



# ENJEUX TERRITORIAUX

Livret 1 - État des lieux



# INTRODUCTION

**D**ans un contexte européen marqué par « la concurrence libre et non faussée », sous l'impulsion des États membres, dont la France, émerge une nouvelle conception du développement et de l'aménagement du territoire.

Les territoires deviennent progressivement le terreau de la politique économique européenne et se trouvent placés dans une situation de concurrence exacerbée fondée sur la « spécialisation territoriale ».

Il en résulte une mutation du rôle et des prérogatives des institutions publiques nationales et locales.

Depuis plusieurs années, des réformes structurantes affectent le champ et l'organisation de l'action publique. On le voit notamment avec la fusion des régions, la consécration des métropoles, les réformes et les réorganisations spatiales des administrations d'État menées dans l'opacité la plus totale.

Ces transformations accompagnent – et même anticipent – les stratégies du capital, des grands groupes et de la financiarisation de l'économie. Toutes ces restructurations affectent les conditions de travail et de vie des salariés, des privés d'emplois, des retraités et plus globalement des populations.

Parallèlement, les droits et garanties collectifs des salariés sont amoindris, la hiérarchie des normes mise à mal, les libertés syndicales et le droit syndical affaiblis.

Pour la CGT, le salariat doit se donner les moyens d'intervenir sur le sens et le contenu des politiques publiques, et sur la relance de l'économie productive. L'efficacité du syndicalisme – et singulièrement celui de la CGT – est donc interrogée sur sa capacité à construire des alternatives et des réponses collectives et crédibles adossées aux aspirations diversifiées du monde du travail dans un cadre institutionnel bouleversé.

Ce livret a l'ambition de clarifier – de façon simple et synthétique – les enjeux qui s'offrent à nous.



# LA RÉFORME DES SERVICES DE L'ÉTAT EN TERRITOIRE

- La décentralisation
- La déconcentration
- Les conséquences

# **LE PRINCIPE TRADITIONNEL DE L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT**

L'organisation de l'État s'exerce sur l'ensemble du territoire national. Cela permet de répondre aux principes d'accessibilité, d'égalité et de continuité du service public pour les citoyens. Il est partagé entre administrations centrales et services déconcentrés à différents niveaux, et s'inscrit dans un modèle pyramidal hiérarchique avec à son sommet une administration ministérielle centrale et des services territoriaux qui lui sont en principe soumis. C'est cette organisation que les réformes successives ont progressivement remise en cause.

Depuis 1982, les services de l'État ont connu de profondes modifications sous l'effet de deux mouvements concomitants : la décentralisation d'une part, et les réformes de la déconcentration d'autre part.

## **A/ - La décentralisation**

Les lois de 1982 et 1983 ont doté les collectivités territoriales de pouvoirs propres en supprimant la tutelle administrative et financière a priori exercée par le préfet sur leurs actes, en transférant les exécutifs départemental et régional du préfet aux présidents des conseils et en faisant de la région une collectivité territoriale de plein exercice.

Plusieurs domaines ont été décentralisés : le développement économique et les lycées

ont été dévolus à la région, l'urbanisme à la commune et l'aide sociale et les collèges au département.

La loi de 2004 élargit le champ de la décentralisation en transférant de nouvelles compétences de l'État aux collectivités territoriales en matière d'éducation (carte des formations professionnelles initiales, sectorisation des écoles et collèges, logement social étudiant, propriété des bâtiments des lycées et collèges), de développement économique, de formation professionnelle, de transports (routes nationales, aéroports)...

Les personnels des services ont également été transférés.

Ces transferts de compétences et de personnels ont conduit à un rétrécissement considérable des services de l'État dans les territoires.

## **B/ - La déconcentration**

Parallèlement et consécutivement, l'organisation des services restant dévolus à l'État est profondément modifiée. Dès 1992, la charte de déconcentration fait de cette dernière le principe de l'organisation administrative de l'État.

Aujourd'hui, c'est le cadre régional qui devient l'unité déconcentrée de droit commun. En d'autres termes, le découpage régional devient le territoire spécifique de mise en œuvre de la politique de l'État.

Les imbrications de compétences entre État et collectivités et entre services de l'État et opérateurs rendent le paysage encore plus flou.

La modification la plus lourde en termes d'organisation territoriale de l'État s'est opérée à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au travers de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

À présent, la loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) regrou-

pant les régions a entraîné les fusions de services de l'État dans les nouvelles régions, désorganisant les services par l'application absurde d'un principe de spécialisation des territoires, complexifiant les circuits de décisions et conduisant à l'éloignement de certains services et des agents.

## C/ - Des évolutions de services publics

La loi « Hôpital, patients, santé, territoire » (HPST) a créé en 2009 les agences régionales de santé (ARS), établissements publics, qui regroupent :

- d'anciens services déconcentrés du ministère de la Santé telles les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (Drass) et certains services des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass) ;
- certains services de l'assurance maladie, telles les unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam) ;
- le personnel des pôles organisation du système de soins et prévention du service du contrôle médical ;
- la branche santé des caisses régionales d'assurance maladie (Cram).

Les personnels des ARS issus des Ddass et Drass sont des agents publics alors que les salariés de l'assurance maladie sont des personnels de droit privé.

Ces établissements ne sont plus des services du ministère de la Santé. Ils sont des opérateurs auxquels la loi reconnaît une certaine autonomie et sur lesquels le ministère de la Santé exerce un rôle de simple tutelle : les chaînes de commandement sont rompues.

Dans l'enseignement supérieur et la recherche, ce sont aussi des regroupements et fusions d'établissements qui restructurent en profondeur le secteur en concentrant les moyens sur une vingtaine de sites, créant

ainsi, avec l'instauration de la sélection, les conditions du développement d'un système inégalitaire débouchant sur une véritable politique de ségrégation sociale en matière d'accès à un enseignement supérieur de haut niveau adossé à la recherche.

Quant à la recherche publique, elle est de plus en plus pilotée via des projets à court terme à visée de rentabilité immédiate, qui absorbent la partie la plus importante du financement et grèvent les perspectives d'innovations et d'avenir de la nation.

Enfin, la création des maisons de l'État et des maisons de service au public ajoute au chaos perpétuel.

Les politiques de réductions des dépenses publiques conduisent à la fermeture de nombreux services publics de proximité et à l'abandon des missions, faute de moyens. De ce point de vue, l'introduction de l'« e-administration » pose des enjeux de citoyenneté et d'égalité de traitement des usagers.

Une certaine vision de la territorialisation et les nouvelles modalités de conduite des politiques publiques mises en place dans les territoires (et plus particulièrement dans les régions) visent à diluer l'État central dans l'État régional, avec de nouveaux acteurs très importants.

Les préfets de régions et les présidents des conseils régionaux peuvent ainsi « s'entendre » au sein des conférences territoriales, afin que des missions publiques de l'État fassent l'objet de délégations de compétence au profit des collectivités territoriales sans encadrement national. Se crée alors une rupture d'égalité des citoyens dans l'accès au service public.

Le retour aux « baronnies » aggrave les phénomènes de concurrence entre les régions. En ignorant ainsi les systèmes de péréquation, toute forme de solidarité nationale est donc abandonnée.



# LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES AXES PRINCIPAUX

- La concentration des institutions
- La concentration des compétences
- La concentration des pouvoirs
- La concentration des administrations et la mutualisation des services

Sous la pression d'une conception européenne de l'organisation des territoires, encourageant l'autonomie des régions, la forme d'organisation des États évolue.

En France, les différents gouvernements ont largement contribué au passage de l'État décentralisé – issu de la loi du 2 mars 1982 et confirmé par la réforme constitutionnelle de 2003 – à un État régionalisé, porte d'entrée vers un État fédéral, est acté par l'arsenal législatif mis en œuvre depuis 2010 pour réformer l'organisation territoriale de la République.

La réforme territoriale comprend deux volets :

- la réforme de l'organisation des services de l'État en territoire qui tend à les concentrer dans les nouveaux chefs-lieux de région au détriment des départements ;
- la réforme de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales.

Après la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 sous la mandature de Nicolas Sarkozy, les gouvernements socialistes successifs ont mis en place quatre nouveaux textes entre janvier 2014 et août 2015 pour réformer l'organisation territoriale de la République :

- la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014 (Maptam). Cette loi a pour objectif de développer et de renforcer les métropoles et de modifier le mode d'attribution et d'administration des compétences entre l'État et les collectivités locales et des collectivités locales entre elles ;
- la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015. Cette loi a pour objet de modifier et d'élargir le périmètre des régions ;
- la loi du 16 mars 2015 relative au renforcement des communes nouvelles. Cette loi a pour objet de renforcer et de faciliter le regroupement des communes ;

- la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (NOTRe). Cette loi a pour objet de modifier la répartition des compétences entre collectivités locales, de renforcer les pouvoirs de la région et de l'intercommunalité au détriment des départements et des communes.

Ces lois portent toutes le même objectif : accentuer et accélérer la soumission de la puissance publique (État / collectivités territoriales) à l'idéologie néolibérale du marché fondé sur la concurrence et la compétitivité. Pour être compétitives et réussir leur insertion dans la géographie économique mondiale, les collectivités locales doivent concentrer, fusionner, restructurer leurs compétences et réduire leurs services. Cet objectif se traduit par une concentration des institutions, des compétences, des pouvoirs et de la gouvernance des politiques publiques et des administrations et services. Couplée à une politique d'austérité budgétaire et financière sans précédent, cette concentration porte des enjeux économiques, sociaux et démocratiques majeurs.

## A/ - La concentration des institutions

### LA MÉTROPOLISATION DU TERRITOIRE

Le territoire comprend de nouveaux types d'établissements publics de coopération intercommunale : les métropoles, les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territorial et rural.

**Le Grand Paris :** le président de la République a annoncé début octobre 2017 ses ambitions pour cette mégapole à vocation internationale, avec notamment la suppression de 3 conseils départementaux et intégrant la zone de Roissy et le plateau de Saclay.

**Les métropoles :** au nombre de 22 au 1<sup>er</sup> janvier 2018, elles représenteront plus de 40 % du nombre d'habitants et plus de 50 % du PIB. Les métropoles bénéficient des prérogatives



les plus stratégiques (économie, transport...) sur leur périmètre géographique.

**Les pôles métropolitains:** créés par la loi du 16 décembre 2010, ce sont des regroupements d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ils sont compétents « en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...) et de développement des infrastructures et des services de transports ». Ils n'ont pas d'obligation de continuité géographique. Ils comptent 300 000 habitants dont 100 000 issus d'un même EPCI à fiscalité propre. Les régions et départements peuvent adhérer au pôle métropolitain.

**Les pôles d'équilibre territorial et rural:** nouveaux outils de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles (ruraux ou non), ils couvrent un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Ils se dotent des compétences répondant au projet de territoire du pôle.

## LA RÉGIONALISATION DU TERRITOIRE

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la loi du 16 janvier 2015 substitue aux 22 régions métropolitaines existantes 13 régions constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.

Fusionnent: Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, Auvergne et Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, Basse-Normandie et Haute-Normandie. Ne fusionnent pas: Bretagne, Centre, Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La Corse est une collectivité territoriale à statut particulier qui regroupe les départements de Haute-Corse et de Corse du Sud, supprimés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## LA RATIONALISATION INTERCOMMUNALE ET COMMUNALE

Elle s'opère au travers de deux mesures: la concentration des EPCI et l'incitation au regroupement de communes au sein des communes nouvelles.

**La concentration des EPCI:** la loi NOTRE prévoit la fusion des EPCI à fiscalité propre existant pour remplir les nouvelles conditions de seuil démographiques (15 000 habitants minimum au lieu de 5 000) et la dissolution de nombreux syndicats de communes. L'objectif est de passer d'environ 2 000 syndicats à 1 000 à l'horizon 2018. Sont plus particulièrement concernées les compétences eaux, assainissement, déchets, transports, énergie (électricité). Ces compétences sont reprises par des EPCI à fiscalité propre fusionnés qui les exercent directement ou les délèguent à des organismes privés.

**La commune nouvelle:** ce dispositif, instauré par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a été complété par la loi du 16 mars 2015, qui en améliore le régime. La commune nouvelle est issue du regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier qui décide de se transformer en commune nouvelle. La commune nouvelle est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes. Les anciennes communes peuvent subsister sous forme de « communes déléguées » si le conseil municipal de la nouvelle commune le décide.

Lors de la conférence nationale des territoires en juillet 2017, le chef de l'État a réaffirmé l'objectif de regroupement des communes, brandissant la menace de sanctions financières. Nous allons sans aucun doute vers une accélération significative des communes nouvelles.

**Les regroupements et fusions de départements:** la loi de réforme des collectivités territoriale de 2010 (Sarkozy) a ouvert dès

2010 la possibilité de modifier l'organisation des départements de plusieurs manières :

- fusionner une région et les départements qui la composent en une seule collectivité (article L 4124-1 du CGCT);
- regrouper des départements à l'intérieur d'une même région (article L3114-1 du CGCT);
- modifier les limites territoriales d'une région pour inclure un département limitrophe (article L4122-1-1 du CGCT);
- regrouper plusieurs régions en une seule (article L4123-1 du CGCT).

La loi du 16 janvier 2015 relative aux fusions de régions a maintenu ses différentes possibilités en abrogeant les mesures démocratiques exigeant la consultation et le consentement préalable des électeurs concernés (accord à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits).

La réglementation actuelle permet donc une évolution de l'organisation des départements par délibérations concordantes des collectivités concernées et décret en Conseil d'État dans le cadre d'une régression démocratique.

## **B/ - La concentration des compétences**

La loi NOTRe met fin à la clause générale de compétence des régions et des départements, renforce les compétences de la région, et des structures de coopération intercommunales au détriment des départements et des communes.

### **LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE DES RÉGIONS ET DES DÉPARTEMENTS**

Supprimée en 2010 par la loi RCT pour les départements et les régions, puis rétablie par la loi Maptam, elle est de nouveau supprimée par la loi NOTRe, sous prétexte qu'elle serait source d'enchevêtrement des compétences,

d'opacité des financements, d'illisibilité de l'action publique.

### **LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES DE LA RÉGION**

D'après la loi NOTRe, la région a compétence en matière de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, et en matière de formation professionnelle. Elle a également pour compétence la promotion du soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, du soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et du soutien aux politiques d'éducation et d'aménagement de son territoire. Elle assure également la préservation de son identité et la promotion des langues régionales. Pour l'exercice de ses compétences, elle établit des schémas stratégiques et prescriptifs qui s'imposent aux autres collectivités, ce qui constitue une nouvelle atteinte au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Les pouvoirs de chef de file de la région sont renforcés, ce qui lui confère le pouvoir d'organiser l'action commune des collectivités dans de nombreux domaines de compétences :

- l'aménagement et le développement durable du territoire;
- la protection de la biodiversité;
- le climat, la qualité de l'air et l'énergie;
- l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports, l'aménagement des gares;
- le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

### **LA DÉVITALISATION DU DÉPARTEMENT S'OPÈRE PAR TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX AUTRES COLLECTIVITÉS :**

- le département perd la compétence transports non urbains, la compétence transports scolaires et son intervention dans le domaine économique au bénéfice de la région;

- il perd l'entretien des voies routières définies comme étant de dimension régionale;
- Il perd la compétence transports ferrés ou guidés d'intérêt local au bénéfice de la région;
- il perd la planification de la gestion et du traitement des déchets au bénéfice de la région;
- il perd une partie de ses compétences sociales par transfert aux métropoles;
- il perd la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département qui peuvent être transférés, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017, aux autres collectivités territoriales.
- Il peut perdre une partie de ses compétences action sociale par transfert ou délégation aux EPCI.

### **LA DÉVITALISATION DES COMMUNES S'OPÈRE PAR LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DE LEURS COMPÉTENCES AUX MÉTROPOLES ET EPCI :**

- dans les territoires d'influence des métropoles, les communes perdent la quasi-totalité de leurs compétences, hors état civil, élections et police;
- par l'évolution des compétences des communautés de communes et communauté d'agglomération;
- par la modification des seuils démographiques et des compétences attribuées aux communautés urbaines.

### **LES COMPÉTENCES PARTAGÉES ET GUICHETS UNIQUES :**

- les compétences culture, sport, tourisme, éducation populaire et de promotion des langues régionales sont partagées entre les communes, les départements, les régions;
- l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI peuvent, par convention, se délé-

guer entre eux l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions (guichets uniques).

## **C/ - La concentration des pouvoirs**

La concentration des pouvoirs passe par la création d'une nouvelle institution, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), la contractualisation des politiques publiques et l'octroi d'un pouvoir réglementaire à la région.

### **LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE INSTITUTION: LA CONFÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE (CTAP)**

Avec la CTAP, la loi Maptam instaure une nouvelle gouvernance territoriale, une nouvelle manière de décider de la répartition du « qui fait quoi », de la gestion des politiques publiques et des services publics dans les territoires.

La CTAP est instituée dans chaque région. Elle est présidée par le président du conseil régional. Ce qui confère à la région un nouveau pouvoir sur les autres collectivités. Les membres de droit de la CTAP sont:

- le président du conseil régional;
- les présidents des conseils généraux;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes de plus de 30000 habitants dont le siège est situé sur le territoire de la région.

La CTAP est chargée de favoriser la coordination, les transferts ou délégation de compétences de l'État vers les collectivités ou des collectivités entre elles. La répartition des compétences s'effectue dans un cadre contractuel, formalisé par des conventions d'exercice concerté des compétences dont le contenu est débattu au sein de la CTAP.

**La CTAP** est un espace politique fermé ou un petit nombre d'élus vont décider de la répar-

tition, de l'organisation des compétences et de la gestion des politiques et des services publics dans un territoire au mépris d'assemblées délibérantes démocratiquement élues, reléguées au rang de simple chambre d'enregistrement. Le pouvoir des grandes collectivités est renforcé au détriment des territoires suburbains et ruraux.

## **LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE À LA RÉGION**

La loi NOTRe ouvre la possibilité pour les conseils régionaux de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires – en vigueur ou en cours d'élaboration – concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions. Les propositions adoptées par les conseils régionaux sont transmises au Premier ministre.

Même si le gouvernement conserve le pouvoir de donner suite ou pas aux propositions des assemblées régionales, le pouvoir d'adapter les normes au plan local se heurte d'emblée, à cadre constitutionnel constant, à deux principes constitutionnels : l'unité et l'égalité républicaines. Il pose par ailleurs la question de l'utilité du Sénat comme assemblée représentative des collectivités locales.

Cette évolution réglementaire ouvre la voie à la loi à géométrie variable sur les territoires en fonction d'un intérêt local qui n'a plus rien à voir avec l'intérêt général. L'octroi d'un pouvoir réglementaire renforce l'autonomie des régions avec le risque de générer un accroissement de la concurrence entre les territoires sans garde-fou étatique pour assurer la solidarité, la cohésion sociale et l'égalité entre les territoires et les citoyens.

Lors de la conférence nationale des territoires, Emmanuel Macron a confirmé que les préfets et les régions pourraient s'affranchir du cadre réglementaire pour favoriser telle ou telle ambition territoriale.

## **D/ - La concentration des administrations et la mutualisation des services**

Les fusions de collectivités, les transferts massifs de compétences donnent lieu à des restructurations administratives et des mutualisations de services, facteurs de suppressions d'emplois et de dégradation des conditions de travail.

### **LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC**

Le schéma est élaboré conjointement par l'État et le département, en associant les EPCI.

Il définit pour six ans les actions destinées à renforcer l'offre de service dans les zones présentant un déficit en termes d'accessibilité des services. Il comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental.

### **LES MAISONS DE SERVICE AU PUBLIC**

Elles rassemblent, en milieu rural et urbain, des services publics relevant de l'État, des collectivités locales, des organismes publics et privés.

Une convention-cadre définit les missions et prestations dans le respect des prescriptions du schéma départemental d'accessibilité des services au public.



# LES PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS AUX RÉFORMES

- Capturer les ressources du territoire: une ambition patronale
- Retour et analyse sur quelques points durs des 15 propositions patronales
- Quelques réflexions pour conclure

Couplée à une politique d'austérité budgétaire et financière sans précédent, cette concentration de l'organisation génère des fractures géographiques, économiques, sociales et politiques.

La croissance économique fondée sur la concentration et l'agglomération des ressources implique un creusement des inégalités territoriales et sociales.

L'enjeu des politiques publiques de demain réside donc dans la conciliation entre égalité sociale et territoriale et efficacité économique.

## A/- Capter les ressources du territoire : une ambition patronale

Les évolutions institutionnelles transférant de très nombreuses compétences au sein des territoires résultent de choix politiques

au niveau européen, national et territorial, mais également d'ambitions des acteurs économiques, des entreprises, du capital. Il apparaît donc particulièrement important pour la CGT de maîtriser la place des décideurs économiques au sein des territoires et leur capacité à jouer un rôle décisionnel majeur.

« L'institut de l'entreprise », think tank très libéral, formule, en octobre 2013, 15 propositions dans un rapport pour rendre les écosystèmes locaux plus compétitifs.

Les lois NOTRe et Maptam de 2014 et 2015 s'inscrivent pleinement dans les objectifs les plus essentiels du patronat.

Nous dénonçons, à juste titre, le CICE, le crédit impôt recherche, et d'une façon générale l'ensemble des exonérations dont bénéficient les entreprises. Nous devons tout autant nous préoccuper des dispositifs parfois très généreux en territoire, au service des entreprises.

## LES 15 PROPOSITIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

### AUX ÉLUS LOCAUX ET AUX COLLECTIVITÉS

**RECOMMANDATION 1** – renforcer le rôle de « catalyseur » des élus régionaux et locaux et mettre en œuvre une nouvelle forme de gouvernance économique des territoires:

- élaborer un projet de territoire fédérateur orienté explicitement vers la conquête des marchés;
- faire des élus locaux des catalyseurs de la stratégie de leurs territoires;
- mettre en place un outil de gouvernance territoriale, cohérent et efficace;
- associer les entreprises à la définition des « buts de guerre » et les intégrer aux instances de gouvernance des territoires;
- mettre en place un observatoire de la gouvernance économique des régions et des métropoles.

**RECOMMANDATION 2** – aligner les organisations des collectivités, leurs directions et leurs outils sur les « buts de guerre » des territoires:

- mettre en place les structures et l'organisation nécessaires à la mise en œuvre de la

stratégie définie par les élus; désigner un « bras armé » en charge du pilotage et du suivi de cette stratégie ainsi que de la coordination des outils existants;

- placer l'utilisateur qu'est l'entreprise au centre du système;
- adopter un fonctionnement transversal entre les services des collectivités, pour renforcer leur souplesse;
- donner aux collectivités les moyens de mettre en œuvre et de conduire efficacement la stratégie « marché » du territoire, y compris par une montée en compétences de leurs administrations.

**RECOMMANDATION 3** – accélérer et attirer l'innovation en faisant des territoires des « marchés tests », notamment en levant les freins existants à l'expérimentation et à l'usage de la commande publique.

**RECOMMANDATION 4** – s'appuyer sur la proximité géographique et les espaces urbains pour faire du territoire un creuset de créativité et encourager la mutualisation de moyens.

**RECOMMANDATION 5**: établir un partenariat territoire / employeurs au niveau local pour attirer les talents et susciter la mobilité des ressources humaines.

**RECOMMANDATION 6**: promouvoir une véritable culture du fonctionnement en écosystème et de la coopération, auprès de l'ensemble des parties prenantes – grandes entreprises, PME, acteurs académiques, collectivités.

## AUX ENTREPRISES

**RECOMMANDATION 7** – pour stimuler les pratiques d'innovation ouverte, faire des pôles de compétitivité des incubateurs, mobilisant, au-delà de la seule R & D, toutes les formes d'innovation.

**RECOMMANDATION 8** – au-delà des partenariats public / privé jusqu'ici promus par les pôles de compétitivité, exploiter au mieux leur potentiel pour en faire de véritables « agences matrimoniales » pour les acteurs de l'économie locale.

**RECOMMANDATION 9** – renforcer, pour les entreprises, l'accès aux marchés et l'acceptabilité des produits via le développement des marchés tests et des démonstrateurs.

**RECOMMANDATION 10** – renforcer l'accès aux compétences via une gestion à long terme et concertée des bassins de compétences.

**RECOMMANDATION 11** – développer la « chasse en meute » en France et à l'international pour renforcer la force de frappe des entreprises françaises, via la construction d'offres intégrées ou la mise en place d'alliances stratégiques.

**RECOMMANDATION 12** – organiser, lorsque cela est possible, la mutualisation des moyens et des outils de production pour diminuer les coûts, par exemple dans le cas de phases génériques de développement.

**RECOMMANDATION 13** – considérer les territoires comme des questions stratégiques, véritables enjeux de direction générale au niveau groupe.

**RECOMMANDATION 14** – adapter l’organisation interne des entreprises pour permettre la mise en place d’approches transversales des territoires, en construisant des démarches décloisonnées associant l’ensemble des fonctions pertinentes – innovation, marketing, achats. Dans le même esprit, faire évoluer l’organisation des partenaires sociaux vers des modes d’action plus territoriaux et plus proches du terrain.

**RECOMMANDATION 15** – renouveler l’engagement citoyen des entreprises en faisant des partenariats de longue haleine avec la sphère publique, et en particulier les territoires, un levier privilégié de la responsabilité sociale et environnementale. Dans cette optique, développer des expérimentations de collaboration public / privé (mise à disposition d’appui et d’expertise, initiatives « 10 puissance 6 » de collaboration entre chefs d’entreprise et élus, mécénat de compétences, etc.)

## **B/ - Retour et analyse sur quelques points durs des 15 propositions patronales**

### **La stratégie**

Le fil conducteur consiste bien à définir une alliance stratégique entre entreprises et territoires.

Le territoire est considéré comme un facteur de compétitivité, un catalyseur des objectifs communs de conquêtes de marché :

- en région Auvergne-Rhône-Alpes, le conseil régional met en place une agence régionale économique coprésidée par le président du conseil régional et par un chef d’entreprise. Composée de plusieurs collèges (élus-universitaires-chercheurs-entreprises...), elle

s’inscrit pleinement dans l’alliance stratégique préconisée ;

- au sein de la métropole de Lyon, le service économique composé de 100 salariés environ contribue à un environnement très favorable aux entreprises ;
- enfin une première conférence économique du pôle métropolitain lyonnais s’est tenue voici quelques années associant les chefs d’entreprise mais pas les organisations syndicales.

Sur une région, nous pouvons donc apprécier comment diverses collectivités territoriales prennent des initiatives pour travailler de façon extrêmement étroite avec les décideurs économiques.

Dans ces recommandations, le rapport considère que les entreprises devraient être présentes au sein de la CTAP (conférence territoriale de l’action publique), espace stratégique



régional où se déterminent les ambitions pour le territoire régional, le rôle des différentes collectivités régionales et de l'État.

## **Chasser en meute**

Au-delà des termes guerriers employés (« buts de guerre », « bras armés... »), il s'agit de développer des écosystèmes pour faire converger les ressources du territoire.

Les pôles de compétitivité, les clusters, les fablabs, les grappes d'entreprises constituent les principaux dispositifs pour favoriser les écosystèmes.

Les réformes successives concernant l'enseignement supérieur-recherche ont largement accompagné cet objectif.

Les organisations syndicales, les institutions représentatives du personnel, les structures paritaires professionnelles en territoire ne bénéficient d'aucune lisibilité des dispositions prises au sein du territoire et associant diverses entreprises, établissements universitaires, grandes écoles...

La très grande majorité des PME échappe à ces différents dispositifs qui demeurent très élitistes.

## **L'attractivité du territoire**

Attirer des entreprises suppose un territoire attractif. Rien n'est trop beau pour atteindre cette ambition. Oubliées la rigueur budgétaire, la maîtrise des dépenses publiques, la diminution des emplois publics... Le rapport préconise que l'entreprise soit au cœur du système.

Les enjeux des infrastructures dans leur diversité, l'aménagement urbain, les nouveaux services urbains, les dimensions culturelles, touristiques, gastronomiques sont plébiscités. Il est même recommandé des compensations financières de bienvenue pour attirer « les talents rares ».

La logique proposée (construire des territoires au service de l'entreprise et instaurer

une profonde spécialisation) suppose une concentration des richesses au service d'un type de développement, source d'une profonde exclusion d'activité et de population.

## **L'accès aux compétences**

La gestion prévisionnelle territoriale de l'emploi et des compétences (GPTEC) constitue une clef d'entrée essentielle pour toutes les recommandations. Au-delà des « dimensions classiques » (élévation du niveau de qualification, formation continue...), l'accent est mis sur les formations académiques devant favoriser l'entrepreneuriat, sur le transfert des salariés entre entreprises, sur le besoin d'une main-d'œuvre disponible.

La mobilité des salariés constitue le fil conducteur des écosystèmes. Le développement des « pass compétences » / « pass apprentissage » constitue des expériences fortement préconisées.

## **Renforcement des expérimentations**

Le cadre proposé rejoint des préconisations revendiquées par l'Association des régions de France (ARF). Il s'agit d'obtenir des possibilités législatives pour s'émanciper du cadre réglementaire y compris par la négociation collective en territoire.

Si l'expérimentation peut constituer une perspective intéressante dans divers domaines, il s'agit de propositions à l'image de la tentative au sein de la région Alsace voici quelques années pour créer une collectivité unique en lieu et place des deux départements et du conseil régional. La population d'Alsace n'a pas validé cette perspective. Cette modification institutionnelle avait pour principale ambition de sortir le territoire alsacien du cadre réglementaire, notamment en matière de législation du travail au nom de la concurrence territoriale avec les pays frontaliers.

## C/- Quelques réflexions pour conclure

La CGT a engagé un travail important sur les enjeux territoriaux, l'appropriation de ceux-ci par le plus grand nombre, afin de créer les conditions d'une intervention syndicale revendicative sur l'ensemble des questions qui concernent les salariés, retraités, demandeurs d'emploi.

Ce travail confédéral sur les territoires est déterminant pour trois raisons essentielles :

- parler du territoire permet d'évoquer la santé, l'école, les transports, l'accès aux services publics, le tourisme, la culture, les loisirs..., tout ce qui constitue la vie des citoyennes et citoyens au quotidien ;
- désormais, avec les évolutions institutionnelles, le travail est au cœur des

choix stratégiques des territoires. Cette évolution, déjà fortement à l'œuvre, se renforce et s'accélère depuis maintenant plus d'une décennie et appelle des revendications, des luttes, un rapport de force nouveau à construire, à partir de l'enjeu travail en territoire ;

- la démocratie sociale et citoyenne totalement absente de l'ensemble des modifications structurelles, institutionnelles et stratégiques appelle une riposte de grande ampleur du monde du travail, et plus largement de la population. Il s'agit d'une dimension essentielle de notre activité syndicale en territoire.

« La citoyenneté ne doit pas s'arrêter aux portes de l'entreprise », une revendication que nous formulons depuis toujours. Nous devons élargir nos ambitions de démocratie, de citoyenneté au travail et dans la cité.



# LES PISTES

Les différentes évolutions institutionnelles, politiques et économiques profondes – en cours et à venir – influent énormément sur le monde du travail.

Les territoires doivent donc s'affirmer comme des lieux essentiels de construction revendicative pour répondre à ces enjeux.

La dimension territoriale doit permettre de construire des ambitions revendicatives en travaillant leur cohérence nationale et leurs articulations avec les exigences professionnelles.

Tout cela nécessite que nos organisations interprofessionnelles et professionnelles en territoire tissent une activité syndicale toujours mieux confédéralisée.

L'idée de projets de territoire en lien avec les contenus revendicatifs des syndicats doit faire son chemin.

L'objectif du « plein-emploi », du « développement humain durable » et l'extension et l'approfondissement de la « démocratie sociale » exigent de prendre des dispositions pour les atteindre.

Ces revendications doivent être élaborées avec le souci de mettre en valeur les atouts des territoires dans le cadre de l'affirmation de la cohésion et de la solidarité nationales – s'agissant du développement des services publics, de l'industrie, etc. – à partir d'un aménagement du territoire solidaire.

Elles doivent également prendre en compte le poids des groupes multinationaux et les condi-

tions de l'ancrage des firmes au territoire, tout comme l'apparition de nouveaux secteurs d'activité.

Dans le même temps, les orientations gouvernementales nationales se répercutent drastiquement sur les politiques locales actuelles. Nous devons donc peser efficacement sur des mesures situées à l'articulation entre les stratégies des entreprises, celles de l'État et des collectivités locales.

La capacité de prendre en compte toutes ces dimensions fonde la pertinence du mouvement syndical en tant qu'acteur essentiel de cette articulation.

Comment la CGT conçoit-elle son intervention? Comment doit-elle s'organiser, et travailler pour faire face à cette responsabilité?

Après cette première publication qui se donne pour objectif de dresser un état des lieux des différentes réformes territoriales et vise à une appropriation des enjeux, un deuxième livret verra le jour pour développer plus particulièrement nos propositions CGT sur les questions traitées.

Dans leur diversité, les territoires constituent bien un champ d'intervention syndicale dont il faut se saisir afin d'organiser une riposte efficace. À partir d'un travail croisé plus pertinent entre nos organisations, l'enjeu est donc de bâtir des propositions concrètes visant à améliorer la vie des salariés, privés d'emploi ou retraités, dans et hors du travail.



