRIERE celle-ci serait nuisible à l'égalité de droit, à l'action publique de proximité et à la République.

B/ Un millefeuille à seulement quatre feuilles :

Le fameux « *millefeuille territorial* » est largement surfait puisqu'il ne contient que 4 feuilles : l'Etat / les Régions / les Départements / Les Communes. On est un peu loin de 1000...

Au niveau de la constitution et de l'organisation de notre République, le niveau des intercommunalités n'est pas une feuille spécifique. Seul le bloc communal compte.

On nous rabat régulièrement le discours des doublons de compétences liés au « *millefeuille territorial* ». Or, tous les rapports publics montrent que ces doublons (qui étaient effectifs lors du premier acte de décentralisation dans les années 80) n'existent plus, où alors à la marge. Lorsqu'il s'agit de montrer des exemples concrets de ces doublons, les seuls qui demeurent encore, en nombre très limités, sont entre les intercommunalités et les communes.

Et de toute façon, **ce qui importe dans le millefeuille, ce n'est pas le nombre de feuilles, mais la crème !** Et la crème, c'est l'Etat : l'Etat garant, l'Etat stratège, l'Etat prestataire, l'Etat partenaire, l'Etat régalien.

Pour garantir l'égalité de droit, partout sur le territoire de la République, l'Etat doit intervenir en propre mais aussi pour suppléer un niveau (Région, Département ou Commune) lorsque celui-ci ne peut exercer sa compétence : s'il y a un trou dans l'une des feuilles régionale, départementale ou communale, c'est à l'Etat d'occuper la place de le combler.

Or, ce projet global de réforme territoriale assèche l'Etat et réduit le nombre de feuilles à 2.

³ Circulaires n°123 du 7 septembre, n°146 du 10 octobre, n°172 du 13 novembre 2012 ; n°65 du 4 avril 2013 et n°69 du 22 avril 2014 / Circulaire n°88 du 5 juin 2014 « Déforme territoriale »

C/ Du millefeuille à la gaufrette :

C1 : De l'Etat garant à l'Etat simple orientateur

La réforme territoriale et l'acte III de décentralisation poursuivent la suppression des compétences de l'Etat, notamment en les transférant aux Régions et parfois aux métropoles.

Le lien entre cette réforme et la « *Réforme de l'administration territoriale de l'Etat - RéATE* » ainsi que la suppression ou le transfert des missions de l'Etat est fait dans les textes de loi ou réglementaires : il s'est engagé en 2008 et s'est accéléré avec les deux RéATE (2010 et 2013), la loi du 16 décembre 2010⁴ puis les politiques d'austérité et leurs budgets de rigueur successifs depuis 2010.

Comme le « *livre noir de la RGPP* » le montrait dès 2011 et comme l'ouvrage de FORCE OUVRIERE « *Il faut sauver le service public* » le démontre avec plus de 250 exemples concrets, l'Etat se contracte sur des missions régionalisées ou centralisées et n'agit presque plus de façon opérationnelle au plus proche des usagers.

C'est une véritable désertification territoriale de l'Etat qui est à l'œuvre surtout depuis que le Préfet de département est devenu un sous-préfet de Région sous l'autorité hiérarchique de Préfet de Région. Depuis 2007, les 2/3 des effectifs des services déconcentrés de l'Etat ont été supprimés dans chaque département non préfecture de Région.

L'objectif est de réduire l'Etat à quelques missions régaliennes et à de grandes orientations générales. Le projet de loi dit de « transition énergétique » en est une illustration parfaite : on privatise ou on transfère aux Régions la réalisation des grandes missions et les interventions opérationnelles qui devront s'inscrire dans un cadre général de long terme qu'affiche l'Etat.

C'est in fine, supprimer l'Etat garant, l'Etat prestataire et acteur, l'Etat intervenant pour n'avoir qu'un Etat orientateur (pas même stratège puisqu'il sera privé de toute capacité d'interventions et plusieurs missions régaliennes sont privatisées ou transférées aux régions). Et cela s'opère rapidement : il suffit de regarder⁵ ce que l'Etat a perdu comme missions, comme implantations, comme capacités d'interventions en seulement 10 ans.

A court terme, la couche supérieure et la crème du millefeuille se retrouvent supprimées !

C2 : Vers une fédération de Régions autonomes

Pendant deux siècles, la République, une et indivisible, a pu concilier l'unité et l'action de l'Etat et l'exercice le plus libre possible de la démocratie locale, avec parmi les garde-fous le respect de l'égalité de droits.

Jusque dans les années 60, le choix de Régions aux tailles réduites et humaines intégrait ces principes. Y compris parce que « *plus c'est grand, plus c'est communautariste et identitaire* ». **La**

⁴ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales : voir circulaires confédérales n°73 du 5 mai 2011, n°11 du 16 août 2011 et n°3 du 3 janvier 2012.

⁵ Voir livre FO « *Il faut sauver le service public* » - Octobre 2014, Edition Libro

logique qui a concouru au choix des 22 régions était d'arriver à des « tailles humaines et anti-communautaristes ».

En 48 heures d'arbitrages en catimini, sans concertation ni du Parlement, ni des exécutifs concernés (Conseils régionaux et Conseils généraux), en privilégiant des intérêts politiques, le Président de la République a réorganisé, seul, la République et déterminé un passage de 22 Régions métropolitaines à 14 (puis à 15, pour terminer à 13...)

Conformément aux injonctions de la Commission européenne, le chef de l'Etat justifiait d'ailleurs qu'elles « *seront ainsi de taille européenne* ».

Dans le cadre de l'acte III de décentralisation, il rappelle également que ces nouvelles « grandes Régions » auront davantage de responsabilités : « *elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures* ».

C'est donc, comme FORCE OUVRIERE le dénonce depuis octobre 2012, **une organisation de la République en fédération de Régions**, très autonomes (y compris vis-à-vis du droit national) aux pouvoirs d'adaptations locales, et s'intégrant dans le modèle d'une « *Europe de grandes Régions* » défendu par la Commission européenne.

A l'issue d'un processus qui aura vu renaître des communautarismes d'un autre âge, le Parlement vient d'arrêter une organisation à 13 Régions. On peut s'étonner et s'offusquer du déni démocratique de la procédure : par exemple, le référendum local, obligatoire jusqu'à maintenant en cas de fusion ou regroupement de collectivités territoriales et qui a notamment permis aux alsaciens de bloquer la mise en œuvre du projet de collectivité unique d'Alsace en 2013⁶, a été supprimé par la deuxième loi de la réforme territoriale.

Alors que l'Etat se régionalise lui aussi (à noter que le regroupement de Régions conduira aux mêmes effets sur l'organisation de l'Etat qui se retirera encore un peu plus loin de l'usager : Matignon vient d'ailleurs de demander aux Préfets des régions Bourgogne et Franche-Comté de préfigurer l'adaptation régionale de l'Etat à la future grande région), l'éloignement de l'exécutif régional va entraîner, à chaque fois, une accessibilité réduite au nouveau « *siège de la grande Région* » surtout pour les zones les plus périphériques, et avec un « *nombre d'élus plus limité* », comme le précise de Président de la République.

Evidemment, comme toujours dans cet acte III, le nombre de 13 n'est pas encore stabilisé... Il y aura des débats locaux et des « droits d'options ». Mais à la limite, l'essentiel n'est pas que le nombre de Régions se stabilise finalement à 13, 14 ou 15. Ce qui est grave est le fait qu'elles deviennent autonomes sur les plans normatif et réglementaire.

⁶ En 2012 et 2013, FORCE OUVRIERE a fait campagne pour le « non », c'est-à-dire contre le regroupement des deux Conseils généraux du Bas Rhin et du Haut Rhin avec la région Alsace.

Elles disposeront de moyens financiers propres (impôts locaux spécifiques supplémentaires⁷ dès 2016) mais aussi **de pouvoirs normatifs et réglementaires**.

Ces nouvelles baronnies régionales auront en effet les pleins pouvoirs sur presque toutes les missions publiques jusqu'alors de la responsabilité de l'Etat. Et pour le gouvernement « *il s'agit également d'inviter le législateur comme le pouvoir réglementaire national, à laisser aux régions des marges de manœuvre dans l'application des lois, soit en s'abstenant d'intervenir soit en habilitant expressément les Régions à adapter les règles* ». Pour FORCE OUVRIERE, cela serait contraire à l'article 72 de la Constitution.

Rappelons par exemple que l'un des premiers arguments des élus locaux d'Alsace qui prônaient une « *collectivité territoriale unique d'Alsace* » était de pouvoir adapter le code du travail et le Smic afin de pouvoir être compétitif face à leurs voisins allemand et suisse ! Cet argument revient en force auprès des chantres d'une Alsace unique et indépendante dans le cadre des débats en cours sur la future carte des Régions...

FORCE OUVRIERE s'oppose à cette balkanisation de l'action publique qui conduirait à autant de politiques (y compris sociales) et de droits que de Régions. 13 Régions et 13 Smic différents ou 13 RSA différents. **C'est l'unicité de la République et l'égalité de droit qui sont en jeu.**

C3 : Supprimer le Conseil Départemental, c'est supprimer le Département

L'autre orientation majeure de cette contre-réforme est la suppression des Conseils départementaux (ou Conseils généraux) à horizon 2020.

Si cela concerne clairement les 96 Départements métropolitains, rien ne semble encore décidé pour les Départements et Régions d'outre-mer.

Comme FORCE OUVRIERE l'indique et le dénonce depuis 2012 et l'origine de cet acte III, cette suppression à terme des Conseils départementaux, précédée d'un retrait territorial majeur de l'Etat depuis 2010, conduirait à **un nouvel éloignement du service public républicain des usagers, et particulièrement des plus démunis.**

Là encore, le message est incohérent : d'un côté le Président de la République et le Premier ministre rappellent que le Conseil général joue un rôle essentiel dans la solidarité de proximité et notamment la gestion des prestations et des aides aux personnes les plus fragiles. De l'autre ils indiquent transférer les missions départementales aux grandes Régions, très éloignées des usagers.

FORCE OUVRIERE rappelle son opposition à ces destructions des Conseils départementaux. D'autant que leur suppression conduirait à la suppression de l'échelon constitutionnel du Département : en effet, depuis 2010, les Préfets de département sont sous l'autorité hiérarchique de « leur » Préfet de Région. Il n'y a donc plus d'exécutif départemental de l'Etat, et supprimer l'exécutif territorial qu'est le Conseil départemental reviendrait de fait à supprimer le Département.

⁷ Il est quelque peu contradictoire de confier aux Régions et Métropoles de nouveaux pouvoirs et responsabilités d'un côté et de leur imposer de l'autre côté une réduction de dotation budgétaire de 20 Mds entre 2010 et 2017 y compris pour l'exercice de missions publiques qui leurs sont transférées.

De plus, la « phase transitoire » organise clairement **une balkanisation de l'action publique évoluant selon une instabilité permanente** : entre 2015 et 2020, les Conseils généraux organiseront le transfert de leurs compétences à leur Région, aux métropoles ou aux intercommunalités comme ils le souhaitent, donc de façon différente d'un département à l'autre. Et si cela ne suffisait pas, les « *expérimentations seront encouragées et facilitées* ». De plus, un droit d'option sera organisé pour permettre à un Conseil départemental d'aller s'intégrer à une autre Région que celle dans laquelle il se retrouve. Enfin, au sein d'une Région, les compétences réparties entre celle-ci et les métropole(s) et intercommunalités pourront se voir changer de porteur tous les 3 ans au gré des évolutions décidées par les élus au sein de la Conférence territoriale de l'action publique de la Région.

Au final, une compétence actuellement de la responsabilité des 101 Conseils généraux (RSA, APA, politiques sociales, routes, etc) sera transférée de façon différente d'un département à l'autre soit à la Région, soit à la métropole, soit à une autre intercommunalité.

C4 : Vers une Commune à 20 000 habitants

Cette réforme porte aussi les germes de la suppression à terme des 36 000 communes.

Par la création des métropoles et par l'obligation faite depuis 2010 à chaque commune d'être rattachée à un EPCI, l'intercommunalité est devenue la norme institutionnelle de l'action publique locale.

Depuis la loi du 16 décembre 2010, chaque commune dépend donc d'une intercommunalité d'au moins 5 000 habitants. La réforme territoriale en cours accentue ce processus en imposant un rattachement à au moins 20 000 habitants !

Une fois constitués ces intercommunalités urbaines (métropoles) ou rurales (d'au moins 20 000 habitants), leurs compétences étant celles des communes (et certaines issues des départements), l'objectif est de passer au suffrage universel direct pour l'élection de leurs exécutifs respectifs. Ce sera alors la fin des 36 000 communes.

Au bout du bout, l'affichage est de passer d'un élu pour 104 habitants aujourd'hui, à un pour plus de 2000.

La plus petite commune sera de 20 000 habitants, en zone rurale de surcroît : il sera dès lors impossible de pouvoir rencontrer les élus locaux, à fortiori sur des périmètres gigantesques (en zone rurale, regrouper 20 000 habitants nécessitera une zone de plusieurs centaines de km²). Dans la Marne ou en Lozère, il faudrait regrouper plus de 190 communes actuelles pour atteindre ce seuil !

Remonter les élus à un échelon d'au moins 20 000 ha les rend inaccessibles à leurs concitoyens. La mairie est pourtant trop souvent maintenant le dernier service public accessible. Le développement autonome des communes permet de coller aux réalités du terrain. Le maillage fin des 36000 communes et de leurs élus locaux de proximité permet également d'éviter toute concentration future métropolitaine ou régionale de l'action publique.

Le maire reste l'entrée de tous les acteurs publics, il est le dernier représentant public à « portée de gifle » du citoyen. D'ailleurs, les « grandes villes » développent les « conseils de quartiers » par souci d'essayer de retrouver des élus de proximité.

Les communes, et particulièrement les 2/3 d'entre elles à moins de 1000 habitants, sont les briques du mur de la démocratie. Les supprimer, ainsi que les départements, créerait une désertification de la puissance publique, un abandon de la République au plus proche des citoyens ouvrant alors la voie aux communautarismes, poujadismes et autres populismes.

C5 : D'un « 4 feuilles et leur crème » indivisible à 13 gaufrettes autonomes

Avec cette réforme, la puissance publique de la République passerait donc du « millefeuille à 4 feuilles et sa crème » à simplement « une gaufrette à 2 couches » : Régions / Métropoles et Communes à 20 000 habitants !

Ou plus exactement à 13 gaufrettes indépendantes les unes des autres.

Cette régionalisation-métropolisation éloigne les prises de décision des citoyens et la concurrence entre ces vastes entités va creuser et créer des inégalités territoriales sur le territoire de la République.

Il s'agit d'un éloignement sans précédent de la puissance publique. Les routes départementales d'Aurillac deviendront des routes régionales dont la gestion sera décidée à Lyon ! Les aides aux personnes dépendantes de Tulle seront gérées de Bordeaux !

Les collectivités ont été des digues de protection républicaine quand l'Etat a commencé à désertifier le niveau local il y a dix ans. Elles sont aujourd'hui menacées à leur tour. La suppression des échelons communaux et départementaux et de leurs actions réduira l'initiative locale.

Préserver et renforcer nos collectivités et nos services publics de proximité c'est préparer l'avenir, c'est se protéger des crises, c'est permettre des réactions rapides en cas d'événements dangereux, c'est assurer une démocratie suffisamment solide pour combattre les inégalités et les discriminations, c'est garantir la cohésion sociale partout et notamment là où elle est si difficile à maintenir.

Comme l'indique FORCE OUVRIERE, cette réforme territoriale et l'acte III de décentralisation dans sa globalité, remettent **en cause l'indivisibilité, la cohérence, la lisibilité, l'unicité et, du coup, l'égalité républicaine, c'est-à-dire l'égalité de droit.**

La suppression programmée des communes et des départements et la fusion des régions accompagnées de la suppression de l'Etat territorial fragilise la République et éloigne le service public des usagers et plus globalement la puissance publique des citoyens.

A court terme, **plus de 300 000 fonctionnaires et agents publics territoriaux sont menacés de pertes d'emploi** (notamment les nombreux contractuels, dans les Conseils généraux ou les nombreux établissements publics locaux). Entre les agents de l'Etat transférés et les agents territoriaux, plus de 400 000 connaîtront des mobilités fonctionnelles et géographiques forcées pour rejoindre une intercommunalité ou une « grande Région ». Le tout selon des cadres différents

à instabilité permanente, les compétences pouvant évoluer entre Régions, métropoles et intercommunalités tous les 3 ans.

FORCE OUVRIERE s'oppose à cet acte III de décentralisation qui, de surcroit, ne fera aucune économie budgétaire mais conduira à détruire (et ainsi privatiser) des missions publiques essentielles. Derrière cet abandon de la République au plus proche des plus démunis, c'est un risque démocratique que représente cette contre-réforme.

Avec nos amitiés syndicalistes,

Pascal PAVAGEAU
Secrétaire confédéral

Jean-Claude MAILLY
Secrétaire général