



## 13<sup>ème</sup> CONFERENCE REGIONALE 14 ET 15 MARS 2012 à CHANGE

### ATELIER « SERVICES PUBLICS » Marie-Claude Robin

#### INVENTER UNE NOUVELLE DEMOCRATIE TERRITORIALE ET REFONDER LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Révision Générale des Politiques Publiques, réforme des collectivités territoriales, réforme et gel des financements des collectivités territoriales, loi « Hôpital / Patients / Santé / Territoires », réforme de l'administration territoriale de l'Etat, réforme des services publics de réseaux, pacte « Euro plus », projet de nouveau traité... Les réformes mises en œuvre dans la dernière décennie affectent les territoires à l'échelle locale, nationale et européenne.

***Elles participent de la même idéologie : assurer la prépondérance du marché sur l'intérêt général et sur les politiques publiques.***

La réorganisation du territoire autour de la création de neuf métropoles - en incluant le Grand Paris - et/ou de pôles métropolitains n'a pas pris en compte les besoins sociaux prioritaires. Elle ignore l'exigence de développer les capacités humaines. Elle répond avant tout aux exigences économiques du monde patronal ; il s'agit d'inscrire la France et ses territoires dans une vision de la compétition mondiale centrée sur l'émergence de métropoles de taille internationale.

Cette stratégie s'accompagne d'une destruction des services publics de proximité, partout et pour tous, et provoque des coupures brutales du territoire entre urbain et rural, mais aussi urbain avec les villes plus petites et inter urbain dans la métropole.

Pour les citoyens et les usagers, il y aurait d'un côté une France des métropoles, des territoires « gagnants » accumulant les richesses et les compétences, et de l'autre côté, la France des territoires « perdants », cumulant désengagement des services publics et handicaps financiers, économiques, sociaux, culturels.

***La CGT est porteuse d'une autre ambition.*** Pour notre organisation syndicale, les services publics sont intrinsèquement liés à une conception du « vivre ensemble » et du développement respectueux de l'humain et de son environnement, du contrat social et des conditions de l'essor économique.

#### UNE REPUBLIQUE PORTEE PAR DES PRINCIPES FONDATEURS...

La République s'est dotée d'outils d'intervention structurés autour de principes forts dont la puissance publique à tous les niveaux est le garant : égalité de traitement des usagers, adaptabilité, continuité. Le service public a pour finalité une réponse efficace, opportune et qualitative aux besoins des citoyens. La notion d'adaptabilité, qualifiée aussi de mutabilité, induit rénovation et adaptation permanente des services publics aux nouvelles demandes d'intérêt général ainsi qu'aux évolutions de toute nature : démographique, économique, technologique, sociale, environnementale, financière, etc.

Il en résulte pour la puissance publique l'obligation de politiques publiques intégrant les changements et les évolutions qui caractérisent la société.

## ... REPOSANT SUR UNE CONCEPTION NOVATRICE DU SERVICE PUBLIC

Le service public et les politiques publiques s'avèrent indispensables au développement humain durable qu'ambitionne la CGT :

- D'une part, le principe fondamental du service public est la recherche du progrès social permanent ;
- D'autre part, il s'inscrit, par essence, dans la pérennité nécessaire au développement pour aujourd'hui et pour demain.

Pour garantir la cohésion sociale, le développement et un lien responsable entre l'humain et la nature, il faut du temps, de l'ambition et la participation de tous.

Le service public joue un rôle fondamental dans notre histoire sociale. Les valeurs d'égalité, de solidarité, de justice sociale, d'émancipation ont pu se décliner grâce à l'organisation de notre société autour du service public.

***Le service public peut donc être défini comme une activité organisée collectivement pour satisfaire l'intérêt général.***

S'il n'existe pas, la société ne peut ni fonctionner, ni se pérenniser. Par ailleurs, le service public a pour mission de porter les intérêts de long terme de la collectivité face aux exigences de court terme de la logique de la rentabilité. Il est l'un des outils majeur de solidarité des territoires. A ce titre, le service public est le garant du lien social et participe du contrat social.

Ces principes fondateurs, bien que pas toujours respectés, restent des références majeures.

***Leurs mises en œuvre conditionnent l'efficacité sociale et économique de l'intervention publique.***

Service public et développement économique interagissent : le service public favorise le développement économique, le développement économique appelle des services publics. Le service public participe de l'essor économique.

Appréhender ce volet économique constitue un véritable enjeu. Les services et les entreprises publics ont largement contribué au développement et à la satisfaction des besoins économiques et sociaux : l'école, l'hôpital, l'énergie, le téléphone, les transports... Ces investissements coûteux, de très long terme, que seule la puissance publique est à même de réaliser, sont indispensables. Dans l'histoire économique et sociale de la France, ils ont constitué des éléments déterminants et ont été des accélérateurs puissants du développement.

## UNE CONSTRUCTION AMBITIEUSE ...

Durant la période 1982-1984, le double mouvement de réorganisation de l'intervention publique et de renforcement des garanties statutaires a respecté l'équilibre indispensable entre garanties nationales et exercice des missions à tous les niveaux des institutions décentralisées.

***C'est parce qu'elle a été conçue et mise en œuvre dans ce cadre que la première phase de la décentralisation a été une avancée globalement appréciée par la CGT.*** Toutefois, les transferts de compétences vers des exécutifs locaux élus au suffrage universel se sont accompagnés de transferts de ressources, de mécanismes de péréquation financière insuffisants. De plus, la réforme prévue de la fiscalité n'a pas eu lieu.

L'existence d'un Statut Général des Fonctionnaires dans la Fonction Publique, organisé autour de trois versants, et de statuts spécifiques dans les entreprises de service public a permis de préserver les droits des agents ainsi que la qualité des prestations fournies.

Les besoins des usagers, en constante évolution, méritaient ce développement du périmètre d'action et de la qualité du service public, et la croissance de l'emploi public.

L'organisation de l'intervention publique devait donc impérativement s'appuyer sur une complémentarité État / collectivités articulant décentralisation et déconcentration. La politique volontariste d'implantations locales a contribué à l'aménagement du territoire et a renforcé la présence de la puissance publique dans les zones rurales et urbaines en difficulté. Un déficit démocratique caractérise cependant cette première phase de la décentralisation-aucel il convient de remédier.

### **... QUI DEMANDE A ETRE RENOUVELEE**

L'architecture actuelle de l'intervention publique est loin d'être un ensemble idéal et il est évident que l'organisation des missions publiques est perfectible.

#### ***Pour une organisation toujours plus démocratique de l'intervention publique***

- l'échelon national - au travers de la représentation parlementaire et des services publics nationaux - doit être confirmé et renforcé dans son rôle de garant des principes et des moyens qui permettent d'assurer l'effectivité des droits sur tout le territoire. Il a la responsabilité de la cohérence, de la régulation sociale, économique, financière pour l'aménagement des territoires ainsi que de la coopération entre les territoires.
- le caractère unitaire de la République, assurant une égalité de traitement pour toutes et tous sur l'ensemble du territoire national doit être réaffirmé. Son caractère décentralisé justifie le respect de la libre administration des collectivités locales dans le cadre des lois républicaines et leur autonomie financière.
- le caractère démocratique de la décision, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques doit être renforcé. A chaque échelon de la décision, notamment du vote de recettes ou de prélèvements, doit correspondre une instance assise sur la légitimité démocratique.

Par ailleurs, les dispositifs de concertation, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques associant décideurs politiques, usagers et/ou citoyens doivent être confortés ou créés.

***La CGT propose à cet effet la création d'espaces démocratiques communs - usagers, salariés, citoyens, élus - permettant la prise en compte des besoins des populations, de l'intérêt des salariés et du rôle politique des élus.***

Enfin, la CGT propose la création de nouveaux indicateurs du développement économique et humain. La qualité des conditions de vie, de travail, de déplacement, d'éducation, d'égalité entre les femmes et les hommes, du lien social participent aussi à la mesure de la richesse d'un territoire. Ces indicateurs doivent contribuer à l'évaluation en amont et en aval des évolutions des services publics.

#### ***Pour une organisation plus efficace de l'intervention publique***

La conception de la répartition des missions publiques doit reposer sur le principe selon lequel la compétence doit être exercée au niveau le plus pertinent en termes de décision, de conditions d'exercice, et d'association des différents acteurs concernés.

Parce qu'elle garantit l'égalité d'accès, la maîtrise publique des missions relevant de la satisfaction des besoins fondamentaux requiert d'être pleinement assurée, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau, du logement social, de l'énergie, de la

communication, de la justice, des transports, de l'action sociale, de la culture, du contrôle sanitaire...

Une politique publique ambitieuse d'aménagement du territoire, de développement économique et de protection de l'environnement doit être un des axes principaux de coopération entre les différents échelons, avec un accent particulier dans les secteurs ruraux menacés de désertification et les zones urbaines en difficultés.

## **L'ENJEU DEMOCRATIQUE DANS LES TERRITOIRES**

Dans de nombreux domaines, le territoire est devenu un lieu structurant de définition d'axes stratégiques et de politiques publiques. Par exemple :

- L'ARS pour ce qui concerne la santé dans toutes ses dimensions ;
- L'apprentissage ;
- Le transport de voyageurs - notamment ferroviaire -, les plans déplacements – entreprises ;
- Les politiques « emploi – formation » et la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ;
- L'économie avec les schémas ou stratégie régionale de développement économique et les initiatives territoriales pour le financement de celles-ci ;
- Les politiques sociales, les schémas de gérontologie, le handicap notamment à l'échelle des départements ;
- Les schémas régionaux « climat - air – énergie » ;
- Les dimensions culturelles pour les collectivités territoriales dans leurs diversités ;
- Les plans régionaux « santé au travail » au sein des CARSAT ;
- L'intervention de plus en plus territorialisée pour les dossiers recherche / enseignement supérieur.

Tous ces aspects sont l'objet de préoccupations et de revendications pour les organisations syndicales ; ce sont également des enjeux citoyens. Cette évolution significative de la place des territoires dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques concerne à la fois l'Etat et les différentes collectivités territoriales.

### ***Quel état des lieux du dialogue social et / ou du dialogue citoyen au regard de ces nouvelles compétences territoriales?***

Celui-ci est resté extrêmement classique et n'a connu que très peu d'évolutions depuis plusieurs décennies à l'exception de diverses innovations en territoire. Les principaux espaces sont notamment :

- Les CESER ;
- Les Comités de lignes ferroviaires ;
- Les Comités de Coordination de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ;
- La Conférence Régionale Santé / Autonomie ;
- La COPIRE - commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi.

... espaces qui vous le noterez sont toutes des instances de niveau régionales.

Le déficit de dialogue social et citoyen demeure considérable et la CGT souhaite porter un certain nombre d'ambitions en territoires pour y pallier :

- Construire ou conforter des espaces de démocratie sociale et citoyenne ;

- Donner à ces espaces les moyens d'intervenir de façon significative sur les choix stratégiques ;
- Accompagner cette démarche d'une amélioration conséquente des droits syndicaux par la construction de droits interprofessionnels.

### ***Construire ou conforter des espaces de démocratie sociale et citoyenne***

Sans multiplier à l'infini de nouveaux lieux, il apparaît nécessaire de se donner quelques priorités.

***Quatre niveaux territoriaux sont des lieux de définition stratégique: la région, le département, le bassin d'emploi, l'intercommunalité.***

A ces quatre niveaux, il convient de construire ou de conforter une véritable démocratie sociale et citoyenne permettant, à l'image des CESER ou des Conseils de Développement, de rassembler les acteurs et de travailler des ambitions territoriales dans une démarche prospective.

Cela suppose des moyens pour réaliser des travaux, des études mais également pour favoriser la participation des acteurs locaux et notamment des représentants des salariés.

Une nouvelle dimension de la démocratie sociale et citoyenne suppose de dépasser de façon structurelle l'information ou la consultation. Il convient de se donner une perspective d'anticipation, de contractualisation d'évaluation et de négociation. Par exemple, notre organisation syndicale est favorable au développement de la contractualisation notamment dès lors que l'intervention publique se traduit par des aides aux entreprises, qu'elles soient directes, sectorielles ou territoriales.

En ce sens, il convient d'imposer des critères sociaux, environnementaux favorisant ainsi une politique publique efficace pour l'emploi, la croissance, le développement humain durable.

Enfin, il n'existe aujourd'hui aucun droit syndical à l'échelle interprofessionnelle. La participation des militants syndicaux à diverses instances s'effectue donc sur les droits attachés à l'entreprise, à la profession.

Cette situation n'est plus acceptable; elle pose d'ailleurs des problèmes juridiques importants d'utilisation de droits syndicaux.

***Il convient donc que s'engagent à différents niveaux, dont le niveau national, des négociations permettant la mise en place de véritables droits syndicaux interprofessionnels.***

### **LES MOYENS DE L'EXERCICE. DES MISSIONS : LES ENJEUX POUR LES AGENTS PUBLICS**

L'intérêt général a besoin de personnels, préservés des pressions politiques et partisans, dont la qualification soit reconnue et présents sur tout le territoire. Une démarcation claire entre la sphère politique et l'administration publique doit prévaloir afin de garantir l'indépendance des agents publics et de mieux définir leurs missions et leurs compétences. Les principes d'une administration neutre, impartiale et égalitaire doivent se traduire par une Fonction Publique de carrière.

En ce sens, une seule fonction publique avec plusieurs versants - Etat, territoriale, hospitalière - reste pertinente demandant le renforcement des dispositions communes à l'ensemble des fonctionnaires. A ce titre nous demandons l'abrogation de l'ensemble des dispositions qui tendent vers une fonction publique d'emploi - loi mobilité et parcours professionnels, prime de fonction et de résultat, prime d'intéressement... ainsi que la mise en œuvre d'un véritable dispositif permettant l'intégration des agents publics hors statut.

## **LE FINANCEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES - LA QUESTION DETERMINANTE DE LA FISCALITE**

Une réforme fiscale d'ampleur s'avère une des conditions indispensables pour une intervention publique assurant l'effectivité des droits. Cette réforme doit permettre un financement solidaire et pérenne des missions de service public et de l'emploi public dans le cadre d'une conception axée sur la complémentarité entre échelons d'exercice des missions et la solidarité entre territoires.

La CGT se prononce, en lieu et place de l'actuelle contribution économique territoriale, pour la création d'un impôt pour l'emploi et pour le développement solidaire des territoires, respectant cinq principes :

- La contribution des entreprises au financement de la dépense publique locale doit être réaffirmée ;
- La taxe doit être présentée dans un cadre pluriannuel afin de créer un environnement stable pour les entreprises ;
- Un mécanisme fiscal corrigeant les inégalités de ressources économiques entre territoires ;
- Mettre fin au déséquilibre actuel entre les différents secteurs d'activité. C'est surtout le secteur financier qui profite de ce déséquilibre alors que l'industrie paie une contribution proportionnellement plus élevée ;
- Intégrer dans la base de la taxe les actifs financiers des entreprises, car la financiarisation est un frein au développement de l'emploi et des activités productives.

De plus, il convient d'améliorer et de renforcer les moyens des services des finances publiques chargés de la gestion et du contrôle de la fiscalité locale, en termes d'effectifs, de formation, de conditions de travail...

Plus généralement, la CGT propose une profonde réforme de la fiscalité locale. Elle estime nécessaire d'élaborer de nouveaux critères de péréquation et de dotation afin de corriger les inégalités sociales et économiques des territoires, et de rendre la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation plus équitablement réparties en prenant en compte les revenus des ménages.

Par ailleurs, une politique fiscale juste et efficace nécessite un renforcement des moyens consacrés par l'État au recouvrement de l'impôt et au contrôle de l'utilisation de l'argent public.

Enfin, la création d'un pôle financier public et de fonds régionaux s'avèrent pertinents pour contribuer au financement des investissements publics et de l'appareil productif, dispositifs devant être placés sous un contrôle démocratique.

L'ensemble de ces analyses et de ces propositions rendent incontournable l'abrogation de la loi portant réforme des collectivités territoriales. Doivent s'y substituer de nouvelles dispositions élaborées démocratiquement avec les salariés et leurs organisations syndicales, les citoyens et plus largement l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux; processus démocratique devant prévaloir dans l'élaboration de toutes les réformes.

C'est dans ces termes que la CGT s'est adressée au Sénat.

Il nous reste à faire vivre ces propositions pour les rendre incontournables.

Comment y travaillons-nous au niveau régional, niveau ou nous avons de plus en plus d'instances - ARS, Pôle emploi - pour ne citer que ces deux exemples ?

Défendre les services publics et ses missions demande une réflexion collective, c'est pourquoi le bureau régional propose de mettre en place un collectif qui s'enrichira des réflexions menées dans les Unions départementales et dans les professions pour une activité revendicative efficace sur les politiques publiques.

Comment investir ce collectif ?

A vous de le dire.