



Paris, le 2 février 2021

PROJET DE LOI 4D

DECRYPTAGE D'UNE ÉNIÈME DÉCENTRALISATION

➡ Qu'est que le projet loi 4D ?

Le projet de loi 4D (décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification) est une des réponses du gouvernement à la demande des élus locaux (région, département et grande métropole) d'être des acteurs toujours plus importants dans leur région. Dans ce cadre, ceux-ci réclament l'ensemble des leviers économiques, budgétaires et sociaux pour administrer leur territoire avec plus de liberté. L'objectif affiché est de rendre leurs régions plus attractives et de répondre aux besoins de leurs concitoyens au plus près des préoccupations du terrain. Ce sont les éléments de langage utilisés par les politiques pour réclamer plus de pouvoir et d'indépendance vis à vis des politiques publiques nationales. En cela ils trouvent un écho favorable auprès du Président Macron qui disait lors de la 1^{ère} conférence des territoires en 2017 : « *Nous avons des transitions inédites à vivre, elles imposent de repenser en profondeur le rôle de l'Etat ; elles imposent de reconsidérer la méthode entre l'Etat et les collectivités territoriales et elles conduisent immanquablement à repenser aussi la méthode et les réalités de nos relations financières.* »

Cela nous renvoie à un vieux débat entre les défenseurs d'un pouvoir et d'une organisation centralisés contre un pouvoir et une organisation décentralisés. Force est de constater, que depuis 1981, de nombreuses lois et actes de décentralisation se sont enchainés, mettant à mal l'égalité des droits des citoyens et l'égalité d'accès aux services publics.

Le plus emblématique des changements fut la modification de l'article Premier de la constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française qui a ajouté le dernier alinéa.

Article 1^{er} : La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

Rappelons que ce désengagement de l'Etat s'est poursuivi quelle que soit la couleur du gouvernement au pouvoir, Emmanuel Macron n'a pas dérogé à cette règle et l'a même accentuée. A nouveau à la Conférence nationale des territoires il disait : « *il faut bien le dire, que notre approche est monolithique, unilatérale, univoque et au principe d'égalité sur lequel notre République s'est construite, nous devons bien aujourd'hui considérer en quelque sorte une forme d'attention toute particulière à une égalité des chances des territoires car l'égalité qui crée de l'uniformité n'assure plus l'égalité des chances sur la totalité de notre territoire aujourd'hui.* »

Rappelons que FO reste indéfectiblement attachée à l'égalité des droits et à l'égalité d'accès aux services publics. Pour nous cette égalité, conforme aux valeurs du statut général des fonctionnaires, ne peut s'entendre qu'avec un pilotage fort des politiques publiques au plan national et par leur déclinaison locale avec les services déconcentrés de l'Etat.

Pour mieux comprendre, nous devons passer en revue des définitions et ce qui se cachent derrière chaque D.

- **La centralisation peut désigner**, en histoire et en politique : le regroupement des moyens d'action et de contrôle d'un État dans un même endroit.
- **La décentralisation** : c'est le transfert des pouvoirs de l'État aux collectivités locales tels que les conseils régionaux, les conseils départementaux, les intercommunalités et les mairies.
- **La déconcentration** : c'est le transfert des missions des services centraux de l'État à ces services déconcentrés. C'est la redistribution des pouvoirs de décisions au sein même de l'institution.
- **La différenciation** : c'est la latitude donnée par le gouvernement aux préfets pour qu'ils puissent administrer les services de sa région ou ses départements en fonction de sa propre vision et doctrine du service public.
- **La décomplexification** : rendre l'administration plus accessible, plus simple et compréhensible par les citoyens.

Quelle est la structuration actuelle ?

Les ministères élaborent la politique du gouvernement et avec l'aide de l'administration centrale, ils la mettent en œuvre sur l'ensemble du territoire grâce à leurs services déconcentrés. Cela permet de traiter l'ensemble des citoyens sur un même pied d'égalité.

Quel que soit la région où vous résidez, vous bénéficiez et vous avez accès aux mêmes services publics.

Cette structuration correspond bien à la constitution française et à ses principes d'une république « une et indivisible » qui assure l'égalité de traitement de ses citoyens sur l'ensemble de ses territoires.

Elle permet à l'exécutif de déployer sa politique, la même pour tous sans aucune distinction.

Les précédents actes de décentralisation ont déjà bien entamé cette organisation nationale et verticale.

Quel est l'objectif de cette énième décentralisation ?

La décentralisation contrairement à la déconcentration permet de transférer le pouvoir décisionnelle à une autre entité (région, les métropoles, l'intercommunalité). D'une décision centralisée, nous basculons dans une décision décentralisée, différenciée en fonction des régions et/ou départements.

Dans cette optique, le projet de loi 4D va plus loin que les précédents et prévoit que les régions puissent construire leur propre norme. Cela signifie une vraie cassure en termes d'égalité des droits et par voie de conséquence d'égalités d'accès aux services publics.

Les ministres de demain deviendront-ils des simples portes paroles de leurs politiques publiques, sans aucun moyen d'agir !

Cette future autonomie entrainera une concurrence entre région. Pour être la plus attractive possible, chacune fera en sorte d'attirer les grands groupes et donc l'emploi. Pour atteindre cet objectif, jusqu'où les élus seront-ils prêts à aller sous la pression de ces mêmes groupes, en termes de remise en cause du droit du travail, du droit social et du service public.

Quelle fonction publique demain ?

La FGF FO n'a eu de cesse d'exiger un audit ainsi qu'un bilan des réformes avant d'envisager toutes nouvelles réorganisations et/ou restructurations. Nous avons en ce sens revendiqué la réouverture du conseil national des services publics. Force est de constater que nous ne sommes pas entendus à ce stade. A l'inverse, le gouvernement poursuit les réformes avec la loi de transformation de la fonction publique (loi TFP), le pendant de la loi travail dans le secteur privé, pour accompagner les réformes territoriales de l'Etat.

Depuis 2007 sous les sigles de RGPP, MAP, CAP 2022, la loi NOTRe et la RéATE en outre, les gouvernements successifs ont contribué à affaiblir les services publics de l'État en ne cessant de les décentraliser. De fait, l'administration se restructure et se transforme en permanence pour accompagner cette orientation politique.

Cela génère des conséquences désastreuses en matière de service public rendu et de dégradation des conditions de travail des personnels.

Les préfets sont devenus les chefs d'orchestre de cette transformation pour accompagner les élus locaux. L'objectif est que les Préfets détiennent les pleins pouvoirs pour mener ce projet, construit sur des services dits essentiels avec un service public de l'Etat réduit à son strict minimum, puisque la loi 4D voudrait en transférer une large partie en collectivité. Pour résumer, le préfet gèrera les services non privatisables et non transférables dans le cadre de la loi.

N'oublions pas également que la loi TFP prévoit le détachement d'office des personnels dans le statut de l'organisme d'accueil lors des transferts de missions, inacceptable pour la FGF FO.

En cours ou à venir en termes de transfert et de création des missions du service public dans le cadre du projet de loi 4D :

La Transition écologique et le transport.

- La DREAL pourrait à terme voir une bonne partie de ces missions transférées aux collectivités au prétexte d'améliorer la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité, etc.
- Les DIR (Directions Interdépartementales des Routes) pourraient aussi faire l'objet de transfert vers les collectivités en fonction des régions.
- Expérimenter la décentralisation de routes nationales non concédées et donc gratuites pour les usagers aux régions. Cela nous amène à nous interroger sur les routes nationales non concédées au secteur privé qui ne seraient pas transférées aux collectivités : deviendront-elles payantes, et au final transférées aussi au secteur privé.
- L'urbanisme et le logement pourraient expérimenter une délégation complète de compétences.
- Permettre le transfert de la gestion et de la propriété des petites lignes ferroviaires.

La santé, la cohésion sociale et l'Education :

La santé : - accroître la place des élus dans la gouvernance des ARS.

- Permettre aux collectivités de financer les établissements de santé.
- Permettre aux communes et aux départements de recruter du personnel soignant.
- Permettre aux départements de contribuer à la politique de sécurité sanitaire.

La cohésion sociale :

- Expérimentation de la recentralisation du RSA et renforcer les politiques d'insertion.
- Rattacher les directeurs des instituts départementaux de l'enfance et des familles à la fonction publique territoriale.
- Donner aux métropoles la possibilité de se doter de centres intercommunaux d'action sociale.
- Transférer aux départements la tutelle des pupilles de l'Etat.
- Améliorer le gouvernement de la protection de l'enfance.

L'éducation

- Décentraliser la médecine scolaire aux départements
- Clarifier les relations entre les collectivités et les gestionnaires de collèges et lycées.

Restructuration en cours :

- La mise en place des secrétariats généraux communs aux DDI et Préfectures.

A compter du 1er avril 2021, un nouveau service déconcentré de l'Etat, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) qui regroupe les missions actuellement exercées au niveau régional par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale ;

- Intégrer les « unités départementales » des DIRECCTE aux directions départementales interministérielles que sont les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS-PP) afin de former de nouvelles

directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DEETS-PP).

- Fermeture de site, restructuration et perte de certaine mission à la DGFIP.
- La possibilité d'externaliser l'élaboration des passeports et carte d'identité nationale.

Quel pourrait être le futur ?

Une région dotée de la possibilité d'élaborer ses propres normes pourrait demain avoir, en son sein, un service public différencié, voire détenu pour partie par le secteur privé.

Cette orientation aurait pour effet que le service public serait accessible uniquement à ceux qui en auraient les moyens.

Le financement du service public sera essentiel sur son fonctionnement. Reposant essentiellement sur l'impôt, et notamment l'impôt sur le revenu, son financement actuel est garant d'une cohérence nationale. Les réductions continues d'impôts et en opposition l'augmentation d'impôts locaux nous font craindre une différenciation des choix prioritaires de politique publique par région.

Pire, à force de répétition et de contre-réforme fiscale, les gouvernements successifs ont réussi à infuser un discours anti-impôts chez nos concitoyens.

Nous vous proposons un exemple concret pour illustrer ce futur

La création de la collectivité européenne d'Alsace (ceA)



La collectivité européenne d'Alsace est un modèle unique en France. Elle est créée par fusion des deux départements alsaciens (Bas-Rhin et Haut-Rhin). Elle a tenu sa 1^{ère} assemblée délibérante le 2 janvier 2021.

La collectivité européenne d'Alsace comporte neuf arrondissements, cinq sont situés dans le Bas-Rhin et quatre dans le Haut-Rhin. Le nombre de communes s'élève à 880 dont 514 dans le Bas-Rhin et 366 dans le Haut-Rhin.

En plus des compétences départementales, elle bénéficie des compétences suivantes :

- chef de file en matière de coopération transfrontalière ;
- promotion du bilinguisme, de la langue et de la culture régionale avec possibilité de recruter par contrat des intervenants bilingues ;
- gestion des actions relevant du Fonds social européen par délégation de l'État ;
- possibilité pour une intercommunalité de déléguer à la collectivité européenne d'Alsace la compétence d'insertion par les activités de proximité ;
- création d'un conseil de développement ;
- promotion de l'activité touristique en France et à l'étranger ;
- possibilité pour les ordres professionnels et les fédérations culturelles et sportives agréées de créer des organes à l'échelle de l'Alsace ;
- transfert de la part de l'État des routes et autoroutes non concédées, à l'exception de celles qui sont transférées à l'Eurométropole de Strasbourg.

Comme c'est le cas à chaque fusion-restructuration, des services vont disparaître et des personnels ne seront pas remplacés. De plus, cette nouvelle collectivité pourra instaurer des règles qui lui sont propres et donc différentes des autres départements voisins. Les nouveaux transferts programmés de missions de l'État vers cette collectivité font également craindre à terme des risques de privatisation et financement local pour l'entretien des routes par exemple (écotaxe ou autres ?). L'apprentissage de langues régionales et l'ouverture de recrutement local par contrat risquent de mettre à mal l'éducation nationale et ses enseignements nationaux.

On constate que cette collectivité puissante par son bassin économique et sa position stratégique frontalière (Allemagne et Suisse) va bénéficier d'une grande autonomie.

Il est également inquiétant que cette initiative s'étende à d'autres régions également frontalières. Nous voilà arrivés à un vœu porté par de nombreux partis politiques qui veulent engager notre pays vers un fédéralisme à l'allemande avec une vision européenne et transfrontalière. Le slogan de certains : « *l'Europe des régions* » reprend forme.

Cette création est une expérimentation sur une possibilité d'évolution des régions, fusion des départements, collaboration avec les régions allemandes limitrophes, la collectivité a récupéré les leviers essentiels tel que le transport par le transfert des routes nationales non concédées, l'environnement, l'éducation etc.

Elle pourra donc prendre toutes les décisions qui lui seront utiles pour administrer sa collectivité au profit, nous l'espérons, des citoyens et non des grands groupes multinationaux.

Difficile de résister à un dumping social lorsque la collectivité fait face seule à des grandes firmes nationales ou multinationales dans le cadre de négociation pour s'implanter.

Position de la FGF-FO

La FGF FO n'a eu de cesse de dénoncer ces réformes qui n'ont aucun sens pour les personnels qui constatent la dégradation des services rendus aux usagers, mais aussi de leurs conditions de travail. Les restructurations continuent d'être menées, au pas de charge, sans écoute des représentants des personnels.

La FGF FO a revendiqué à maintes reprises au niveau national l'arrêt de ces réformes, y compris au regard de la crise sanitaire. Les personnels ne peuvent pas d'une part subir les conséquences de la crise sanitaire, être placés en télétravail, et d'autre part faire face aux réformes.

La FGF FO a exigé un état des lieux des conséquences de ces réformes pour évaluer leurs répercussions et leur impact sur le service rendu à l'utilisateur. C'est en ce sens, que nous avons demandé la réactivation du conseil national des services publics, lieu de débat et de décision sur l'avenir des services publics.

La FGF FO affirme que les réformes de l'État sont purement idéologiques et budgétaires. Elles ne visent pas à un meilleur fonctionnement du service public mais à une privation de ses services.

La FGF FO continue de combattre ces réformes et de défendre les intérêts des personnels dans le cadre des fusions, restructurations ou externalisations. La priorité étant de maintenir, améliorer et renforcer le statut général des fonctionnaires.

Ce projet de loi 4D est bien une vision idéologique néolibérale permettant de diviser cette république « une et indivisible » en introduisant une concurrence effrénée entre région pour se rendre attractive économiquement au détriment d'une véritable cohésion sociale garante des valeurs républicaines de liberté, égalité, fraternité et laïcité.

Dans ce panorama inquiétant, le combat syndical continue de garder tout son sens, notamment dans le cadre de ce projet de Loi qui vient d'être reporté du débat parlementaire sine die.

Plus que jamais, résister, revendiquer, reconquérir !