



PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION ET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE

PROPOSITIONS DE LA CGT FONCTION PUBLIQUE

25 février 2013

PREAMBULE

Alors que se profile le dépôt au Parlement du projet de loi du gouvernement portant sur la décentralisation et la réforme de l'action publique, la CGT Fonction publique souhaite, en préambule à ses propositions, attirer l'attention du gouvernement sur les conditions d'élaboration de ce projet.

Pour la CGT, engager une nouvelle phase de décentralisation dans le cadre de l'austérité budgétaire décidée par le gouvernement fait peser de lourdes menaces sur les finances publiques, la pérennité et la qualité des services publics, de l'emploi public et des conditions de travail et de rémunération des agents.

La CGT constate par ailleurs que, mis à part le conseiller territorial, le gouvernement ne remet pas en cause ce qui fait l'essentiel de la réforme territoriale menée par le précédent gouvernement. C'est particulièrement le cas pour la métropolisation, l'achèvement autoritaire de la carte intercommunale, l'accroissement de l'intégration communautaire des services par la mutualisation des personnels, processus qui structurent la désertification de toute une partie du territoire et affaiblissent durablement la démocratie de proximité.

Le calendrier fixé par le gouvernement ne permettra pas d'effectuer un bilan contradictoire – pourtant indispensable - des précédentes phases de décentralisation et de réforme de l'Etat, ni un état des lieux des besoins de service public, ni une négociation sur les conditions permettant de manière pérenne et efficace de répondre à ses besoins dans le cadre d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs du service public. Pour la CGT, un tel diagnostic aurait permis – avant d'envisager de nouveaux transferts de compétences hautement contestables – de revenir sur des mesures antérieures, consécutives notamment de la loi de 2004, qui constituaient de véritables reculs.

Pour toutes ces raisons, la CGT Fonction publique se prononce à ce stade contre l'engagement d'une nouvelle phase de décentralisation et les transferts de missions qui pourraient en découler.

Nonobstant ce préambule de principe, la CGT a souhaité s'inscrire dans une démarche de propositions sur le contenu du projet de loi afin de porter l'ensemble de ses revendications sur l'évolution de la démocratie locale, la pérennité du service public, notamment territorial, de l'emploi public et de la Fonction publique.

INTRODUCTION

« Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique vise à redéfinir la puissance publique au XXIème siècle en fonction de trois piliers :

- 1) *Améliorer la qualité du service public sur tout le territoire pour mieux répondre aux besoins et attentes des citoyens et acteurs économiques et sociaux.*
- 2) *Associer les agents et leurs représentants à l'élaboration et à la conduite des réformes.*
- 3) *Définir les priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions. »*

Extraits de la *Gazette des communes*, 16 octobre 2012, entretien avec Marylise Lebranchu.

Pour la CGT Fonction publique, toute redéfinition de la puissance publique doit reposer sur les valeurs et principes fondamentaux du service public, de la Fonction publique et du Statut des fonctionnaires, garants de la cohésion sociale, économique, culturelle et environnementale de la République.

Redéfinir, repenser simplifier l'action publique dans le sens de la lisibilité, de l'efficacité et de l'efficience exige :

- La permanence et le renforcement du service public, outil garant des valeurs républicaines, du respect de la démocratie et de la satisfaction des besoins de la population dans l'intérêt général.
- La permanence et le renforcement d'une Fonction publique de carrière répondant à un ensemble de règles déontologiques garantes du respect des droits fondamentaux des citoyens.
- La permanence et le renforcement d'un Statut des personnels, garant des droits des fonctionnaires, justifié par la nécessité de sauvegarde de l'intérêt général et de protection du fonctionnaire de toutes formes de pressions politiques et partisans.

La CGT demande que ces valeurs et principes fondamentaux soient réaffirmés dans la rédaction du projet de loi de décentralisation. En outre, s'agissant des conséquences que ce texte ne manquera pas d'avoir pour les personnels, il est indispensable qu'un titre spécifique y soit intégré pour apporter les réponses nécessaires.

Les propositions de la CGT Fonction publique s'articulent autour des trois piliers visant à redéfinir la puissance publique.

1) Améliorer la qualité du service public pour répondre aux besoins des citoyens et des acteurs économiques et sociaux

Pour la CGT, répondre aux besoins des citoyens, acteurs économiques et sociaux **et usagers du service public** passe par un renforcement de la démocratie.

Il s'agit en particulier de développer les outils démocratiques qui associent et impliquent le citoyen dans les processus d'élaboration, de décision et d'évaluation des politiques publiques à l'échelle locale et nationale. L'existence des Conseils Economiques Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) et des Conseils de Développement des Communautés Urbaines, des Communautés d'agglomération et des Pays a démontré le dynamisme et la pertinence de l'engagement de la société civile organisée dans le débat public. Il convient à l'occasion du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique de renforcer ces systèmes organisés afin de garantir que les idées des citoyens sont examinées de manière efficace et prises en compte à tous les niveaux de l'organisation de la puissance publique.

Ces questions relèvent en premier lieu du champ de l'interprofessionnel et il appartient par conséquent au gouvernement d'en débattre avec les organisations syndicales interprofessionnelles.

Concernant le champ des collectivités et de leurs services, la CGT Fonction publique propose l'abaissement à 5% des électeurs inscrits sur les listes électorales, pour l'ensemble des collectivités territoriales et les EPCI, du seuil nécessaire pour demander la consultation des citoyens sur toute affaire relevant de leurs assemblées. Elle propose de rendre obligatoire la mise en œuvre de cette consultation par la collectivité territoriale ou l'EPCI.

Enfin, profondément attachée à l'égalité de traitement des citoyens dans l'accès aux services publics, la CGT considère que les nouveaux transferts prévus de l'Etat aux collectivités (par exemple, la formation) sont de nature à remettre gravement en cause ce principe essentiel. C'est pourquoi, elle affirme de nouveau son opposition à ces transferts supplémentaires de compétences.

2) Entendre le point de vue des agents et de leurs représentants pour l'élaboration et la conduite des réformes

Le projet de loi prévoit la création de **Conférences territoriales de l'action publique**.

C'est au sein de ces instances que l'Etat et les collectivités territoriales discuteront, compétence par compétence, des modalités concrètes d'exercice du pouvoir dans le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur l'autre. Les Conférences territoriales détermineront **le pacte de gouvernance territoriale** qui coordonnera l'exercice des compétences entre les différentes collectivités.

Pour la CGT, cette organisation marque un profond changement des structures et de l'organisation des institutions territoriales. Elle présente deux risques majeurs :

- Une remise en cause de l'égalité entre les citoyens et les territoires.
- Un déni de démocratie sociale.

La CGT s'interroge sur la place donnée au dialogue social, à la concertation et à la négociation avec les organisations représentatives des personnels dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique et de l'élaboration des schémas de mutualisation des services.

Pour la CGT, redéfinir l'action publique sans participation des personnels qui mettent en œuvre au quotidien le service public ne peut se concevoir. La réussite du projet de décentralisation passe par la capacité d'adaptation du service public et des agents publics. La confiance que l'Etat et les collectivités territoriales sauront manifester à l'égard de la Fonction publique et de ses représentants syndicaux sera un des moteurs indispensables au changement.

La CGT propose :

a) La création d'instances de dialogue social au sein des conférences territoriales de l'action publique :

- Composées des organisations représentatives des personnels de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière sur la base des résultats aux élections au Conseil commun de la Fonction publique. Les organisations syndicales désignent au plan régional les délégués participant à la négociation.
- Chargées notamment de donner un avis sur la répartition des compétences dans le cadre du pacte de gouvernance et de **négoier** le contenu des schémas de mutualisation des services.

b) Une amélioration de la loi du 5 juillet 2010 de rénovation du dialogue social dans la fonction publique :

- Donner aux organisations syndicales la possibilité de demander l'ouverture de négociations (aujourd'hui tout est laissé à l'appréciation de l'autorité employeur), notamment les

schémas de mutualisation de service, les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des services communs et services unifiés, l'élaboration et le contenu des conventions de mise à disposition de services, **dans le but d'anticiper, de clarifier et de sécuriser les conditions de mobilité des agents.**

- Fixer des règles de négociation (modalités et délais de convocation des délégations, modalités et délais de conclusion, de mise en œuvre et de révision des accords).

c) La révision de la composition des commissions départementales de coopération intercommunale :

- Donner aux organisations syndicales représentatives des personnels à l'échelle départementale le pouvoir de siéger au sein de ces instances et de participer à l'élaboration **et à la révision** des schémas départementaux de coopération intercommunale.

3) Définir les priorités des administrations afin d'assurer l'adéquation de leurs moyens à leurs missions

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 comme le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique bouleversent le paysage institutionnel et l'organisation territoriale de la République. Ces réformes impactent fortement les personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, notamment au regard des processus de rationalisation des structures administratives locales qu'elles développent.

Le concept de mutualisation de services est considéré comme un levier majeur de modernisation de l'action publique en privilégiant la mise en commun temporaire ou pérenne des ressources humaines, logistiques et financières entre deux ou plusieurs collectivités territoriales et établissements publics.

La mutualisation est présentée comme une source d'économies d'échelle, de maîtrise de la masse salariale grâce à une unification des services supports qui éviterait les doublons de personnels.

La CGT dénonce cette conception d'une « adéquation des moyens aux missions » abordée sous l'angle exclusif de la rationalisation financière.

Si la CGT se déclare favorable au principe d'une mutualisation des moyens entre collectivités dans le but de construire des projets de territoire qui répondent aux besoins des citoyens tout en optimisant l'usage des ressources locales , **elle dénonce les conditions dans lesquelles ces mutualisations sont mises en œuvre, en particulier à l'égard des personnels.**

En effet, la CGT constate :

- Les difficultés des autorités à mesurer les économies effectivement réalisées.
- Les errements méthodologiques dans la mise en œuvre de la mutualisation de service, source d'inégalité de traitement entre les agents, de situations de stress, de tension et de souffrance au travail facteurs d'aggravation des risques psychosociaux.
- L'insécurité des parcours professionnels et des déroulements carrières.
- Le risque de régression des droits et avantages collectivement acquis des personnels en matière de rémunération, protection sociale, action sociale, temps de travail.
- Le risque de régression du dialogue social et des droits syndicaux.

Dans le cadre de l'auto-saisine du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale sur le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique **la CGT a formulé des analyses sur les enjeux et problématiques liés à la mutualisation des services et des propositions concrètes portant sur les points présentés ci-dessous.**

▪ **Fiche 1 : L'évolution des structures et de l'organisation territoriale**

Problématique / enjeux

La concentration des collectivités et de l'emploi public, le déploiement de nouveaux outils de gouvernance et de gestion des services publics locaux impactent **les centres de gestion**.

- Comment adapter le rôle et l'organisation des centres de gestion aux nouvelles formes d'administration publique locale afin de garantir la cohérence et l'homogénéité de la gestion statutaire ?

Le développement des services communs et services unifiés en dehors de tout transfert de compétence pose la question de la distanciation de la gestion des ressources humaines des collectivités employeurs.

- Comment gérer cette complexité ?

Propositions

- **La création d'un établissement public administratif national de gestion de la fonction publique territoriale géré paritairement et habilité notamment à organiser les concours au sein de la FPT et à gérer la bourse de l'emploi;**
- **L'adhésion obligatoire de toutes les collectivités au Centre de Gestion départemental;**
- **La cotisation mutualisée des collectivités versée au CNFPT doit être portée à 3%. L'établissement doit être géré paritairement au niveau national ;**
- **L'autonomie administrative et financière du CSFPT;**
- **Le paritarisme de plein droit pour le Comité Technique et le Comité d'Hygiène, de sécurité et des conditions de travail.**

▪ **Fiche 2 : l'impact de la clarification des compétences (pacte de gouvernance) et des schémas de mutualisation des services sur les agents**

Problématiques / enjeux

La perspective de mise en place des schémas de mutualisation, des services communs et services unifiés ouvre de nombreuses interrogations :

- Les dispositions relatives à la clarification des compétences ne prévoient pas une organisation uniforme des compétences dans le territoire. Elles laissent la possibilité de choix différenciés selon les territoires. Que se passe-t-il si une collectivité n'accepte pas le schéma ? Quelle lisibilité de l'organisation ? Quelles règles d'approbation des schémas ? Quel débat préalable ?
- Quel calendrier pour élaborer les schémas ? Quelle articulation entre la mise en place des schémas et les élections politiques et professionnelles de 2014 et 2015 ?
- Quelles modalités de répartition des compétences, avec quels outils ? Délégation de compétence, autorité organisatrice, chef-de-filât, expérimentation, élargissement de l'exercice du pouvoir réglementaire ?
- Quels liens avec les autres schémas, en particulier le Schéma départemental de coopération intercommunale ?
- Les schémas sont modulables et révisables ? Selon quelles modalités ? Quelles garanties pour les personnels ? Quelle sécurisation des parcours professionnels ? Quelles conditions de mobilité, transfert, mise à disposition des personnels ? Quelles garanties de qualité des conditions de travail ?

Propositions

- **la création d'instances de dialogue social au sein des conférences territoriales de l'action publique**
- **la négociation des schémas de mutualisation de service intégrant notamment :**
 - **une clarification des conditions de mobilité des agents**
 - **une clarification juridique des notions de transfert et de mise à disposition de service entre collectivités visant le renforcement des droits de l'agent. Droit à l'information, droit au choix de mobilité, droit de recours pour les agents en cas de transfert abusif. Garanties en matière de déroulement de carrière ; de consolidation, d'harmonisation et d'amélioration des rémunérations, droits acquis et prestations d'action sociale ; d'humanisation de l'environnement et des conditions de travail ; garantie des droits syndicaux acquis et de leur évolution.**
 - **une clarification juridique et pratique des modalités de création d'organisation et de fonctionnement des services communs et services unifiés entre collectivités et autres acteurs publics intégrant des mesures concrètes en faveur du dialogue social et l'obligation de présenter un plan prévisionnel des emplois et des compétences et un organigramme détaillé des postes.**

▪ **Fiches 3 et 4 : l'impact de la mutualisation et des nouveaux outils de gestion des services sur les situations de travail et les déroulements de carrière**

Problématiques / enjeux

- La mutualisation impacte la situation des agents en matière d'avancement de grade et de promotion interne.
- La situation des agents non titulaires de droit public recrutés sur emplois permanents est également impactée.
- Les mouvements de personnels liés aux reconfigurations de collectivités et réorganisations de services entraînent de nombreux changements :
 - Des suppressions de postes et surcharge de travail
 - Des changements de locaux : regroupement sur un seul site ou éclatements sur plusieurs sites et services générant des coûts de déplacement supplémentaires pour les agents.
 - Des changements d'organigramme, de responsables hiérarchiques, le risque de dédoublement fonctionnel entre deux autorités hiérarchiques.
 - Des changements de missions, fonctions, activités, responsabilités.
 - Le changement des fonctions et responsabilités peut avoir une incidence sur le régime indemnitaire avec l'instauration de la PFR (lien avec les fonctions et résultats).
 - Des changements de temps de travail

Ces changements peuvent générer des dysfonctionnements de services et des tensions entre agents, des pertes de repères identitaires, de l'anxiété, du stress et de la souffrance au travail.

Les baisses éventuelles de rémunérations, la perte d'avantages divers et l'opacité des conditions d'avancement de grade et de promotion interne accentuent les risques psychosociaux et le rejet du changement.

Propositions

- **Un Statut unifié qui revient à mettre en place davantage de passerelles entre les trois versants de la Fonction publique. Ces trois versants qui sont le pilier complémentaire d'un même ensemble. Nous précisons de nouveau l'ensemble de nos revendications sur cet aspect essentiel dans une phase ultérieure ;**
- **La reconnaissance des acquis et de l'expérience professionnelle et de la transférabilité des droits ;**
- **10% au moins des heures collectivement travaillées doivent être au moins consacrés à la formation professionnelle des agents.**

▪ **Fiche 5 : l'impact de la mutualisation des services sur les rémunérations, droits acquis, protection sociale.**

Problématiques / enjeux

- Depuis le 1er janvier 2000, la perte de pouvoir d'achat du point d'indice par rapport à l'inflation est de 13 %.
- Des années de politiques régressives ont amené la grille indiciaire dans une situation désastreuse.
- Dans le cadre des mutualisations de services, les garanties en matière de régime indemnitaire et droits collectivement acquis (primes de fin d'année, de vacances, etc...) peuvent être remises en cause.
- Il n'existe aucune garantie en matière de maintien des prestations d'action sociale;
- Il n'existe aucune garantie de maintien des prestations sociales complémentaires;
- Il n'existe aucune garantie en matière de maintien du Comité d'Activités Sociales et Culturelles (CASC).

Propositions

- **Ouverture de négociations sur le rattrapage de la valeur du point d'indice, dans le cadre d'un plan pluriannuel ;**
- **Une Fonction publique de carrière dans laquelle le grade demeure distinct de l'emploi ;**
- **Salaire minimum égal au SMIC revendiqué par la CGT (1.700 euros bruts en 2012) ;**
- **L'intégration de toutes les primes, ayant un caractère de complément salarial, en rémunération indicée ;**
- **La suppression de toute forme de rémunération au mérite ;**
- **Le maintien des seules indemnités liées à des sujétions particulières (travaux pénibles, de nuit, du dimanche...).**
- **L'évolution des indemnités de déplacement prenant en compte les déplacements des agents liés aux restructurations de services et reconfiguration de collectivités.**
- **La garanties des droits acquis en matière de rémunération, protection sociale, actions et activités sociales et leur harmonisation par le haut dans le cadre des mutualisations, mise à disposition de services. Pourrait être instituée la mise en place d'un plan pluriannuel d'harmonisation par le haut des droits acquis avec une période maximale qui pourrait être de trois ans, soit la moitié de la durée des pactes de gouvernance territoriale.**

▪ **Fiche 6 : L'impact de la mutualisation sur le dialogue social, les droits syndicaux et la démocratie locale.**

Problématiques / enjeux

Les nouvelles instances de concertation et de gouvernance des territoires prévues par l'acte III de la décentralisation ne font aucune mention d'une quelconque volonté de consulter les représentants du personnel des collectivités territoriales ni dans le cadre des débats relatifs à l'organisation, le financement et l'efficacité de l'action publique, ni sur les projets d'adaptation des lois, d'expérimentation et d'innovation alors que ces projets pourraient avoir un impact sur le service public, la Fonction publique et le statut des fonctionnaires territoriaux.

Propositions

- **Promouvoir le droit à négocier localement tel que prévu par la loi du 5 juillet 2010 complété par la circulaire du 22 juin 2011.**
- **Renforcer les droits syndicaux et le rôle des instances représentatives des personnels.**
-
- **Renforcer les délais de consultation des instances paritaires et les modalités de prise en compte des avis des représentants du personnel dans les CTP et CHSCT.**
- **Créer des droits supplémentaires pour les agents élus pour l'exercice de leur mandat.**
- **Renforcer le dialogue social et la négociation au niveau des nouvelles instances de gouvernance (notamment les Conférences territoriales de l'action publique).**