

Paris, le 20 août 2013

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

PP.ZN

Circulaire n° 129-2013

Secteurs : **Economique**

MAP : Missions Abandonnées et Préfectorisation

Cher(e)s Camarades,

Le gouvernement a officialisé sa démarche de « réformes » pour la fonction publique selon un nouveau cadre : celui de la « *Modernisation de l'action publique* », la MAP.

Les circulaires n°02 du 7 janvier « *MAP : de la RGPP à la RGPP⁺⁺* » et n°69 du 15 avril « *Echec et MAP* » détaillent et analysent les annonces faites par le Premier ministre lors des deux premières réunions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Cela s'est traduit par 80 décisions¹.

1/ MAP : Mille Actions Programmées

A celles-ci s'ajoutent 40 nouvelles décisions, annoncées le 17 juillet par le troisième CIMAP. La démarche est identique aux deux premières et à la RGPP : aucune concertation préalable (pas même avec les ministères !) et un débat parlementaire préalable totalement absent alors que de nombreuses mesures auront des conséquences législatives.

Sur les **561 mesures de la RGPP**, environ 300 n'étaient pas terminées en mai 2012 (en cours, ou pas engagées). Le Président de la République, le Premier ministre et le gouvernement ont indiqué durant l'été 2012 qu'ils mettaient fin à la RGPP, or le premier CIMAP du 18 décembre 2012 a officialisé que les 300 mesures RGPP non abouties se poursuivent ou s'engagent pour aller à leur

¹ Voir annexes aux circulaires n°02-13 du 7 janvier et n°69-13 du 15 avril 2013

terme ! Comme le montre l'annexe 1 à cette circulaire, des mesures RGPP voient leur aboutissement lors du CIMAP du 17 juillet 2013.

A cela s'ajoutent donc les **120 décisions MAP** qui se traduisent en plus de 250 mesures concrètes. D'autres CIMAP sont d'ores et déjà annoncés par le gouvernement, au moins un autre d'ici la fin de l'année 2013. Ainsi, la liste des mesures de la MAP va encore s'allonger.

Et viennent se rajouter de nouvelles réformes structurelles (fusions, mutualisations, suppressions, etc), instaurées par chaque ministre dans un « *Programme ministériel de modernisation et de simplification* » (PMMS), couvrant la période 2013-2015 de façon à rentrer dans le cadre de réduction budgétaire imposé par la loi de programmation des finances publiques².

L'examen des différents PMMS montre que la quantité des réformes structurelles est importante. C'est **plus de 200 mesures** ministérielles triennales qui seront prises d'ici fin 2013. L'annexe 2 présente une courte synthèse des PMMS.

Par ailleurs, des évaluations ont été lancées sur différentes politiques publiques. Celles déjà abouties servent de prétexte pour mettre en œuvre des mesures supplémentaires, notamment en termes de réformes structurelles (fusions, mutualisations ou suppressions).

Au final, les services publics (des trois versants³ de la Fonction Publique mais principalement ceux de l'Etat et en particulier les services déconcentrés régionaux et départementaux ainsi que les opérateurs) vont être impactés par **plus de 1000 mesures concrètes**, souvent génératrices de réductions de moyens, de postes, d'effectifs, de structures et de missions, du fait de la RGPP, de la MAP et des PMMS⁴. Le tout sur une période très courte, à savoir 2008-2015.

2/ MAP : Missions Abandonnées et Préfectorisation

Les **40 décisions du CIMAP du 17 juillet 2013** sont reprises dans l'annexe à cette circulaire, avec une première analyse de FORCE OUVRIERE.

Comme la RGPP, de **nombreuses mesures MAP vont impacter l'utilisateur directement, ou indirectement et parfois le salarié de façon spécifique**. Bien entendu, les fonctionnaires et les agents publics sont les premiers concernés par ces réformes structurelles, notamment avec des réductions de moyens de fonctionnement, des suppressions de postes et des mobilités géographiques et/ou fonctionnelles imposées.

2.1 : Le poids des maux du choc de simplification

Beaucoup de « *simplifications pour les entreprises* » sont prévues⁵ : procédures simplifiées, dématérialisations (justifiant ainsi au passage des suppressions de postes publics et de services publics territoriaux), suppressions de contrôles (y compris fiscaux), dérèglementations nouvelles, et suppressions de normes.

² Avant le Comité de la RGPP décidait seul de « quel bras couper » à un ministère, désormais, le ministre a l'obligation de « s'amputer » lui-même selon un PMMS, mais tout en respectant les coupes imposées antérieurement par la RGPP, les 120 nouvelles décisions du CIMAP et les futures mesures des prochains.

³ La MAP élargit le processus RGPP à toute la Fonction Publique

⁴ Comme l'indique FORCE OUVRIERE : **MAP = RGPP** (RGPP + MAP + PMMS)**

⁵ Voir notamment la décision n°20 (annexe à la circulaire)

D'une manière générale, la simplification peut être intéressante, voire nécessaire, mais elle suppose au préalable :

- un débat sur les missions et les contrôles afin de garantir le service public républicain ;
- une étude des impacts des mesures envisagées, notamment vis-à-vis des salariés.

Dans les CIMAP, aucune concertation et la « simplification » est décidée dogmatiquement, comme justificatif aux économies budgétaires dictées par une politique d'austérité.

→ **La décision n°19 mérite de s'y arrêter.** Elle orchestre ce qui pourrait vite devenir une grande cacophonie : « *Désormais, le silence de l'administration vaut acceptation* ».

Cette mesure, déjà annoncée par le Président de la République début 2013, est inscrite dans le projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, adoptée au Sénat le 16 juillet.

Cette décision pose de nombreux problèmes juridiques et réglementaires. En outre, elle n'a de sens que si les pouvoirs publics donnent à l'administration (de l'Etat comme des collectivités territoriales) les moyens et les effectifs suffisants pour instruire les demandes et pouvoir répondre dans les deux mois, ce qui n'est pas le cas, à fortiori après la RGPP et la MAP.

Les risques sont donc :

- soit que l'administration n'émette des refus de principe (sans avoir eu le temps, faute de moyens, d'instruire sur le fond : le refus de principe devient alors une sorte de protection) ;
- soit que des autorisations tacites ne soient données par absence de réponse dans les 2 mois alors qu'elles peuvent conduire à des mises en œuvre dangereuses (pour le demandeur, pour d'autres usagers, pour l'environnement, etc) ou en contradiction avec d'autres réglementations (urbanisme et environnement par exemple).

Dans ce dernier cas, l'administration (Préfet ou élu) n'ayant pas donné d'accord formel, la responsabilité de la mise en œuvre sera transférée sur le demandeur. **Derrière une mesure dite de « simplification », il y a un transfert de responsabilité de l'administration vers l'utilisateur...**

2.2 : RéATE 2

Parmi les nouvelles décisions du CIMAP du 17 juillet, la plus importante, à court et long termes, est certainement la n°30. Associée à d'autres, elle organise, de façon insidieuse, la seconde phase de la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE 2). **Ses effets de réduction de l'intervention de l'Etat aux niveaux régional et départemental seront immenses.**

La première RéATE date de 2010 dans le cadre de la RGPP⁶. Elle a notamment conduit à supprimer les Directions départementales ministérielles pour créer dans chaque département 2 ou 3 DDI (Directions départementales interministérielles), au coup de fusions et de suppressions de services, d'effectifs et de missions.

Ici, la RéATE 2 s'effectue de façon masquée : les réformes structurelles sont relativement réduites, il s'agit essentiellement d'une mesure de gestion qui vise à confier au Préfet de Région la

⁶ Circulaire 220/2009 du 7 décembre 2009 « Mise en place de la réorganisation territoriale de l'Etat »

responsabilité fonctionnelle et hiérarchique d'organiser les directions et services de l'Etat comme il le souhaite.

L'annexe 1 analyse ces mesures. L'interministérialité imposée en 2010 au niveau départemental est remontée ici au niveau régional. De fait, le lien entre les ministères et tous les services déconcentrés régionaux et départementaux est rompu.

Le Préfet de Région devient l'unique « chef de l'Etat dans sa région ». S'il conserve une obligation de résultats sur la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes de chaque ministère, la RéATE 2 lui permet de s'organiser et de prioriser comme il le veut. Pratiquement, il pourra réorganiser tous les services de « sa » région, imposer des mobilités aux agents d'une DDI ou d'une préfecture d'un des départements de « sa » région pour se rendre dans une direction régionale, confier une mission d'instruction d'urbanisme à un agent de l'inspection du travail (et réciproquement), etc.

→ C'est une attaque sans précédent contre le statut général et les statuts particuliers de corps. C'est une rupture historique : les ministères n'ont plus la main sur l'intervention de l'Etat au niveau local.

Comme avec les PMMS (programmes ministériels de modernisation et de simplification, évoqués dans la partie 1), la RéATE 2 de la MAP transfère la responsabilité des réorganisations de structures (fusions, mutualisations, suppressions, déménagements, etc) :

- soit aux ministres via leurs PMMS ;
- soit aux Préfets de région via ces décisions RéATE 2 : Les services déconcentrés seront en réorganisation continue sans aucun cadrage national. A chaque changement de Préfet des régions, soit en moyenne tous les deux ans, il y aura des changements d'organisation, une nouvelle répartition des missions, de nouvelles mutualisations, suppressions, déménagements... D'ores et déjà les préfets ont reçu consignes de mutualisations au niveau interministériel (décisions 34 et 38 du CIMAP du 17 juillet).

Très concrètement : les DDI sont menacées de suppression (1/3 des effectifs supprimés, 1/3 régionalisés par « remontée » de missions dans les directions régionales, le 1/3 restant intégrant la Préfecture de département, devenant « sous-préfecture de région ») ; une préfectorisation des directions départementales des finances publiques est envisagée ; des suppressions de trésoreries ; des sous-préfectures seront supprimées, jusqu'à 30% (environ 50 à 80 sous-préfectures sont ainsi menacées) ; des nouvelles suppressions de gendarmeries et de commissariats sont prévues (déjà plus de 25 supprimés depuis 2008 auxquels s'ajoutent 5 suppressions de commissariats officialisées le 11 avril) ; etc. Et à cela s'ajoute le fait que les opérateurs des ministères (implantations territoriales des établissements publics) sont également victimes des réductions d'effectifs et de moyens.

Rappelons que contrairement à l'engagement pris par le Premier ministre le 13 mai, réaffirmé lors de la conférence sociale de juillet, cette RéATE 2 est décidée sans aucune concertation préalable. Le gouvernement s'est réfugié derrière la mission « Weiss Rebière », instaurée par le CIMAP du 3 avril, pour prendre de façon unilatérale ces décisions 30, 31 et 32 qui forment la RéATE 2.

Depuis le 17 juillet, les réactions des responsables ministériels et des chefs de services déconcentrés (eux non plus jamais concertés) ont été très vives face à une telle orientation qui sonne de fait **la fin de l'intervention territoriale, spécialisée et technique de l'Etat.**

Il convient enfin de noter que donner l'intégralité de la responsabilité de l'organisation et de l'action de l'Etat sur une région à un seul fonctionnaire, Préfet de Région, conduit :

- non seulement à des inégalités (organisation différente d'une région à l'autre pour une même mission publique, réorganisations permanentes) ;
- à rendre l'action publique illisible et incohérente pour l'utilisateur ;
- mais pose également une réelle question de contrôle démocratique !

Sur la MAP, FORCE OUVRIERE condamne une méthode, des objectifs et des principes RGPP qui demeurent et sont renforcés. FORCE OUVRIERE revendique également que les décisions instaurant la RÉATE 2 soient immédiatement abandonnées.

Pour le service public, cette « *Modernisation de l'action publique* », c'est « *Echec et MAP* ».

Avec toutes nos amitiés syndicalistes,

Pascal Pavageau
Secrétaire confédéral

Jean-Claude Mailly
Secrétaire général