

Evaluation du dialogue social et de la prévention des risques psycho-sociaux dans les DDI



CONSEIL GENERAL, DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES
RURAUX
N° 16021

INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

N° 2016-I-23

CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 010503-01

INSPECTION GENERALE
DES SERVICES DE LA CONCURRENCE, LA
CONSOMMATION ET LA REPRESSION DES
FRAUDES
N° IGS/2016/10/4671

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 16116-16021-01

SECRETARIAT GENERAL DES MINISTRES
CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES

Evaluation du dialogue social et de la prévention des risques psycho-sociaux dans les DDI

Établi par

Eric TISON
Inspecteur général de
l'agriculture

François CAZOTTES
Administrateur
général au CGEDD

Hélène de COUSTIN
Inspectrice générale
de l'administration

Roland BLANCHET
Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

Christine PERRAULT
Inspectrice générale
des services de la concurrence,
de la consommation et de la
répression des fraudes

Christine ABROSSIMOV
Administratrice civile hors classe
au secrétariat général des
ministères chargés des affaires
sociales

- Novembre 2016 -

SYNTHESE

Le Secrétaire général du Gouvernement a demandé le 22 janvier 2016 une mission d'évaluation de la qualité du dialogue social et de la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans les directions départementales interministérielles (DDI). Pour réaliser cette évaluation, la mission a rencontré plusieurs centaines d'acteurs du dialogue social et de la prévention de 42 DDI parmi les 238 existantes, ainsi que les acteurs majeurs de celui-ci au niveau national.

Elle a constaté qu'outre les limites marquées par les textes qui l'encadrent et en restreignent le champ et les méthodes, par rapport au principe constitutionnel de participation des fonctionnaires à la détermination de leurs conditions de travail, le dialogue social dans les DDI souffre d'un défaut d'articulation avec le dialogue social ministériel et d'un manque de marges de manœuvre notamment en raison de contraintes budgétaires. Ce dialogue est par ailleurs perturbé par l'instabilité structurelle des DDI touchées par une succession ininterrompue de réformes et une insuffisante harmonisation des règles de gestion des agents notamment en ce qui concerne l'action sociale et les conditions de rémunération.

En dépit de ce contexte, à de rares exceptions près, le dialogue social formel s'exerce conformément aux textes et la grande majorité des DDI a mis en place, en complément des instances formelles, des modalités de dialogue informel. La réunion régulière de ces instances formelles et informelles, si nécessaire soit elle, n'est jugée satisfaisante qu'à certaines conditions : il faut que le dialogue social porte sur des sujets sur lesquels il existe des possibilités d'établir un consensus, par exemple ceux concernant l'organisation et le fonctionnement de la DDI, avec des marges de manœuvre réelles au plan local ; l'appétence de l'équipe de direction à impulser un dialogue social dans un climat de confiance doit être avérée ; les services support de la DDI doivent avoir la capacité d'apporter des réponses aux préoccupations du personnel.

Le rôle des acteurs du dialogue social est donc primordial : les directeurs chargés de le conduire doivent être sélectionnés en fonction de leurs aptitudes dans ce domaine, les parcours professionnels des secrétaires généraux, facilitateurs du dialogue social et facteurs de cohésion de la DDI, méritent d'être valorisés et leurs formations mieux adaptées. Mais un dialogue optimum nécessite, surtout, que les chefs de service et l'encadrement de proximité en soient les promoteurs au plus près des agents, en les sensibilisant à ses enjeux et à sa déclinaison en termes de management. Les représentants du personnel doivent pouvoir accomplir leur mandat dans les meilleures conditions. Enfin, il est nécessaire de redéfinir le rôle de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre pour qu'elle devienne un véritable centre de ressources des DDI et un meilleur appui en matière de dialogue social.

D'autres conditions sont nécessaires tel le développement du lien social entre les agents des directions et l'amélioration du climat social qui contribuent à construire la cohésion des DDI et améliorent la perception que les agents ont de leur service, de leur travail et du niveau de satisfaction qu'ils en retirent. L'exercice du dialogue social demande de tisser une relation de confiance ce qui nécessite du temps et une reconnaissance réciproque.

Pour favoriser un dialogue social de qualité, la mission recommande que chaque DDI se dote d'une charte du dialogue social fondée sur un diagnostic partagé et traduisant les objectifs poursuivis par les partenaires sociaux et les méthodes à privilégier pour y parvenir.

Concernant la prévention des risques psychosociaux (RPS), le rythme des changements intervenus dans les DDI et les efforts d'adaptation qu'ils requièrent des agents et des cadres de proximité constituent les causes majeures d'apparition des RPS.

Les démarches préconisées par la DSAF, dont le rôle est reconnu en la matière, pour prévenir les RPS ont été formellement suivies à deux exceptions près. Les diagnostics ont été réalisés, les plans d'action sont

bâti ou en cours de finalisation et dans un tiers des DDI visitées ces plans sont intégrés au document unique de prévention des risques professionnels (DUERP).

Mais ces démarches sont souvent inabouties, y compris quand la direction a été accompagnée par un prestataire extérieur avec l'aide du fonds de modernisation ou quand le dispositif a été bâti sans participation des agents et de l'encadrement.

Or la prévention des RPS requiert l'engagement d'une démarche participative et la valorisation du travail des acteurs, leur formation, des actions de prévention des risques à leur source mais aussi la prise en charge organisée des agents en difficulté au travers des cellules de veille réunissant les acteurs de la prévention : les médecins de prévention dont la pénurie reste préoccupante, les assistants de prévention dont le rôle demeure insuffisamment valorisé et le temps consacré à la fonction parfois très limité et les assistants de service social qui devraient pouvoir jouer un rôle plus affirmé dans l'accompagnement du changement organisationnel.

Prévoir un plan d'actions contre les RPS n'est pas une fin en soi, encore faut-il, pour les prévenir durablement, cartographier les missions et les prioriser et permettre aux agents de s'interroger sur les conditions de travail afin de les améliorer en continu en faisant de la qualité de vie au travail l'enjeu essentiel du processus du changement organisationnel. Pour y parvenir il faut mobiliser toute la chaîne hiérarchique et notamment l'encadrement de proximité dont le rôle est majeur sur cet enjeu. Ces cadres de proximité gagneraient à être écoutés et préparés de façon toute particulière pour apporter à leurs équipes les éléments de compréhension du changement, sa justification et les solutions à apporter aux difficultés soulevées par les agents.

Pour maîtriser les RPS, il faut mesurer en amont l'impact psychosocial du changement, instaurer un dialogue social rénové et concevoir l'organisation du travail de manière à ce que chaque agent puisse investir ses compétences sans compromettre son bien-être ce qui requiert une gestion fine des compétences et des aptitudes, l'association des agents à l'amélioration des processus de travail et le développement de la reconnaissance de l'engagement individuel et collectif. Deux pistes sont préconisées pour atteindre ces buts : la mise en place de groupes de travail sur des sujets d'organisation constructifs et proches des préoccupations des agents dans le cadre du dialogue social informel et le développement de l'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) au plus près des tâches quotidiennes.

Améliorer la qualité du dialogue social et contenir et limiter les risques psychosociaux sont donc deux objectifs indissociables qui passent tous deux par une évolution des modes de management vers un style plus participatif qui permet, en associant les personnels et leurs représentants à la conduite du changement en amont des prises de décisions, à la fois de réduire la souffrance au travail et d'améliorer la performance de l'organisation.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	<p>SGG, DGAFP</p> <p>SGG, DGAFP</p> <p>SGG, DGAFP, directions des ressources humaines des ministères concernés</p> <p>DSAF</p> <p>DD, DDA</p> <p>DD, DDA</p> <p>DD, DDA</p> <p>DD, DDA</p>	<p>Compléter l'article 7 du décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État par une phrase mentionnant la responsabilité du directeur dans la conduite du dialogue social.</p> <p>Doter les postes de secrétaires généraux les plus importants d'un statut d'emploi de direction de l'administration territoriale de l'État et mettre en place pour tous un réel parcours de carrière.</p> <p>Intégrer dans les procédures de nomination des directeurs départementaux et des directeurs adjoints les avis des secrétaires généraux (direction des ressources humaines) en mettant l'accent sur les qualités et aptitudes managériales.</p> <p>Développer une offre de formation interministérielle au dialogue social et au management des équipes en s'appuyant sur les techniques de coaching et de co-développement, à destination des équipes de direction, des secrétaires généraux et des cadres intermédiaires. Cette offre devra être disponible au niveau central ou local en s'appuyant sur les PFRH.</p> <p>Élaborer des chartes du dialogue social local, s'appuyant sur des diagnostics partagés et des indicateurs de suivi ; en définissant son champ d'application et ses méthodes ; en formalisant les engagements du management.</p> <p>Mettre en place systématiquement des cellules de veille.</p> <p>Mettre en place une cartographie des missions priorisée et révisée périodiquement.</p> <p>Évaluer, en amont de leur réalisation, les impacts psychosociaux des projets de changement, de manière à les anticiper en cas de risques détectés.</p>
2	<p>DSAF, DD</p> <p>DSAF, DD</p>	<p>Sensibiliser l'encadrement supérieur des DDI au rôle de prévention des RPS joué par les cadres de proximité de manière à consolider ce rôle. Leur réserver des espaces de dialogue et d'échanges entre pairs sur la qualité du management de proximité à mettre en œuvre pour développer le bien-être au travail et prévenir les RPS. Les préparer à la conduite du changement en leur donnant les moyens d'anticiper et de gérer les situations à risque et de susciter l'adhésion de leurs équipes.</p> <p>Développer dans toutes les DDI la mise en place de démarches d'amélioration participative des processus opérationnels pour réconcilier bien être et efficacité au travail en s'appuyant sur les</p>

	DSAF	<p>financements du fonds de modernisation</p> <p>Réunir et animer un réseau interministériel des inspecteurs santé sécurité au travail et des assistants du service social (ASS) intervenant en DDI, pour recueillir leurs témoignages et renforcer l'harmonisation de leur intervention. Réfléchir en COPIL RH sur le contenu de l'offre du service social pour les DDI.</p>
3	<p>DSAF</p> <p>DSAF</p> <p>DD, SG</p>	<p>Créer, au sein de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), un centre de ressources interministériel sur la gestion des ressources humaines, l'action sociale, la prévention et le dialogue social (réglementation, foire aux questions, échange de bonnes pratiques...).</p> <p>Réorienter une partie des crédits du fonds de modernisation pour financer des programmes innovants de formation au management et au dialogue social.</p> <p>Veiller à l'accomplissement de la formation initiale et continue complète des assistants et conseillers de prévention et concevoir des modules communs avec l'ensemble des autres membres du CHSCT.</p>

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Compléter l'article 7 du décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État par une phrase mentionnant la responsabilité du directeur pour la conduite du dialogue social.....38
- Recommandation n°2 : Intégrer, dans les procédures de nomination des directeurs départementaux et des directeurs adjoints, les avis des secrétaires généraux (direction des ressources humaines) en mettant davantage l'accent sur les qualités et aptitudes managériales.39
- Recommandation n°3 : Doter les postes de secrétaires généraux les plus importants d'un statut d'emploi de direction de l'administration territoriale de l'État et mettre en place pour tous un réel parcours de carrière.....41
- Recommandation n°4 : Créer, au sein de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, un centre de ressources interministériel sur la gestion des ressources humaines, l'action sociale, la prévention et le dialogue social (réglementation, foire aux questions, échange de bonnes pratiques...).47
- Recommandation n°5 : Développer une offre de formation interministérielle au dialogue social et au management des équipes en s'appuyant sur les techniques de coaching et de co-développement, à destination des équipes de direction, des secrétaires généraux et des cadres intermédiaires. Cette offre devra être disponible au niveau central ou local en s'appuyant sur les PFRH.49
- Recommandation n°6 : Réorienter une partie des crédits du fonds de modernisation pour financer des programmes innovants de formation au management et au dialogue social.49
- Recommandation n°7 : Élaborer des chartes du dialogue social local, s'appuyant sur des diagnostics partagés et des indicateurs de suivi, en définissant son champ d'application et ses méthodes, en formalisant les engagements du management.54
- Recommandation n°8 : Réunir et animer un réseau interministériel des inspecteurs de sécurité et de santé au travail et les assistants du service social intervenant en DDI, pour recueillir leurs témoignages et renforcer l'harmonisation de leur intervention. Réfléchir en COPIL RH sur le contenu de l'offre du service social pour les DDI. ..62
- Recommandation n°9 : Veiller à l'accomplissement de la formation initiale et continue complète des assistants et conseillers de prévention et concevoir des modules communs avec l'ensemble des autres membres du CHSCT.68
- Recommandation n°10 : Mettre en place systématiquement des cellules de veille dans les DDI.....70
- Recommandation n°11 : Mettre en place une cartographie des missions, priorisée et révisée périodiquement.71
- Recommandation n°12 : Évaluer, en amont de leur réalisation, les impacts psychosociaux des projets de changement, de manière à les anticiper en cas de risques détectés.72

- Recommandation n°13 : Développer dans toutes les DDI la mise en place de démarches d'amélioration participative des processus opérationnels pour réconcilier bien être et efficacité au travail en s'appuyant sur les financements du fonds de modernisation.....74
- Recommandation n°14 : Sensibiliser l'encadrement supérieur des DDI au rôle de prévention des RPS joué par les cadres de proximité de manière à consolider ce rôle. Leur réserver des espaces de dialogue et d'échanges entre pairs sur la qualité du management de proximité à mettre en œuvre pour développer le bien-être au travail et prévenir les RPS. Les préparer à la conduite du changement en leur donnant les moyens d'anticiper et de gérer les situations à risque et de susciter l'adhésion de leurs équipes.....75

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	9
Introduction.....	13
PREAMBULE.....	15
1 Le dialogue social des DDI, un exercice inabouti.....	17
1.1 Les caractéristiques du dialogue social au sein des DDI	17
1.1.1 <i>Le dialogue social formel dans les DDI, reflet du dialogue social dans la fonction publique.</i>	18
1.1.2 <i>Un dialogue social informel fondé sur une pratique continue</i>	23
1.1.3 <i>Un dialogue social local caractérisé par un environnement en perpétuelle évolution</i>	24
1.1.4 <i>Dans un contexte d'inaboutissement de l'harmonisation RH.....</i>	26
1.2 Les outils d'amélioration du dialogue social local existent déjà	28
1.2.1 <i>Le DS formel se déroule conformément aux textes et sans dysfonctionnement majeur.....</i>	28
1.2.2 <i>L'efficacité du dialogue social repose notamment sur la sélection des sujets à l'ordre du jour</i>	29
1.2.3 <i>Le dialogue social informel dans les DDI : une nécessité déjà largement répandue dont les modalités d'organisation sont hétérogènes</i>	34
1.3 Les acteurs du dialogue social, très nombreux, sont les clés de sa qualité	37
1.3.1 <i>L'implication de l'équipe de direction dans le dialogue social est une condition sine qua non de sa qualité.....</i>	37
1.3.2 <i>Une équipe support de proximité est indispensable</i>	39
1.3.3 <i>Le dialogue social nécessite que les chefs de service et l'encadrement de proximité deviennent acteurs du dialogue social informel</i>	42
1.3.4 <i>Le dialogue social nécessite un fort investissement de la part des représentants du personnel</i>	44
1.3.5 <i>La DSAF, un rôle d'appui plus que de pilotage.....</i>	45
1.4 Les conditions de réussite de l'amélioration du dialogue social	50
1.4.1 <i>Dans les DDI, renforcer le lien social entre les agents</i>	50
1.4.2 <i>Se doter d'une charte du dialogue social qui définit une méthode et des contenus</i>	52
2 La prévention des RPS, un bilan contrasté.....	55
2.1 La plupart des DDI se sont engagées dans une démarche de prévention des RPS	56
2.1.1 <i>Des démarches souvent inabouties</i>	56
2.1.2 <i>Des méthodes hétérogènes malgré les tentatives d'uniformisation</i>	58
2.1.3 <i>Des démarches parfois contestées.....</i>	60
2.2 La prévention des RPS, une démarche qui nécessite l'implication de tous ses acteurs.....	61

2.2.1	<i>La DSAF, un rôle reconnu d'impulsion dans le traitement de la santé et de la sécurité au travail</i>	61
2.2.2	<i>Les acteurs de la prévention et le service social forment des équipes souvent incomplètes, et hétérogènes</i>	62
2.2.3	<i>Le manque de culture de la prévention du risque professionnel</i>	67
2.3	Aller plus loin dans la prévention des RPS	70
2.3.1	<i>Conduire les agents à s'interroger sur leurs conditions de travail et sur leur façon de travailler</i>	71
2.3.2	<i>Faire de la prévention des RPS en continu donnant de nouveaux moyens aux cadres intermédiaires</i>	74
	Conclusion	77
	Annexes	79
	Annexe n° 1 : L'évolution du dialogue social dans la fonction publique d'État.....	81
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	89
	Annexe n° 3 : Méthodologie de la mission pour la sélection des DDI visitées et les entretiens	109
	Annexe n° 4 : Les bonnes pratiques du dialogue social local	115
	Annexe n° 5 : Les bonnes pratiques en matière de prévention des risques psycho-sociaux.....	117
	Annexe n° 6 : Les bilans sociaux sont-ils utilisés dans les DDI ?	123
	Annexe n° 7 : Le fonds de modernisation, une aide financière très mobilisée et peu évaluée	125
	Annexe n° 8 : La prévention des risques psychosociaux : textes et méthodes	129
	Annexe n° 9 : Facteurs de RPS en fonction des DDI, selon les six axes identifiés par la DGAFP	133
	Annexe n° 10 : Analyse de quelques plans de prévention des risques psychosociaux	139
	Annexe n° 11 : Sigles et abréviations.....	145
	Pieces jointes	147
	Pièce jointe n°1 : Lettre de mission	149
	Pièce jointe n°2 : Contribution des organisations syndicales à la mission	153
	Pièce jointe n°3 : Instruction du Gouvernement du 16 juin 2015	217
	Pièce jointe n°4 : Enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires d'un dispositif APPO	225
	Pièce jointe n°5 : ANACT auvergne.....	233

INTRODUCTION

Le Secrétaire général du Gouvernement, par lettre du 22 janvier 2016 (cf. pièce jointe n°1), a chargé l'inspection générale de l'administration (IGA) et le président du comité inter-inspections d'une mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux (RPS)¹, en application de la circulaire du 30 mars 2014 relative au plan national d'action pour la prévention des RPS dans les trois fonctions publiques, dans les directions départementales interministérielles (DDI). La mission est composée de Christine ABROSSIMOV (IGAS, puis secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales), Roland BLANCHET (IGJS), François CAZOTTES (CGEDD), Hélène de COUSTIN (IGA) qui la coordonne, Christine PERRAULT (IGSCRF) et Eric TISON (CGAAER). Cette lettre soulignait que « *la réforme de l'administration territoriale de l'Etat engagée depuis 2010 et la nouvelle étape en cours [...] ont eu nécessairement des impacts sur les conditions de travail des agents exerçant leurs fonctions dans les DDI* », soit quelque 29 000 agents dans les 238 DDI.

La mission a recherché les critères d'un dialogue social de qualité dans ce contexte de changements permanents tant au niveau national que local, en lien avec les efforts poursuivis depuis la création des DDI pour une meilleure convergence de la gestion des ressources humaines. L'étude de la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social dans la fonction publique conduit à souligner que, tant que la question de la valeur juridique des accords qui en découlent n'est pas précisée dans la loi, et que les thèmes obligatoires de la négociation ne sont pas définis, le dialogue social a tendance à rester cantonné dans le champ de la consultation, plutôt que celui de la concertation ou la négociation. Cette restriction limite le périmètre du dialogue social y compris dans les DDI et de ce fait, les possibilités de l'améliorer (cf. annexe 1).

Les travaux de la mission se sont fondés sur les très nombreuses données fournies par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD) de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre² et ont comporté, outre de nombreux entretiens avec les acteurs du dialogue social et de la prévention au niveau national, ministériel et interministériel³, des déplacements auprès d'un échantillon représentatif de 42 DDI⁴. Plusieurs centaines d'entretiens⁵ y ont été menés sur le fondement d'un questionnaire type⁶. Les organisations syndicales rencontrées au niveau national ont apporté des contributions qui figurent en pièces jointes à ce rapport⁷.

La mission s'est appuyée sur les audits de l'organisation et du fonctionnement de DDI établis par les missions d'inspection des DDI et sur les rapports de synthèse annuels, les rapports des missions

¹ Par commodité, la mission utilise pour le reste du rapport l'abréviation RPS pour risques psychosociaux.

² Bilans sociaux, procès-verbaux des CT et CHSCT des DDI (au niveau central comme au niveau local), des COPIL et COSUI RH des DDI, des diagnostics et plans d'action de prévention des RPS dans les DDI.

³ Auprès des représentants administratifs et du personnel de chacun des ministères constitutifs des DDI : ministères chargés des affaires sociales, ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ministères économiques et financiers, ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, ministère de l'intérieur, Secrétariat général du gouvernement (Premier ministre).

⁴ Directions départementales de la cohésion sociale : Calvados, Gard, Haute-Garonne, Nord, Oise, Var, Hauts-de-Seine. Directions départementales de la protection des populations : Calvados, Drôme, Gironde, Loiret, Morbihan, Nord, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Essonne, Hauts-de-Seine. Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations : Cher, Doubs, Lot, Meuse, Haute-Saône, Haute-Vienne. Directions départementales des territoires (et de la mer) : Cher, Haute-Corse, Doubs, Drôme, Haute-Garonne, Gironde, Lot, Meuse, Morbihan, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Saône, Var, Haute-Vienne, Essonne. Direction départementales déléguées des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale : Bouches-du-Rhône, Loiret, Seine-Maritime.

⁵ Cf. annexe 2 : liste des personnes rencontrées.

⁶ Cf. annexe 3 : méthodologie de la mission et du choix des DDI visitées.

⁷ Cf. pièces jointes n° 2. NOTA BENE : comme c'est le cas dans l'ensemble du rapport, la mission a supprimé toutes les contributions qui comportaient des désignations nominatives, de personnes ou de DDI. Ce rapport ne comporte en effet pas d'étape contradictoire permettant aux personnes qui seraient mises en cause de pouvoir répondre. Les éléments qui permettent d'identifier des DDI ou des personnes ont été anonymisés dans les documents qui ont été conservés.

permanentes d'inspection de santé et de sécurité au travail placées auprès des inspections générales et conseils généraux, leurs synthèses annuelles ainsi que des rapports thématiques récents dans le champ de la mission⁸.

Le rapport souligne, dans une première partie, qu'outre ses limites marquées par les textes qui l'encadrent, le dialogue social formel dans les DDI souffre d'un défaut d'articulation avec le dialogue social ministériel et, dans le contexte actuel de restructuration de l'administration et d'économies budgétaires, d'un manque de contenu et de consistance. Cependant les leviers d'amélioration existent si l'appétence de l'équipe de direction à impulser un dialogue social de qualité ne fait pas défaut et si les services support de la DDI ont la capacité d'apporter des réponses rapides et fiables aux préoccupations du personnel, notamment dans le domaine des ressources humaines. La mission s'est attachée à définir les clefs de la réussite d'un dialogue social fluide, productif et apaisé. Elles consistent en un dialogue social informel riche et porté par l'ensemble des acteurs des directions et en un développement du lien social qui mène corrélativement à l'amélioration du climat social.

Concernant la prévention des RPS qui fait l'objet de la seconde partie, les démarches mises en place sont souvent inabouties, y compris lorsque la direction a été accompagnée par un prestataire extérieur. Pourtant les conditions d'une démarche de prévention des RPS sont identifiées : valorisation du travail des acteurs, formation, sensibilisation, mise en œuvre de la prévention mais aussi prise en charge organisée des situations individuelles sont autant d'atouts pour réussir la démarche. Avoir défini un plan d'actions contre les RPS n'est cependant pas une fin en soi, encore faut-il, pour les prévenir durablement, cartographier les missions, les prioriser et permettre aux agents de s'interroger sur les conditions de travail de manière à les améliorer en continu dans une démarche participative afin de diffuser les principes fondateurs de la qualité de vie au travail dans tous les processus du changement organisationnel. Une attention particulière doit être apportée aux cadres intermédiaires, acteurs centraux du dialogue social et de la prévention des RPS qui doivent être armés et écoutés pour apporter à leurs équipes les éléments de compréhension du changement et susciter leur intérêt à le mettre en œuvre.

⁸ Rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques, IGA/IGAS/IGAENR, septembre 2014 ; rapport IGA/IGAS/IGJS relatif aux missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJCS (décembre 2015) ; rapport relatif aux services de l'administration territoriale de l'Etat en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, décembre 2015).

PREAMBULE

Les directions départementales interministérielles ont été créées par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. Selon les départements, elles sont au nombre de deux : direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)] et direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), ou trois dans les départements de plus de 400 000 habitants, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une direction départementale de la protection des populations (DDPP) s'ajoutent à la DDT(M)⁹. 238 DDI ont ainsi été créées regroupant 32 000 agents : 66 DDT, 26 DDTM, 50 DDPP, 50 DDCS et 46 DDCSPP.

Le dialogue social et la prévention des risques psychosociaux ont été étudiés six ans après leur création dans le cadre de la réforme de l'État territorial. Compte tenu de leur création récente et malgré de réels efforts, nombre de DDI fonctionnent comme une juxtaposition de services préexistants, qui se connaissent mal et travaillent peu ensemble, malgré les efforts de nombreuses équipes de direction.

Fin 2015, les DDI comprenaient 29 929 agents¹⁰ avec, en moyenne : 60 agents pour les DDCS, 72 agents dans les DDPP, 77 agents dans les DDCSPP, 176 agents dans les DDT, 274 agents dans les DDTM. L'origine ministérielle de ces agents est très hétérogène avec 3 307 agents provenant des ministères chargés des affaires sociales, 1 729 agents des ministères économiques et financiers, 8 800 du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 13 412 des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer, d'un côté, et du logement et de l'habitat durable (MEEM/MLHD), de l'autre, 2 189 du ministère de l'intérieur et enfin 492 des services du Premier ministre. Les métiers exercés y sont divers, avec des méthodes et des pratiques très différentes suivant les origines ministérielles, même lorsqu'il s'agit de contrôles, par exemple. Les cultures perdurent, notamment pour les agents de la jeunesse et des sports, très autonomes dans leurs pratiques.

De ce fait, de nombreux témoignages attestent « *d'une greffe qui n'a pas pris* », « *d'une réforme qui n'a que partiellement abouti* » et d'entités qui, au mieux, cohabitent, sans être parvenues à constituer de nouvelles structures, dotées d'une identité et d'une culture propres. « *On a raté quelque chose avec la création des DDI, on est allé trop vite* » ; « *la création des DDI a été un élément très perturbateur et douloureux* » ; « *on a juxtaposé des services, on ne les a pas fusionnés* », sont d'autres opinions fréquemment exprimées comme : « *l'intégration des Affaires Maritimes, conduite à marche forcée, a été un déracinement* ».

Ce constat est plus prégnant au sein de certaines DDCSPP et des DDPP où la réticence initiale, qui s'était manifestée lors du regroupement des services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes avec ceux en charge des services vétérinaires, est toujours perceptible.

Le même constat peut être fait dans les DDCS (« *il y a la jeunesse et sports d'un côté et le reste du monde de l'autre* ») ou les DDT(M), même si, dans ces dernières, la distinction « historique » entre les « verts » et les « bleus » s'estompe petit à petit, sans disparaître complètement toutefois (« *les agents du MAAF se sentent un peu à part et isolés au sein de la DDTM et abandonnés par leur maison-mère* »).

⁹ La DDT a succédé aux services de l'équipement (DDE) et à ceux de l'agriculture (DDAF) ; la DDTM reprend de la même façon les missions des services de l'équipement (DDE), de l'agriculture (DDAF), ainsi que ceux des affaires maritimes ; la DDCS regroupe les anciens services de la jeunesse et des sports (DDJS) et la partie sociale des ex-directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ; la DDPP a succédé aux services vétérinaires (DDSV) et à l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF). La DDCSPP est le regroupement des compétences des services de la jeunesse et des sports (DDJS), de la partie sociale des ex-directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), des services vétérinaires (DDSV) et de l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF).

¹⁰ 3 110 agents dans les DDCS, 3 685 dans les DDCSPP, 4 071 dans les DDPP, 7 148 dans les DDTM et 11 915 dans les DDT.

1 LE DIALOGUE SOCIAL DES DDI, UN EXERCICE INABOUTI

Le dialogue social des DDI s'inscrit dans le dispositif législatif et réglementaire relatif à la fonction publique de l'État, qui a adapté à la sphère publique les modalités d'échanges entre les représentants des employeurs et des travailleurs sur les questions d'intérêt commun énoncées par l'organisation internationale du travail. Les DDI sont gérées et animées depuis leur création par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF).

Ces dispositions visent le seul dialogue social formel. Il s'exerce à travers les commissions administratives paritaires (CAP), les comités techniques (CT), les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), le conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et le conseil commun de la fonction publique (CCFP). Le dialogue social formel spécifique aux DDI repose lui sur les seuls CT et CHSCT, lieux de consultation où chaque acteur expose son point de vue, que ce soit au plan local ou national.

Toutefois, ce dialogue social formel, dont les champs de compétence sont strictement définis et s'appliquent dans des conditions fixées dans le cadre de l'agenda social, est complété par le dialogue social informel, qui s'instaure quotidiennement dans les structures à l'initiative de l'encadrement et des représentants du personnel et des agents, de façon spontanée ou plus ou moins formalisée, complémentaire aux dispositifs prévus par les textes. Encouragé par les orientations gouvernementales, mais privé de références sur sa nature, il relève des acteurs du dialogue social pour le faire vivre, mais dépend du climat social par son objet, il est encore trop diversement ou insuffisamment conduit au sein des DDI. Le développement qui lui est consacré décrit son rôle majeur, tant dans la cohésion nécessaire aux DDI dans le contexte actuel, que dans la performance de leur action.

Au croisement des investigations menées sur le terrain et des apports méthodologiques fournis par l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) pour la mission au sujet de l'évaluation du dialogue social dans la fonction publique¹¹, quatre axes de qualité du dialogue social dans les DDI, ont pu être constatés et analysés :

- les thèmes discutés : consistants, porteurs d'enjeux (1.2) ;
- les acteurs : leur posture, leur légitimité, leur écoute mutuelle et leur conception du dialogue (1.3) ;
- le désir de bâtir un compromis, à partir de diagnostics et constats partagés, que l'on peut qualifier d'engagement dans la « co-construction » (1.4) ;
- enfin, le temps et les moyens consacrés sont déterminants, ainsi que l'accord sur la méthode de dialogue et l'articulation entre le dialogue social formel et informel (1.4).

Un dialogue social réussi permet d'informer, consulter, concerter, négocier, (à l'initiative de l'employeur), négocier (à l'initiative de l'une ou l'autre partie), déclencher la démarche le plus en amont possible, comprendre, imaginer, préparer, décider, exécuter, et évaluer¹².

1.1 Les caractéristiques du dialogue social au sein des DDI

Par son caractère interministériel, le dialogue social des DDI est tributaire des décisions prises en amont dans le dialogue social ministériel et au comité de pilotage des ressources humaines des DDI (COPIL RH) qui en définissent de fait le champ. En parallèle, le dialogue social informel, même foisonnant, ne permet pas de dépasser ces contraintes inhérentes au caractère interministériel des DDI.

¹¹ *Bibliographie Fonction publique et dialogue social*, ANACT 2016 pour la mission. *Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique de l'Etat*, Jean-Paul Guillot, Dominique-Anne Michel, Réalités du dialogue social, Éditions de l'atelier 2011 ; *Un dialogue social a minima dans la fonction publique*, Emmanuel Franck, Entreprises et carrières n°1217, 8 décembre 2014 ; *Vers des espaces d'expression dans la fonction publique ?* Entreprises et carrières n°1223, 13 janvier 2015.

¹² Selon les termes employés par Jean-Paul Guillot dans son ouvrage précité.

Localement, les évolutions constantes des DDI dans un contexte toujours mouvant ainsi que les limites de l'harmonisation de gestion des ressources humaines, notamment dans le champ de l'action sociale ont un impact important sur le climat et le dialogue social dans les DDI.

1.1.1 Le dialogue social formel dans les DDI, reflet du dialogue social dans la fonction publique

Il n'existe pas de définition unique et partagée du dialogue social, en dépit de l'acceptation donnée par l'organisation internationale du travail (OIT) qui considère que : « *la négociation, la consultation ou même des échanges d'informations entre les représentants des employeurs et des travailleurs sur les questions économiques et sociales présentant un intérêt commun* » constituent le dialogue social.

Le dialogue social dans la fonction publique est défini par les instances de consultation dans lesquelles il s'exerce : cette définition organique et non substantielle explique la façon dont la participation des fonctionnaires s'exerce au travers d'organes consultatifs, qui portent le dialogue social formel.

1.1.1.1 Les principes communs du dialogue social dans la fonction publique d'État

Le dialogue social dans les DDI repose sur le principe de participation inscrit dans le préambule de la constitution, mis en œuvre par l'intermédiaire d'organismes consultatifs, les CT et les CHSCT. Il est fondé par les textes suivants :

- préambule de la constitution du 27 octobre 1946 en tant qu'il garantit que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail » ;
- article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui dispose que « les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. .../... » ;
- article 12 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État qui prévoient que « les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires de l'État, ...//... sont notamment : ...///... les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ».

En application de ces principes, l'article 11 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif à l'organisation des DDI, crée les organismes consultatifs, sièges du dialogue social formel :

- un comité technique paritaire auprès de chaque directeur départemental interministériel, par arrêté du préfet ;
- un comité d'hygiène et de sécurité par arrêté du préfet auprès de chaque comité technique paritaire ;
- un comité technique paritaire des directions départementales interministérielles¹³ auprès du Premier ministre. Ce comité est compétent, conformément aux dispositions du titre III du décret du 28 mai 1982¹⁴, pour l'examen des questions intéressant ces directions ».

Un arrêté du 23 juin 2015 institue auprès du Premier ministre un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des directions départementales interministérielles, complétant le dispositif.

¹³ Au titre de ce rapport, ce comité technique sera appelé « CT des DDI ».

¹⁴ Décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires. Par commodité, ce comité technique sera appelé ici CHSCT des DDI.

Le CT des DDI est présidé par le Secrétaire général du Gouvernement et le CHSCT des DDI est présidé par le directeur des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre. Le dialogue social formel des DDI au niveau national est décliné, depuis l'installation du comité technique des DDI, le 3 mars 2011, par la DSAF en charge, en application de l'article 2 du décret du 11 février 2011, de la gestion administrative et budgétaire des personnels et des moyens des services déconcentrés de l'État rattachés au Premier ministre¹⁵. Elle assure aussi, depuis la création en son sein de la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD)¹⁶, la coordination, la modernisation et l'animation de ces services. Plusieurs cadres du bureau de la coordination, de la modernisation et animation des services (BCAM) sont chargés à la fois du dialogue social et du suivi de l'harmonisation des gestions des ressources humaines pour les agents des DDI.

Les CT et CHSCT locaux sont présidés par les directeurs départementaux ou leurs adjoints.

1.1.1.2 Des sujets de consultation identiques pour tous les organismes consultatifs dans la fonction publique d'État

L'article 15-II de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 définit le périmètre du dialogue social dans la fonction publique d'État, dont relèvent les DDI, pour les CT : « *Les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers ainsi que des questions prévues par un décret en Conseil d'État. Les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois font l'objet d'une information des comités techniques* ».

Le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État précise dans son article 34 que « *les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs* :

- « 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ;
- 2° A la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;
- 3° Aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ;
- 4° Aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels ;
- 5° Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ;
- 6° A la formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles ;
- 7° A l'insertion professionnelle ;
- 8° A l'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations ;
- 9° A l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail n'est placé auprès d'eux.

Le comité technique bénéficie du concours du comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. Il examine en outre les questions dont il est saisi par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail créé auprès de lui... ».

De plus, les bilans sociaux de l'administration auprès de laquelle ils sont créés leur sont communiqués et font l'objet d'un débat. Ils sont informés des principales décisions à caractère budgétaire ayant des incidences sur l'emploi.

¹⁵ Article 2 du décret n°2011-171 du 11 février 2011 modifiant le décret n°2000-1088 du 10 novembre 2000 relatif à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. A l'article 1^{er} du décret du 10 novembre 2000 susvisé, il est inséré un 5° ainsi rédigé : « 5° Elle assure la gestion administrative et budgétaire des personnels et des moyens des services déconcentrés de l'État rattachés au Premier ministre ; ».

¹⁶ Par arrêté du 3 février 2012.

L'article 16-II de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 définit le périmètre de la consultation des CHSCT : « *Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières* ».

Le décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique précise dans son article 47 « *...les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont pour mission, à l'égard du personnel du ou des services de leur champ de compétence et de celui mis à la disposition et placé sous la responsabilité du chef de service par une entreprise extérieure :*

1° de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité ;

2° de contribuer à l'amélioration des conditions de travail, notamment en vue de faciliter l'accès des femmes à tous les emplois et de répondre aux problèmes liés à la maternité ;

3° de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières ».

Ces dispositions sont à rapprocher des termes de l'article L4121-1 du code du travail qui précise « l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :

1° des actions de prévention des risques professionnels ;

2° des actions d'information et de formation ;

3° la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existante

Le champ du dialogue social des DDI, que ce soit au niveau national ou local, repose sur ces textes.

A la lecture de ces dispositions, on observe que si les comités techniques sont une instance de « consultation » des représentants du personnel, *a contrario*, les CHSCT sont une véritable instance de participation. En effet, ils ont pour objet de « *contribuer et de veiller* » à un certain nombre de prescriptions légales. Le CHSCT contribue à la réalisation de l'obligation de résultats en matière de sécurité et de prévention qui pèse sur le chef de service, dans un contexte de responsabilité pénale de celui-ci et engage à ce titre le CHSCT. Le CT n'est l'objet que d'une obligation de moyen, le directeur étant uniquement dans l'obligation de le réunir périodiquement. La différence de nature entre l'obligation de moyen pour le CT et l'obligation de résultat pour le CHSCT, instaure dans ce dernier lieu un dialogue social spécifique, souvent plus riche et plus concret.

1.1.1.3 Une réelle ambiguïté au niveau national entre instances ministérielles et interministérielles

La réalité du dialogue social pour les DDI reflète la difficulté d'articuler celui-ci au niveau ministériel et au niveau interministériel puisqu'il repose dans les comités techniques ministériels (CTM) ou dans le CT des DDI sur des sujets identiques.

Le CT des DDI est conduit à débattre de sujets à propos desquels il ne dispose d'aucune compétence particulière sur le fond, sans que le fait d'être placé auprès du Premier ministre ne modifie cette situation, ce qui a conduit le Secrétaire général du Gouvernement, lors des séances du comité, à relever ces difficultés, en rappelant à ses interlocuteurs « *que Matignon n'a pas vocation à se substituer aux ministères*¹⁷ ».

Le CT des DDI est ainsi caractérisé par le paradoxe d'être un lieu de dialogue interministériel sur des sujets qui relèvent pour l'essentiel de compétences ministérielles (politiques publiques, statut des agents...).

¹⁷ Procès-verbal du CT des DDI du 3 février 2011, à propos de la demande de création d'un CHSCT des DDI « *que Matignon n'a pas vocation à se substituer aux ministères, mais que les services du Premier ministre peuvent être un relais vers les administrations concernées* »

Cette difficulté initiale, qui perdure depuis, est illustrée par l'observation du président de l'instance qui reconnaissait comprendre la préoccupation des personnels de ne pas couper le lien « métier » avec les administrations d'origine, mais se disait convaincu de l'intérêt d'une interministérialité plus riche¹⁸ et précisait lors du CT du 18 octobre 2012, en remettant en cause les directions des ressources humaines (DRH) des ministères : « *le retour aux verticalités ministérielles n'est plus possible. Le CT des DDI est un lieu où s'exprime l'interministérialité et où s'instaure une discussion sur le fonctionnement des DDI* ». Il revient sur cette difficulté lors du CT du 11 juillet 2013 en soulignant qu'« *il convient avant tout d'articuler les logiques verticales et transversales, ce qui est très délicat. Il ne s'agit certainement pas d'opposer l'interministériel et les ministères*».

De leur côté, les représentants du personnel ont aussi demandé un fonctionnement plus clair de l'interministérialité qui aurait permis aussi de définir le dialogue social spécifique à chaque niveau. Lors du premier CT du 4 février 2011, le syndicat Force Ouvrière (FO) précise que le CT des DDI est une nouvelle instance « *dont nous nous attacherons à ce qu'elle n'empiète pas sur les prérogatives des CT ministériels* »¹⁹. Au CT du 29 mars 2012, la confédération française démocratique du travail (CFDT) souhaite « *clarifier le contenu et la gouvernance de l'interministérialité, qui doit être organisée par les administrations centrales par la définition des priorités, des procédures, l'allocation des moyens transverses et la gestion des agents* ». Au CT du 11 juillet 2013, l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA) précise « *L'interministériel et le niveau ministériel doivent se compléter en dialogue social. L'administration centrale doit intégrer une nouvelle approche de la culture avec les services déconcentrés* ». Cette question est évoquée à nouveau par la confédération générale du travail (CGT) lors d'une réunion bilatérale avec le SGG le 27 août 2012 dans ces termes : « *il n'y a pas d'articulation claire entre les services du Secrétariat général du Gouvernement et les directions des ressources humaines (DRH) des ministères* ».

La même ambiguïté existe pour les CHSCT, puisque, lors du CT du 17 septembre 2014, la CGT s'interroge sur la mise en place d'une articulation entre les CHSCT ministériels et le CT des DDI en raison de la responsabilité partagée sur les conditions de travail. La création récente du CHSCT des DDI n'a rien résolu puisque, comme le précise le DSAF lors de la séance du 21 mai 2015 « *le principe qui fait consensus est que ce CHSCT spécial des DDI doit bien se distinguer des sujets traités à la fois au niveau ministériel, mais également dans chaque CHSCT de DDI* »²⁰.

Cette clarification sur les sujets destinés à être traités en CT des DDI n'a jamais eu lieu, ce qui a eu deux effets quasi simultanés :

- le CT des DDI est apparu progressivement comme un lieu d'information des représentants du personnel : ce sont les points d'information, et non les demandes d'avis, qui constituent l'essentiel des séances, comme l'illustre le procès-verbal du CT du 19 février 2015 qui comporte, outre l'approbation de la séance précédente, l'approbation du règlement intérieur du comité technique des DDI, nouvellement élu, des échanges sur la création d'un CHSCT des DDI, et trois points d'information sur la réforme territoriale, sur la gestion des ressources humaines en DDI, sur les modalités de décroisement des effectifs entre le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) ;
- à la lecture des procès-verbaux de CT, il apparaît que les secrétaires généraux et les directeurs des ressources humaines des ministères ont progressivement presque cessé de prendre la parole lors des CT des DDI, ce qui ne permet pas de traiter au fond des conséquences pratiques des décisions prises en comités techniques ministériels, qui ont des conséquences quant à l'organisation et au fonctionnement

¹⁸ Procès-verbal du CT des DDI du 3 février 2011.

¹⁹ Les représentants du syndicat Force ouvrière au CT des DDI ont expliqué à la mission le 7 septembre 2016 que leurs représentants au CT des DDI s'articulent avec les représentants syndicaux aux CTM des différents ministères pour porter le même message, construire un mandat commun.

²⁰ Entretien avec Chantal Mauchet, sous-directrice du pilotage des services déconcentrés à la DSAF.

des DDI²¹. Par exemple, lors du CT du 19 février 2015 sur l'hypothèse de la création d'un CHSCT des DDI, les interventions des représentants ministériels sont succinctes et uniquement défensives. Ils ne s'expriment plus sur les questions interministérielles (comme la réforme territoriale²²) alors que des acteurs des services du Premier ministre (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État (MICORE), s'expriment sur des sujets ministériels : par exemple, au CT du 24 septembre 2015, le coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État a présenté le calendrier de la création des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS), laissant une place réduite aux interventions du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (MCAS).

Dans ce contexte, la mission observe que les points qui sont actuellement des sujets emblématiques de crispations en matière de dialogue social en DDI, ne font l'objet, au plan national, que de points d'information, qui sont de moins en moins portés par les ministères compétents.

1.1.1.4 Un dialogue social formel subordonné aux décisions d'une instance interministérielle pour la gestion des ressources humaines

Alors que les ministères continuent d'élaborer les règles pour la gestion des effectifs, les règles statutaires, les régimes indiciers et indemnitaires, les formations et les qualifications professionnelles pour leurs agents affectés en DDI²³, un comité de pilotage des ressources humaines (COFIL RH) des DDI²⁴, présidé conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la DSAF a été installé dès leur création dans l'optique de définir les axes prioritaires de convergence des ressources humaines pour les personnels qui y sont affectés. Les travaux de cette instance ont reposé sur les projets d'harmonisation inscrits dans la charte de gestion des DDI de 2010²⁵, et suivent une feuille de route redéfinie périodiquement. Le COFIL RH est le lieu de décision interministériel pour tous les textes concernant la gestion des ressources humaines (RH).

Les sujets mis à l'ordre du jour du CT des DDI sur ce champ (temps de travail, frais de déplacement, évaluation des agents...) sont obligatoirement issus des décisions prises en amont par le COFIL RH. Aucun sujet RH ne peut être porté à l'ordre du jour s'il n'a pas été précédé par une discussion et un accord dans cette instance.

Le CT des DDI est tributaire des résultats des travaux interministériels de cette instance, qui peinent parfois à aboutir, comme l'illustrent les propos de la directrice des ressources humaines du MCAS au CT des DDI du 16 février 2010 qui observe que « *la fluidité de la mobilité en DDI se heurte à des logiques contradictoires,*

²¹ Ce qui n'était pas le cas auparavant : voir notamment les présentations et débats autour de la notion missions/moyens au comité technique du 29 mars 2012.

²² Cf. procès-verbal du CT du 21 mai 2015.

²³ La sous-direction du pilotage des services déconcentrés assure uniquement le suivi des emplois et des crédits relatifs à la rémunération des directeurs départementaux, et leurs adjoints et des personnels SIDSIC.

²⁴ Le comité de pilotage RH des DDI réunit les directeurs des ressources humaines des ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État. Il a pour objectif de définir les axes prioritaires de convergence RH dans le prolongement de la feuille de route RH des DDI et des décisions du CIMAP. Il est précédé par un comité de suivi (COSUI) des RH des DDI, qui a pour objet de traiter de façon concrète des sujets de convergence RH, de partager l'information et de constituer un lieu d'échange entre les ministères, la DSAF et la DGAFP. Après les réunions de 2011, le COSUI a été relancé le 21 janvier 2013 avec 11 chantiers de travail, auxquels ont été ajoutés le handicap, les conditions de travail et la diversité et l'égalité. Les orientations définies par les COSUI sont soumises à validation des COFIL suivants. Le COFIL se réunit deux fois par an.

²⁵ La « charte de gestion des directions départementales interministérielles (DDI) » de janvier 2010 poursuit un triple objectif : Donner aux préfets et aux directeurs départementaux interministériels ainsi, selon des modalités appropriées, qu'aux agents, une visibilité globale sur les règles qui seront applicables en matière de gestion des ressources humaines ; concilier le rôle de gestion de proximité des directeurs départementaux interministériels et le fonctionnement au quotidien des nouveaux collectifs de travail avec une gestion statutaire qui continue à relever des départements ministériels ; identifier les actes de gestion pour lesquels un travail d'harmonisation est engagé à compter de 2010 ou le sera à plus long terme.

du fait de la création de structures interministérielles dont la gestion RH demeure ministérielle ...//... il est donc important de résoudre les questions de convergence entre le cadre juridique [des DDI] et les politiques ministérielles ». Au comité de suivi des ressources humaines (COSUI RH) du 18 décembre 2013, lors d'une discussion sur le processus d'élaboration des textes applicables aux agents affectés en DDI, le compte-rendu souligne que « l'absence de coordination interministérielle suffisante a des effets nuisibles à la bonne compréhension et par conséquent à la bonne mise en application des textes par les services déconcentrés ».

Paradoxalement, cela conduit parfois le CT des DDI à débattre de sujets au-delà de sa compétence : la mise en place d'une indemnité différentielle temporaire à certains fonctionnaires de l'État en est l'illustration. Lors des débats relatifs à la création de cette indemnité, il était rappelé par la DGAFP que « *ce texte ne relève pas juridiquement de la compétence du CT ; il fait cependant l'objet d'un débat au sein du CT des DDI*²⁶ ». Il n'y a en effet aucune autre instance compétence qui ait pu débattre de ce sujet concernant uniquement les DDI.

En conclusion, le CT des DDI apparaît donc comme une instance de second rang, dont l'ordre du jour dépend d'un côté des décisions prises en CTM, où elles sont largement débattues par les organisations syndicales qui se retrouvent, en partie, en CT des DDI, et de l'autre, de celles du COPIL RH.

Dans ces conditions, le CT est un lieu essentiellement voué à la communication descendante de décisions prises en amont et une tribune d'expression des représentants des personnels qui met en débat des sujets de tous ordres déjà traités, pour la plupart, dans d'autres instances.

1.1.2 Un dialogue social informel fondé sur une pratique continue

1.1.2.1 Pour les DDI, le dialogue social informel est constant et multiforme

Au niveau national, le dialogue informel concernant les DDI ne repose sur aucun texte, mais sur une volonté de garantir la fluidité du dialogue social dans sa globalité. Par exemple, lors du CT du 30 mai 2013, le Secrétaire général du Gouvernement indique « *qu'il retient les principes d'une réunion ad hoc sur les 31 mesures sur la réforme de l'administration territoriale et d'échanges itératifs pour fluidifier le dialogue social* ». En cas de blocage du dialogue formel, le dialogue informel permet de poursuivre les échanges : à la suite des décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, le dialogue social formel a été rompu ; les échanges se sont poursuivis lors de réunions informelles et par la participation des organisations syndicales aux groupes de travail.

Le bureau de la coordination, de l'animation et de la modernisation des services (SDPSD) prépare et anime le dialogue social formel, les CT et CHSCT, comme le dialogue informel. Ce dernier se concrétise par les réunions préparatoires aux instances en intersyndicale, les réunions bilatérales avec les organisations syndicales et de nombreux groupes de travail organisés depuis la création des DDI autour de thèmes tant nationaux (réforme territoriale, clarification moyens/missions), qu'organisationnels (constitution et gestion des SIDSIC), ou thématiques (contrôles), le plus souvent pilotés par le secrétaire général du gouvernement ou le DSAF. Cela en illustre à la fois le foisonnement et la richesse.

Les lieux du dialogue social informel ne sont pas jusqu'ici ouverts aux représentants (secrétaires généraux, DRH) des ministères, ce qui en appauvrit la portée : en effet, si les représentants des personnels peuvent y présenter des positions définies en commun avec les organisations syndicales qui siègent en CTM, ce n'est pas le cas pour les représentants de l'administration qui, sur certains points, pourraient bénéficier de la

²⁶ PV séance du 13 novembre 2013 : la directrice générale rappelle que le texte a fait l'objet d'une présentation aux organisations syndicales le 29 septembre dernier. À la suite du CIMAP de juillet 2013, des travaux d'expertise ont été engagés au sujet des disparités entre les indemnités perçues par les personnels des DDI...// Ce dispositif a vocation à exister pendant trois ans : trois versements au début de chaque année au titre de l'année précédente, et ce, à partir de 2015. Ce texte ne relève pas juridiquement de la compétence du CT ; il fait cependant l'objet d'un débat au sein du CT des DDI.

compétence technique des ministères. Lorsque des points relatifs à des politiques publiques les concernant ou des pratiques relevant de leur ministère sont évoquées, il serait souhaitable de les convier aux groupes de travail.

Ce dialogue informel est permanent²⁷, mais avec une intensité diverse selon les périodes. Il repose sur la disponibilité d'une équipe réduite. Lorsqu'ils sont en lien direct avec le fonctionnement et les conditions de travail dans les DDI, les groupes de travail prennent tout leur sens. Ainsi, les derniers groupes de travail lancés par la DSAF portent sur les DRDJSCS, l'action sociale de proximité, le télétravail, la mise en place d'un baromètre social dans les DDI, et les contrôles. En parallèle, des groupes de travail sur l'agenda social sont pilotés par la DGAFP.

1.1.2.2 Des essais de formalisation *a minima* de l'informel sont souhaitables

Une instruction ministérielle du MEEM du 16 juin 2015 relative au dialogue social²⁸, recommande de compléter les réunions formelles par des réunions informelles de trois natures : suivi des chantiers de l'agenda social, synthèse des chantiers de l'agenda social et groupes de dialogue. Les principes généraux de ces réunions informelles sont détaillés dans ce document²⁹ et montrent l'importance qui est accordée à ces réunions dont les sujets peuvent, pour les groupes de dialogue qui concernent des sujets prospectifs, être choisis pour moitié par des directions d'administration, pour moitié par les organisations syndicales. L'instruction recommande l'adoption de tableaux de bord notamment pour le suivi des échanges et engagements pris en groupes de travail et pour le suivi des courriers des organisations syndicales.

Le ministère en charge de l'agriculture n'a, lui, pas formalisé sa pratique du dialogue social informel, pourtant réelle. Il se concrétise depuis trois ans dans l'élaboration et le partage d'une feuille de route sociale, qui rassemble l'ensemble des sujets sociaux qui devront être traités chaque année. Chaque sujet donne lieu à des groupes de travail dont l'objectif est d'obtenir un accord informel en amont des décisions. Il s'agit donc d'une logique de négociation où le consensus n'est pas recherché à tout prix car «*tout se discute, mais tout ne s'amende pas*³⁰». Cette pratique très pragmatique du dialogue social informel permet de désamorcer les sujets difficiles en anticipant les discussions.

Ces illustrations expriment l'importance de mettre en place un dialogue social informel continu : il est apprécié par la plupart des organisations syndicales et ce malgré son caractère chronophage et parfois répétitif ; il permet de créer des espaces de discussion où tous peuvent s'exprimer au-delà des postures, de débloquer des situations inextricables, de faire évoluer les textes ; il permet de discuter des sujets difficiles, même si c'est en aval de décisions déjà prises notamment par des ministères dont les représentants gagneraient à participer à ces échanges.

1.1.3 Un dialogue social local caractérisé par un environnement en perpétuelle évolution

1.1.3.1 Une stabilité structurelle recommandée

En accord avec l'ensemble de la communauté de travail des DDI, la mission insiste sur l'impérieuse nécessité de faire une pause dans les réformes structurelles et de stabiliser les missions pour permettre un dialogue social local de qualité.

²⁷ Les premiers groupes thématiques ont été organisés à la suite du premier CT des DDI du 4 février 2011 pour discuter des textes présentés pour avis à ce CT.

²⁸ Cf. pièce jointe n°3.

²⁹ Une présidence assurée par le directeur des ressources humaines ou son représentant qui a la possibilité de faire évoluer les propositions de l'administration, la conduite d'études complémentaires sur les observations syndicales avec explication des propositions non retenues, des convocations, un ordre du jour et des documents transmis 15 jours avant la réunion, la fourniture d'études d'impact, la convocation à ces réunions de toutes les organisations représentatives.

³⁰ Propos tenus par Jacques Clément, chef du service des ressources humaines, lors d'une entrevue avec la mission.

Cette condition a été évoquée comme un postulat dans de nombreuses circonstances notamment par :

- le Secrétaire général du Gouvernement, qui a considéré, au cours du CT du 18 octobre 2012, nécessaire de stabiliser les structures et d'améliorer la situation actuelle des DDI, en précisant que « *les organisations syndicales partagent assez largement ce point de vue...* » ;
- le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) dans sa décision n°33 en date du 17 juillet 2013, a précisé que « *Le Gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation, et assure la stabilité des services existants (départementaux et régionaux) pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée. La nécessité d'une présence durable des services de l'État dans les départements est réaffirmée* » ;
- le Secrétaire général du Gouvernement lors du CT du 17 septembre 2014 dont les propos sont reportés comme suit au procès-verbal : « *s'agissant de la stabilisation dans les structures, les agents peuvent être rassurés sur la pérennité de leur mode d'organisation structurel* » ;
- les conclusions du rapport de synthèse des audits de l'organisation et du fonctionnement DDI réalisés au titre de l'année 2013, dans ces termes : « *enfin, en 2013, un certain apaisement a pu être noté dans les DDI, à la suite de l'annonce, en CIMAP du 17 juillet, de ne pas remettre en cause, dans l'immédiat, l'organisation de l'administration territoriale de l'État. Si cette décision ne satisfaisait pas l'ensemble des personnels et des syndicats, en particulier ceux relevant du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, elle a eu le mérite de donner, à moyen terme, un horizon clair aux agents de l'État* » ;
- lors d'un débat sur la réforme territoriale au CT du 30 septembre 2014, la directrice du cabinet du secrétaire d'Etat à la réforme de l'État et à la simplification déclare : « *... Enfin, la stabilité des organisations concerne bien le niveau départemental à ce stade. Il y aura des changements au niveau régional et infra-départemental (...)* ».

1.1.3.2 Un environnement néanmoins instable

Or, le contexte n'a cessé d'évoluer depuis la création des DDI avec notamment :

- sur le plan des effectifs, une baisse constante qui réclame une adaptation perpétuelle en termes d'adéquation des missions aux moyens. En passant de 35 545 agents en 2011 à 29 929 agents en 2015, les DDI ont perdu près de 16 % de leurs effectifs. Bien que cette baisse ne soit pas également répartie entre les différents types de DDI et les ministères d'origine, ce chiffre illustre les efforts qui ont dû être mis en œuvre par les directeurs pour maintenir des agents face aux missions demandées. Il explique aussi les demandes constantes des organisations syndicales, au-delà de la pause des baisses d'effectifs, pour un travail commun sur l'adéquation missions/moyens ;
- sur le plan des politiques publiques, par exemple, les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités locales, entre autres, des missions d'ingénierie publique (en partie pour l'application du droit des sols (ADS), et l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) au MEEM ou les évolutions pour les groupements de défense sanitaire-délégations de service public au MAAF), aux collectivités locales, ce qui a conduit à réorganiser les directions départementales des territoires (DDT) en profondeur avec la fermeture de sites, la reconversion des agents sur de nouvelles missions, l'accompagnement des agents vers les services territoriaux des collectivités...;

- sur le plan structurel :
 - le décret du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale remet en cause la stabilité exigée des structures, avec la création des DRDJSCS. Cette organisation, appliquée aux nouvelles régions, redistribue les effectifs entre les échelons territoriaux, attribue des missions de mise en œuvre de politiques publiques au niveau régional, mutualise des fonctions support. Cette évolution se produit dans un contexte particulièrement sensible en termes de conduite du dialogue social dans les DDI, et conduit à la création de structures de dialogue social communes aux deux niveaux territoriaux ;
 - le rapport relatif aux services en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes³¹ a préconisé plusieurs mesures relatives à la mise en place d'une nouvelle organisation pour appuyer les agents dans l'exercice de leurs missions. Elles comprennent notamment la définition d'une nouvelle relation entre les niveaux départementaux et régionaux allant de pair avec le renforcement des effectifs au niveau départemental et l'extension de différentes formes d'inter-départementalisation qui fait l'objet d'une expérimentation dans deux régions.

En outre, ces sujets d'interdépartementalité sont largement présents dans les réorganisations prévues dans le cadre de la réforme territoriale. Ils se confondent souvent avec des questions de mutualisation de compétences rares avec un seul agent compétent pour plusieurs départements, affecté dans une DDI ou une direction régionale (DR). Ces sujets crispent des organisations syndicales qui y voient un palliatif peu pérenne à la baisse des effectifs, tandis que, les directeurs des DDI y voient le risque de ne plus disposer des compétences indispensables pour mener les politiques publiques dont ils sont chargés.

Ces évolutions permanentes constituent une des caractéristiques les plus nuisibles au bon déroulement du dialogue social local.

1.1.4 Dans un contexte d'inaboutissement de l'harmonisation RH

De façon générale, le défaut d'harmonisation des conditions de gestion et de traitement des agents relevant de différents ministères au sein des DDI est, depuis 2010, un sujet polémique du dialogue social national et local et une des origines d'une dégradation du climat social au niveau local.

1.1.4.1 Des avancées réelles obtenues en COPIL RH

Les principales avancées en matière de convergence et débattues en CT des DDI ont été réalisées en 2011 pour permettre le fonctionnement immédiat de ces structures, sans véritablement prospérer depuis. Les sujets de convergence ont notamment porté sur l'harmonisation du temps de travail pour les agents des DDI, avec l'arrêté du 27 mai 2011 qui a permis de passer de dix-sept textes de référence à deux et la quinzaine de cycles de travail utilisables à quatre ; les modes d'acquisition et de gestion des jours de RTT, de taux de bonification pour le travail de nuit, le dimanche et les jours fériés, la gestion du régime du forfait ont aussi été unifiés. L'arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les DDI a permis d'harmoniser ce régime pour tous les agents qui y sont affectés.

Les conditions d'évaluation des agents ont également été harmonisées. L'arrêté du 30 septembre 2015 permet à l'ensemble des agents affectés en DDI de bénéficier d'une période commune d'évaluation. Toutefois la mission a pu observer que tous les agents ne bénéficient pas de cette procédure. Les débats

³¹ *Rapport relatif aux services de l'administration territoriale de l'État en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, décembre 2015.

sur ce sujet ont été vifs en CT des DDI³², certaines organisations syndicales étant opposées, par principe, à l'évaluation individuelle des agents.

Dans le champ de la convergence indemnitaire, une indemnité différentielle temporaire à certains fonctionnaires de l'État exerçant leurs missions en DDI a été créée³³. Ce mécanisme appliqué pour la seule période 2014-2016 ne concerne toutefois que les adjoints administratifs et techniques, les secrétaires administratifs, les assistants et conseillers de service social et les attachés d'administration. Cependant, sur cette question, la volonté de mise en œuvre d'une harmonisation interministérielle destinée à la totalité des corps des agents relevant des DDI se heurte juridiquement et budgétairement aux droits acquis attachés aux corps d'appartenance et au principe d'égalité de traitement des agents au sein d'un même ministère, indépendamment de leur affectation. La mise en œuvre d'un dispositif nouveau comme le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) n'a, à ce jour, pas permis de coordination indemnitaire à travers la simple identification, dans chaque ministère, d'une nomenclature de groupes de fonctions partagée en DDI, ce qui relativise cette ambition affichée.

Malgré ces avancées, des sujets très concrets restent encore en suspens.

1.1.4.2 Des points d'achoppement importants

Une note conjointe DGAFP/DSAF du 19 décembre 2014 aux SG et RH des ministères, relative à la GRH des agents des DDI, constate une insuffisante avancée des mesures d'harmonisation, qu'elles aient pour origine la déconcentration des actes relatifs à la situation individuelle des agents au profit des directeurs départementaux (DD) ou l'harmonisation des pratiques de gestion ou enfin la convergence des situations sociales des agents. Elle rappelle les règles décidées en 2010 et demande leur pleine application : par exemple la capacité d'initiative managériale des DD doit être mieux respectée (affectation, avancement, sanctions disciplinaires). A la suite de cette note, le travail interministériel sur la convergence des calendriers ministériels de gestion a été engagé.

Cette note reflète la difficulté de la DSAF et de la DGAFP à imposer aux ministères le respect de la feuille de route du COPIL RH et l'application des décisions interministérielles pourtant prises en COPIL. Le retard pris en matière d'harmonisation et le manque de marge de manœuvre laissée aux directeurs départementaux sont générateurs d'une dégradation du climat social et de difficultés majeures dans la conduite du dialogue social local.

S'agissant de l'action sociale, la charte de gestion de 2010 avait posé le principe d'une logique ministérielle de l'action sociale, soutenue par les organisations syndicales, sous réserve d'une harmonisation qui n'est pas effective à ce jour, notamment sur les subventions en matière de restauration administrative et l'organisation des fêtes de fin d'année³⁴ : les restes à charge pour les cantines restent propres à chaque ministère, ainsi que les sommes dévolues pour l'arbre de Noël des agents et de leurs enfants. Ce point a été souligné dans plus d'une DDI visitée sur deux, provoquant l'incompréhension des agents et des représentants du personnel. Sur ces sujets, une mission interministérielle a pour objet, par lettre de mission du Premier ministre du 4 juillet 2016, d'étudier les voies et moyens d'une réelle harmonisation, ainsi que de trouver des solutions afin de garantir à tous une médecine de prévention effective.

³² Cf. procès-verbal du comité technique du 20 décembre 2012.

³³ Décret n° 2014-1527 du 16 décembre 2014 portant création d'une indemnité différentielle temporaire pouvant être allouée à certains fonctionnaires de l'État exerçant leurs missions au sein d'une direction départementale interministérielle

³⁴ Ces deux sujets ont été identifiés dans les chantiers RH à conduire lors du COSUI RH du 21 janvier 2013 : la proposition d'harmonisation de « l'arbre de Noël » n'a pas été retenue, tous les ministères ne mettant pas en œuvre des bons cadeaux. De fait, la participation de tous les agents à un arbre de Noël commun dépend largement de l'attitude des DD et des SG, localement. Sur la restauration collective, les COSUI des 21 janvier 2013, 18 décembre 2013, 7 février 2014, 4 avril 2014, 10 juin 2014, montrent les efforts de la DSAF pour obtenir des éléments de comparaison sur le reste à charge. En parallèle aux travaux ministériels, afin d'obtenir une réelle cartographie interministérielle, un groupe de travail interministériel s'est réuni le 28 mars 2014.

Les contraintes budgétaires auxquelles est soumise la fonction publique écartent la possibilité d'une « harmonisation par le haut », qui est la seule acceptable pour les représentants du personnel en DDI et d'une façon générale, pour la totalité des agents publics.

1.2 Les outils d'amélioration du dialogue social local existent déjà

Le dialogue social des DDI est perfectible. Si le dialogue social formel existe dans les DDI, il est indispensable pour l'améliorer de veiller à y traiter de sujets qui pourront aboutir à des résultats, principalement en matière d'amélioration de l'organisation, du fonctionnement et des conditions de travail dans le service. L'existence d'un dialogue social informel nourri et ouvert est un second levier, déjà répandu, qu'il faut renforcer afin qu'il se diffuse dans l'ensemble des structures.

1.2.1 Le DS formel se déroule conformément aux textes et sans dysfonctionnement majeur

Les réunions de CT et de CHSCT se tiennent à un rythme conforme au droit, soit entre deux à quatre par an³⁵, selon des convocations et des ordres du jour établis préalablement, le plus souvent à l'initiative du secrétaire général et associant les représentants du personnel. Dans quelques cas, le CHSCT se réunit à l'issue du CT pour optimiser le temps.

Concernant l'exercice des droits syndicaux, seulement deux cas de réclamation sur les autorisations d'absence, qui ne concernent pas les réunions formelles des instances, ont été portés à la connaissance de la mission lors de ses 42 déplacements.

L'établissement de procès-verbaux est prévu par le décret du 15 février 2011³⁶. Dans la pratique, les procès-verbaux des comités sont généralement finalisés, signés et diffusés *via* Intranet, mais suivant des délais dépassant quelquefois le trimestre³⁷. Quelques rares contestations de PV de la part de représentants du personnel empêchent leur validation et leur diffusion, ou conduisent à des rédactions alternatives. De rares CT ou CHSCT font l'objet d'un enregistrement, à la demande des organisations syndicales, afin de fiabiliser la retranscription des débats.

Dans l'attente de la validation formelle du procès-verbal, la restitution rapide des points et des conclusions des comités par les représentants du personnel ou par les chefs de service à la sortie des comités de directions (CODIR) est loin d'être répandue. De même, les heures mensuelles d'information ne sont pas systématiquement utilisées, faute de participants, et les représentants du personnel n'ont pas toujours la possibilité, faute de temps et de moyens, d'informer les agents sur les débats des CT et CHSCT, en dehors de leurs collègues proches.

De plus, la diffusion des procès-verbaux de comités sur intranet n'est pas toujours accessible à l'ensemble des agents, (accès restreint aux membres des instances et du CODIR, par exemple), jusqu'à la posture d'un directeur qui considère ne pas pouvoir, réglementairement, communiquer ces documents.

Enfin, dans certains cas, les procès-verbaux contiennent des tableaux de suivi de décisions, qui, selon certains représentants du personnel, ne reflètent pas toujours la réalité des décisions prises. Ces dernières sont parfois non suivies d'effet ou remises en cause ultérieurement. Cependant, l'existence de ces tableaux permet un meilleur fonctionnement des instances, évitant de revenir plusieurs fois sur des sujets déjà traités.

³⁵ L'article 44 du décret n°2011-184 du 15 février 2011 dispose que : « A l'exception de ceux examinant exclusivement des questions communes, les comités techniques se réunissent au moins deux fois par an sur convocation de leur président, à son initiative, ou dans le délai maximum de deux mois, sur demande écrite de la moitié au moins des représentants titulaires du personnel. ». Plusieurs DDI rencontrés vont au-delà des exigences réglementaires.

³⁶ Article 41 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques.

³⁷ Les délais trop longs de diffusion peuvent constituer un sujet de débat dans les instances du dialogue social, même en CHSCT.

Afin de garantir une meilleure fluidité du dialogue social, il est nécessaire que les directeurs assurent l'effectivité de la diffusion du contenu des débats des comités (procès-verbaux, comptes rendus ou tableaux de suivi de décision) auprès de tous les agents³⁸, dans des délais raisonnables et n'excédant pas la date du comité suivant. La diffusion d'un procès-verbal provisoire est possible en attendant la version validée.

1.2.2 L'efficacité du dialogue social repose notamment sur la sélection des sujets à l'ordre du jour

Comme cela a été noté plus haut, les CT locaux de chaque DDI ont une compétence générale en application de l'article 34 du décret de 2011 précité. Toutes les questions relatives aux DDI, déjà traitées en CTM ou en CT des DDI peuvent être mises à l'ordre du jour des CT locaux. Le dialogue social local, qui aurait vocation à se concentrer sur le fonctionnement et l'organisation de la direction³⁹ risque alors d'être bloqué, faute d'une définition plus fine de son périmètre.

Deux types de sujets portés à l'ordre du jour des CT et des CHSCT ont été relevés par la mission : ceux qui sont porteurs de débats et de propositions, et ceux qui reviennent de façon récurrente, sans aboutir et constituent un facteur de frustration pour les acteurs. Les ordres du jour mentionnent le plus souvent dans deux chapitres différents les sujets soumis pour avis, qui feront l'objet d'un vote et les sujets « pour information ».

1.2.2.1 Les sujets les plus riches conduisent à des décisions ou des plans d'actions effectifs

Relèvent notamment de cette catégorie les modalités d'organisation du travail en DDI, qui résultent des orientations stratégiques ou des réorganisations, décidées en amont par la direction ou fixées au niveau régional ou national. Sont alors traités pour avis et décision au niveau départemental les conséquences sur l'organisation du travail (CT) et sur les conditions de travail (CHSCT). Dans ces cas, la distinction entre, d'une part, les sujets relatifs à l'organisation et, d'autre part, les conséquences de ceux-ci sont bien compris par les membres des comités et relèvent de niveaux de gouvernance différents.

Dans cette catégorie figurent par exemple :

- le règlement intérieur ;
- les jours de fermeture, les ponts ;
- les modalités de déménagement, de fermeture de site ou d'organisation du travail en télétravail ou en site distant ;
- les reconversions de métiers suite à réorientation de mission ;
- la programmation des phases de décroisement entre agents du MAAF et agents du MEEM au sein des DDT(M) ;
- les changements d'organigrammes et les aménagements de fiches de poste ;
- la validation des plans de formation ;
- les modalités de réorganisation des services suite à réorganisation de l'ADS et d'extinction de l'ATESAT⁴⁰.

³⁸ Bien qu'en application de l'article 49 du décret du 15 février 2011 susvisé, « les séances des CT ne soient pas publiques et que les personnes y participant soient tenues à l'obligation de discrétion professionnelle... », la CADA a estimé que les CR et PV des séances des CT étaient communicables. (Décision du 9 septembre 2010, directeur du centre de gestion de la fonction publique du Finistère.). Par ailleurs, l'article 52 précise que « Les projets élaborés et les avis émis par les comités techniques sont portés par l'administration, par tout moyen approprié, à la connaissance des agents en fonction dans les administrations, services ou établissements intéressés dans un délai d'un mois ».

³⁹ Ce périmètre correspondrait au 1° de l'article 47 du décret du 15 février 2011 cité ci-dessus (cf. 1.1.1.2).

⁴⁰ Voir les conclusions du rapport de synthèse de l'IGA 2016 sur les rapports d'audit et d'organisation des DDI, § 4.1 : « Dans les DDT(M) les transitions dues à l'extinction de l'ATESAT et à la réorganisation de l'ADS ont été bien gérées » ... « Dans la grande majorité des cas, elle a fait l'objet d'une réflexion et d'une action d'anticipation méthodiques, auxquelles les agents ont été associés... [] Cette transition a conduit à revoir la carte des implantations infra-territoriales, [] articulée avec les perspectives

Ces sujets à l'ordre du jour des comités sont d'autant plus porteurs de débat qu'ils ont été précédés d'une démarche participative, au sein de groupe de travail, en dialogue social informel (cf. annexe 4)⁴¹.

Au sein des CHSCT, la plupart des sujets à l'ordre du jour relèvent de cette catégorie. En effet, les CHSCT sont de véritables instances de participation. Les sujets traités sont donc porteurs de débat, de proposition ou de décision, de plan d'action et de suivi : il en est ainsi de la mise à jour des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et des diagnostics et plans RPS, passages obligés en CHSCT, mais aussi, dans une moindre mesure, des sujets d'accessibilité déclinés des plans régionaux du handicap, ou concernant le stationnement, le nettoyage des locaux, le chauffage, les travaux, la présentation des bilans d'activité de l'assistant de prévention et du médecin de prévention, enfin, des informations et commentaires sur les incidents et accidents inscrits sur les registres de sécurité⁴².

Globalement, les sujets traités en CHSCT sont à la fois mieux circonscrits et plus opérationnels⁴³ que les sujets traités en CT. Dans certains cas, par exemple, l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et du plan de prévention des risques psychosociaux (RPS) a véritablement « débloqué le dialogue social ».

L'accueil du public est un sujet qui peut conduire à s'interroger de façon constructive sur l'organisation du travail et sur le sens des missions dans une direction, mais qui peut aussi, de manière récurrente et sans aboutir, être sujet de débat dans les instances, avec des recherches de palliatifs ponctuels aux absences de l'agent affecté à l'accueil du public et parti en congé, en retraite ou tombé en arrêt maladie, sur les roulements à organiser entre services, sur le standard téléphonique en panne ou à reconfigurer, voire sur les conditions de sécurité de l'accueil.

1.2.2.2 Les sujets récurrents, objets de débats stériles, n'aboutissent à aucune décision

Nombreux sont les sujets mis à l'ordre du jour des comités, notamment les CT, qui font l'objet de débats stériles et récurrents et qui ne conduisent à aucune prise de décision.

Il s'agit principalement de sujets sur lesquels le directeur a peu de marges de manœuvre pour décider à son niveau, pris en étau entre les décisions nationales, régionales, ou relevant de l'autorité préfectorale :

- Dans cette catégorie figurent l'évolution des missions ou des orientations stratégiques nationales, les revendications syndicales exprimées au niveau national, ou encore les réductions d'effectifs décidées et réparties en dialogue de gestion au niveau régional.
- Les sujets de réorganisation infradépartementale, notamment dans les directions départementales de la protection des populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), qui peuvent faire l'objet de débats récurrents, tant sur la répartition des sites que sur l'organisation du travail.

d'évolution des sous-préfectures et la création de maisons de l'État... ». Dans quelques rares cas toutefois ces sujets peuvent revenir en débat de manière récurrente, du fait de l'évolution du contexte local (schémas de coopération intercommunale en cours).

⁴¹ Annexe 4 : les bonnes pratiques du dialogue social (1).

⁴² Deux registres doivent être tenus à disposition des agents : le registre de sécurité et de registre des dangers graves et imminents.

⁴³ Relevé de sujets dans 4 DD sur 2 ans : étude des registres de sécurité, suivi des actions et des travaux, DUERP, démarche RPS, formation des membres du CHSCT, bilans d'activité des médecins de prévention, de l'assistant de prévention, de l'assistant du service social, restauration collective, télétravail (expérimentation), points logistiques, aménagements de locaux, compte pénibilité, parkings, bilan social, conditions de vie au travail des agents d'accueil et pour les agents des abattoirs, respect des horaires, exercices de sécurité, , avancements, équipements de protection, astreintes, titularisation d'agents « Berkani », agressions suite à contrôles.

La difficulté à mener des débats complets et conclusifs tient au fait que la présence infradépartementale des DDI sur le territoire dépend des enjeux socio-économiques comme les implantations des abattoirs⁴⁴, ou de schémas d'organisation des services de l'État au sein du département⁴⁵ qui sont largement du ressort du préfet. Ces sujets peuvent donc conduire à des tensions récurrentes au sein des CT mais aussi des CHSCT.

En matière de ressources humaines (politique de rémunération, mutations et mobilité, promotions, frais de déplacement, nouvelle bonification indiciaire (NBI), régime indemnitaire, et d'action sociale (restauration, arbre de Noël), les sujets abordés sont souvent sources de tension pour plusieurs raisons :

- Lorsqu'il y a méconnaissance de la part des agents ou des représentants du personnel des rôles respectifs du CT et du CODIR au niveau local, mais aussi des rôles entre CT local et CAP ministérielles. Dans ce cas, ils attendent des CT des décisions qui ne sont pas de leur compétence. Le dialogue social fonctionne bien lorsque les rôles respectifs des CODIR et CT sont compris et assumés : le CODIR fixe les orientations, les priorités des missions, le CT et le CHSCT traitent des conséquences de ces décisions en termes d'organisation et de conditions de travail. Ainsi, suivant la conception que se font les acteurs du rôle respectif du CODIR, du CT/CHSCT local et du CT/CHSCT des DDI, des sujets peuvent être traités de façon récurrente et stérile, ou au contraire constructive. Dans ce cas, l'expression « CT chambre d'enregistrement » sort du vocabulaire des acteurs.
- Lorsqu'il existe des dysfonctionnements dans la chaîne d'instruction et de décision en matière de ressources humaines : selon les témoignages des DDCS(PP) rencontrées par la mission, les circuits d'instruction, de décision et d'information sur les mutations et mobilités institués entre directions de départ et directions d'accueil, direction régionale responsable de budget opérationnel de programme (BOP), DRH ministérielle et représentants nationaux du personnel pour chacune des CAP par corps, ne sont pas toujours fluides ni respectés, malgré les instructions existantes⁴⁶, surtout lorsque les mouvements se réalisent en dehors du mouvement annuel principal (avec affectation au 1^{er} septembre).

Or la mission constate que les représentants du personnel souhaitent être associés en amont sur les processus de décision (primes, promotions, mutations...) et être informés des suites données et des décisions prises.

A cet égard, des commissions indemnitaires sont instituées pour les agents du MEEM, quel que soit leur service de rattachement. Elles sont « compétentes pour expliquer et examiner les attributions indemnitaires » issues des orientations en matière de politique indemnitaire, et permettent « *d'associer les organisations syndicales au processus de modulation indemnitaire*⁴⁷ ». Le directeur départemental est le « responsable d'harmonisation », pour les agents de catégorie B et C et est force de proposition pour les autres catégories⁴⁸. Dans tous les cas, le directeur notifie la décision à l'agent. Ainsi, même si le directeur ne décide pas des attributions indemnitaires, il agit de manière transparente et concertée avec les représentants du personnel et ce, même si la direction et *a fortiori* les organisations syndicales, n'ont pas la maîtrise de la décision en retour.

⁴⁴ Une des DDPP (la 56) visitée compte 17 sites.

⁴⁵ Comme par exemple le réseau des sous-préfectures, maisons de services au public, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

⁴⁶ Note de service SGMCAS/DRH/SD2/2015/363 du 18 décembre 2015 relative aux opérations de mouvement 2016 pour les personnels des corps administratifs.

⁴⁷ Note MEDDE/DRH du 3 août 2012 relative aux principes généraux d'harmonisation, aux modalités de recours et aux commissions indemnitaires concernant le régime indemnitaire des personnels affectés sur les postes du METL ou du MEDDE.

⁴⁸ S'agissant des catégories A et A+, ou de « corps spécifiques », le « responsable d'harmonisation » est le coordinateur de la mission d'inspection générale territorialisée, le DREAL ou le secrétaire général (DRH) du ministère.

Les équipes de direction devraient systématiquement aborder avec les représentants du personnel les sujets relatifs aux mouvements et promotions des agents, dans un objectif de transparence et dans la limite de leur information, même si celle-ci est partielle, sous quelque forme d'échange que ce soit.

- La troisième raison qui peut provoquer des tensions au sein du dialogue social provient des chantiers de « convergence RH » entre les ministères, engagés au début de la RéATE comme une condition majeure du succès de l'interministérialité et qui n'ont pas tous abouti (cf. 1.1.4.2). Ces sujets ont laissé place à des divergences ressenties comme croissantes entre ministères. L'harmonisation qui découle du RIFSEEP évolue selon des périmètres et un agenda social propres à chaque ministère et est source d'incertitude et de frustration pour les agents des DDI, notamment dans les DDCS(PP) où sont gérés au moins trois BOP support et une quinzaine de statuts différents. Ces différences empêchent la direction d'organiser une concertation équitable et coordonnée avec les représentants du personnel.

Enfin, la mission a relevé de façon exceptionnelle des sujets demandés par les représentants du personnel et que la direction a refusé d'inscrire à l'ordre du jour des instances : par exemple les relations avec les chefs de service, la réorganisation de services ou les problèmes informatiques.

1.2.2.3 Le dialogue social régional, un chaînon manquant ?

Les sujets relatifs à l'adéquation des moyens et des missions sont débattus en dialogue de gestion, entre les directeurs départementaux et le directeur régional. Les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture ont institué dès 2011 un dialogue social auprès de chaque directeur régional, auxquels sont associés les représentants du personnel de certaines DDI : instance régionale de concertation⁴⁹ (IRC) auprès du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et commission régionale d'information et de concertation (CRIC) auprès du directeur régional de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF)⁵⁰.

Au CT des DDI du 29 mars 2012, le Secrétaire général du Gouvernement s'est interrogé, lors du débat sur l'adéquation entre missions et moyens, sur « *la mise en place d'instances telles qu'elles existent déjà pour l'agriculture et l'environnement, avec des instances interministérielles sous la houlette du préfet de région, soit avec des CT conjoints soit avec des instances régionales ad hoc pour aborder la question des moyens* », à la suite de la demande de la CGT d'une expertise sur la mise en place d'instances de dialogue social au niveau régional pour traiter de ce sujet.

La question de « l'échelon manquant du dialogue social » a été évoquée en CT des DDI du 17 janvier 2013 par la DGAFP en ces termes : « *le sens de la réforme de 2010 sur le dialogue social visait à créer des lieux de dialogue social à proximité des lieux d'exercice des fonctions, dans la continuité des accords de Bercy de*

⁴⁹ Le ministère chargé de l'environnement a arrêté le 21 octobre 2011 (modifié le 7 novembre 2014) la création d'une instance régionale de concertation (IRC) de zone de gouvernance auprès de chaque directeur régional (DREAL), composée des représentants des directeurs et des « *personnels librement désignés par les organisations syndicales parmi les agents en fonction [en DR et en DDT(M)... chargée de] favoriser la concertation et l'information du personnel lorsqu'elles intéressent conjointement les personnels [de la DREAL et des DDT(M) sur] les questions touchant à la mise en œuvre des politiques relevant du ministère [] : document de stratégie régionale, programmation budgétaire, GPEEC, politique régionale et plan de formation, déclinaison régionale des orientations ministérielles en matière de prévention des risques professionnels* ».

⁵⁰ Le ministère chargé de l'agriculture a arrêté le 30 novembre 2011 la création de commissions régionales d'information et de concertation (CRIC), pour répondre « *à la préoccupation d'instituer un lieu de dialogue social au niveau régional pour examiner les problématiques propres aux agents du ministère exerçant leurs missions dans le périmètre régional, c'est-à-dire au sein de la DRAAF et des [DDI] porteuses des politiques publiques du ministère [chargé] de l'agriculture, [...]. Cette instance [...] est compétente pour débattre des questions touchant à la mise en œuvre des politiques relevant du [ministère] et qui font l'objet d'une coordination ou d'une harmonisation à l'échelle régionale.* ». Elle est composée outre du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ou son représentant qui préside, de représentants des différentes directions mettant en œuvre les politiques ministérielles dans la région en intégrant au moins un représentant de la direction régionale, un représentant au moins des directions départementales des territoires implantées dans la région et un représentant au moins des directions départementales de la protection des populations ou directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations implantées dans la région. Coté représentants du personnel, 10 membres titulaires et 10 membres suppléants sont prévus.

2008. Si la question d'un nouvel échelon se pose avec tant d'acuité, c'est peut-être qu'un espace de dialogue social fait défaut à un niveau, mais on ne peut, sur ce sujet, que renvoyer, le cas échéant, aux travaux qui sont menés dans le cadre de l'agenda social ».

La difficulté de trouver des sujets constructifs pour le dialogue social s'explique par l'absence de marge de manœuvre des directeurs. Dans un contexte de réduction des déficits publics, il n'y a pas de place pour une liberté de gestion permettant de réaliser de réels arbitrages au niveau d'une DDI, à l'occasion de discussions avec les organisations syndicales. Les décisions sont prises au niveau national, les moyens et les ressources humaines sont réparties au niveau régional ce qui conduit généralement à priver de contenu le dialogue social dans les DDI : l'administration centrale prend des décisions avant que les directeurs ne puissent entamer, sur ces sujets, une discussion avec leurs interlocuteurs syndicaux.

Les réunions informelles régionales conçues comme préparatoires et complémentaires au dialogue de gestion au niveau régional et au dialogue social en DR, sont de fait diversement utilisées par les échelons régionaux. Selon les témoignages recueillis par la mission, elles sont considérées comme des instances d'information descendante sans enjeu sur le dialogue social. La réunion de ces instances est, à ce jour, laissée à l'appréciation des directeurs régionaux, par ailleurs en pleine restructuration de leurs instances de dialogue social du fait des fusions des directions.

Compétentes pour examiner les modalités de gestion des effectifs, la programmation budgétaire, ou la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, les IRC et les CRIC s'analysent plus comme un lieu de débat et d'information que comme une instance de réelle négociation.

Dans le secteur de la cohésion sociale, ville et jeunesse et sports, le dialogue au niveau régional est en restructuration du fait de la fusion des DR et des DD dans huit régions, avec la création des DRDJSCS⁵¹. Cette restructuration impacte directement le dialogue social dans les DDI concernées. Dans les trois DRDJSCS rencontrées, la pratique du dialogue social formel est variable :

- tenue de comités conjoints avec l'ensemble des représentants des personnels des deux structures tels qu'issus des élections de fin 2014, et ce jusqu'à l'échéance des prochaines élections, groupes de travail thématiques avec les représentants du personnel de l'ensemble du nouveau périmètre régional ;
- réunion d'un CT informel au niveau de la DDCS, afin de remplir le rôle de DS local que le CT à l'échelle régionale ne remplit pas.

Dans les autres régions, il n'y a pas d'instance de dialogue social liant les DRJSCS et les DDCS(PP) et les ministères sociaux n'envisagent pas de créer d'instance spécifique.

En ce qui concerne le secteur de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (CCRF), aucune instance de concertation n'existe à ce jour auprès des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Ce niveau régional de dialogue social n'a pas semblé prioritaire à la mission : sa mise en œuvre pour l'ensemble des ministères serait complexe car multipliant les réseaux de dialogue social, coûteuse en ressources humaines dédiées dans un contexte de forte pression en charge de travail et sans réelle valeur ajoutée.

⁵¹ Le décret du 30 décembre 2015 portant sur la création des DRJSCS prévoit sept missions interdépartementales possibles (dont inspection et contrôle, tarification sociale, développement de l'emploi et GPEC) mais ne dit rien sur la forme de la concertation/négociation.

En conclusion, les sujets porteurs de débat et contribuant à un dialogue social nourri sont des sujets pour lesquels le directeur dispose de réelles marges de manœuvre. Faute de sujets porteurs, le déroulement des comités donne aux représentants du personnel le sentiment au mieux « d'être écoutés mais pas entendus », et une impression d'opacité de la part du CODIR qui décide de tout sans écouter les représentants du personnel. Le déroulement des CT entretient par ailleurs le sentiment que « *toutes les décisions se prennent au niveau central* » et que le directeur départemental n'a aucun pouvoir de décision. Le tri des sujets est donc essentiel.

1.2.3 Le dialogue social informel dans les DDI : une nécessité déjà largement répandue dont les modalités d'organisation sont hétérogènes

Le dialogue social informel est une nécessité au plan local comme l'indiquait à la mission les représentants du groupement des secrétaires généraux qui estimaient que l'organisation des trois CHSCT et deux CT par an ne suffisait pas : « *il faut des réunions extraordinaires et aussi du dialogue informel et des déplacements sur les sites extérieurs pour rencontrer les agents* ».

1.2.3.1 80 % des DDI visitées pratiquent un dialogue social informel

Ce dialogue social informel, recommandé par la circulaire du 27 février 2009⁵² du Premier ministre, ainsi que par la charte de gestion des DDI du 5 janvier 2010, est constitué par toutes les formes de dialogue hors CT et CHSCT. Il est institué pour préparer les sujets à traiter en CT ou en CHSCT, pour traiter les sujets mineurs ou courants ne nécessitant pas d'être mis à l'ordre du jour des comités, ou encore pour évoquer des situations individuelles. Dans quelques DDI visitées, lorsque le traitement des sujets est réalisé en amont et de manière participative en dialogue social informel ou sous des formes de dialogue entre direction et agents, peu de sujets remontent alors en dialogue social formel.

Le dialogue social informel entre la direction et les représentants du personnel a pu être initié dès la constitution de la DDI. C'est le cas dans une DDT qui tient, depuis sa création, une réunion systématique tous les deux mois où tous les sujets sont abordés, ce qui permet d'évoquer des thèmes d'actualité et de « *déblayer les sujets abordés en CT et CHSCT* ». Dans d'autres cas, le dialogue social informel est institué à la suite de crise interne ou externe. C'est le cas d'une DDPP qui a connu une grève à la suite de suppression d'emplois dans les abattoirs.

Le dialogue social informel est conduit par le directeur, le directeur adjoint ou quelquefois par le secrétaire général, qui est positionné en tant qu'interlocuteur privilégié des organisations syndicales et organise par exemple des réunions informelles intersyndicales en complément de groupes de travail voire des réunions bilatérales avec chaque organisation syndicale. Le dialogue social peut constituer une vraie préoccupation dont l'importance marque y compris l'organigramme : dans une DDTM visitée un poste de chargé du dialogue social a été créé au sein du bureau RH.

40 % des DDI pratiquent des rencontres informelles entre la direction et les représentants du personnel et 40 % organisent des groupes de travail thématiques. Les rencontres bilatérales entre la direction (ou le secrétaire général) et chacun des syndicats sont peu développées : la mission n'a constaté cette modalité que dans trois DDI⁵³.

⁵² Circulaire n° 5367/SG ayant pour objet la gestion des ressources humaines dans le cadre de l'organisation de l'administration départementale de l'État.

⁵³ Dans une DDPP où les représentants syndicaux souhaiteraient d'ailleurs que ces rencontres évoluent en réunions direction/intersyndicale, une DDCSPP ou des rencontres bilatérales précèdent des réunions intersyndicales et où il semblerait que la démarche impulsée par le directeur en sollicitant des rencontres bilatérales soit d'explorer dans un premier temps les positions syndicales et enfin une DDCS où la secrétaire générale tient des réunions bilatérales avec les organisations syndicales pour résoudre des difficultés individuelles du personnel.

Seules six DDI parmi celles auditées systématisent les réunions préparatoires aux comités techniques et aux CHSCT, pour préparer les échanges en amont sur des points à l'ordre du jour qui requièrent une longue concertation (exemple : règlement intérieur, choix du cabinet conseil, pour la prévention des RPS, présentation des résultats et montage de groupes de travail...) ou qui demandent un « déminage ».

1.2.3.2 Mais le dialogue social informel lorsqu'il existe fait fréquemment l'objet de critiques

Des réunions régulières avec la représentation syndicale ont pu être amorcées à la suite d'un conflit social, comme c'est le cas d'une DDPP. Néanmoins, cette pratique reste méconnue des agents, surtout préoccupés des tensions avec les chefs de services qui brouillent le climat social. De plus, ces réunions régulières sont tenues dans le bureau du directeur, de manière confidentielle : pas d'ordre du jour, de compte-rendu ou d'information du CODIR. Ces rencontres sont jugées « *trop informelles et personnalisées* » par les organisations syndicales qui se disent « *écoutées mais pas entendues* » par un directeur qui ne prendrait en considération aucune de leurs propositions.

Dans de rares DDI, des comptes-rendus des réunions de dialogue social informel sont diffusés. Dans une DDT, le dialogue social informel est constitué en « groupe de dialogue », auquel participe l'ensemble des représentants du personnel y compris ceux qui n'ont pas été réélus en décembre 2014.

Dans une DDTM, les représentants du personnel, tout en reconnaissant l'implication de la direction, considèrent que celle-ci ne dégage aucune marge de négociation et fustigent le rôle des chefs de service sur lesquels le directeur n'aurait que peu de prise. Dans une DDT, les réunions avec l'intersyndicale ont été demandées par la CGT voilà trois ans. Elles sont organisées sans ordre du jour précis mais les représentants du personnel sont interrogés pour savoir quels sujets seront abordés. L'équipe de direction y participe en totalité. Malgré le sentiment partagé d'une réelle écoute, les représentants du personnel considèrent que le dialogue est vide parce que ces échanges ne permettent pas d'aborder de manière opérationnelle la conduite du changement et que ces services ont à gérer une situation de sous-effectif chronique en raison du manque d'attractivité géographique de la direction. Dans une autre DDT, malgré l'instauration du principe de réunions informelles avec les syndicats, le climat social reste dégradé et ces rencontres font même l'objet de refus de participation de la part d'une organisation syndicale qui y voit un dialogue de façade, préparatoire à la tenue de comités institutionnels, chambres d'enregistrement des décisions de la direction.

1.2.3.3 Dans les 20 % de DDI qui ne pratiquent pas de dialogue social informel, trois cas de figures peuvent se présenter :

- le dialogue informel hors dialogue direct avec l'équipe de direction est inutile et non souhaité par les représentants du personnel. Il s'agit le plus souvent de petites DDI aux effectifs limités où la porte du directeur est ouverte. L'accessibilité de l'équipe de direction rend superflue l'organisation de groupes de travail ou de rencontres avec les représentants du personnel car les problèmes se résolvent au jour le jour dans des échanges fluides. C'est le cas d'une DRDJSCS et d'une DDPP ;
- le dialogue social informel est considéré comme inutile par rapport au formel, qui concentre effectivement ou doit concentrer les ordres du jour, les débats riches et aboutit à des décisions et des solutions ;
- l'absence de dialogue social informel peut découler des prises de position des organisations syndicales qui y sont hostiles par principe, soit que le directeur pratique un dialogue de façade, soit que le dialogue est complètement bloqué. Dans une DDTM et une DRDJSCS, les représentants du personnel écartent le dialogue social informel au motif qu'il est « *la négation du fait syndical* » lorsqu'il est assorti d'une consultation directe des agents. L'absence de dialogue est alors compensée soit par un dialogue des organisations syndicales locales avec le niveau régional ou national, soit isolément avec des chefs

de service. En outre, la charge de travail qui pèse y compris sur les représentants des personnels est invoquée pour justifier qu'ils n'ont pas de temps à consacrer à des réunions autres que celles prévues au plan formel, comme cela a été relevé dans une DDCS.

- Enfin, dans une DDPP visitée, le dialogue social informel n'est pas organisé parce que la direction y est franchement hostile, souhaitant même alléger le dialogue social formel, et n'a aucune envie de développer des rencontres informelles avec les organisations syndicales.

1.2.3.4 Le dialogue social informel dans les DDI n'est constructif qu'à certaines conditions

Ces quelques observations permettent de souligner que l'instauration d'un dialogue informel n'est pas la solution pour débloquer un dialogue social grippé. Pour être constructif, il ne suffit pas de multiplier les instances informelles de dialogue social et d'être à l'écoute des positions syndicales, encore faut-il être dans une démarche positive de construction d'un consensus avec les représentants syndicaux. Les quelques exemples qui suivent rassemblent les ingrédients d'un dialogue social jugé constructif par les représentants du personnel rencontrés par la mission.

Ainsi dans une DDT, les réunions de l'intersyndicale se tiennent parfois à l'initiative du secrétaire général qui dès son arrivée a voulu en complément des groupes de travail et des rencontres inopinées (sa porte et celle du directeur sont ouvertes) instaurer des réunions avec l'ensemble des représentants du personnel pour aborder tous les sujets qu'ils voudraient mettre sur la table. La tenue de ces rencontres étant très récente, les représentants du personnel demeurent dans l'expectative. Même cas de figure dans une DDCSPP, où malgré un climat détérioré dans les abattoirs en raison de tensions sur les effectifs, le dialogue social informel, mené par le secrétaire général, permet d'aborder tous les sujets y compris l'adéquation des missions et des moyens et a pu se traduire par l'instauration d'un « coaching » du CODIR après que des insuffisances managériales ont été signalées par les représentants du personnel. Dans une DDT, il existe un dialogue social informel tous les mois où il n'y a pas de réunions de CT ou de CHSCT, ce qui conduit à réunir l'intersyndicale sept fois dans l'année. Le dialogue social formel et informel se complètent de manière à assurer la continuité des échanges entre la direction et les représentants du personnel. Les agents y voient un *continuum* du dialogue indispensable et de qualité. Les élus CGT qualifient le directeur de cette DDT d'homme « *ouvert, humain, à l'écoute, loyal et transparent* ».

Le dialogue informel est donc apprécié des représentants du personnel quand une série d'éléments sont réunis. Tout d'abord le climat de confiance entre les représentants du personnel et la direction doit être solide et durablement installé. Les représentants du personnel doivent bénéficier d'une réelle écoute de la direction qui doit en outre disposer de marges de manœuvre et souhaiter bâtir un consensus en prenant en compte des demandes des représentants du personnel quand les options proposées sont acceptables aux plans juridique et financier. La marge de manœuvre dont dispose le directeur pour mettre en œuvre le dialogue social, les leviers qu'il a en mains pour accompagner son action, ne concernent pas l'élaboration d'orientations, dispositions, missions de tous ordres auxquelles sont soumises les DDI, mais les conditions de mise en œuvre et d'accompagnement de celles-ci, qui demeurent un espace privilégié de dialogue.

Le dialogue social en DDI ne peut pas concerner, sauf à titre informatif, telle ou telle mesure que la structure doit mettre en œuvre, mais doit concerner les conditions de mise en œuvre de cette mesure, de réflexion, d'accompagnement effectif des agents concernés au sein et avec la communauté de travail, de façon participative et collective, comme pour la fermeture de sites, dont la mise en œuvre fait plus ou moins appel au dialogue social dans les structures visitées par la mission.

1.3 Les acteurs du dialogue social, très nombreux, sont les clés de sa qualité

1.3.1 L'implication de l'équipe de direction dans le dialogue social est une condition *sine qua non* de sa qualité

Il n'y a pas de recette miracle, ni de vade-mecum mis à la disposition des directeurs pour garantir la qualité du dialogue social. Cependant, un certain nombre de pré-requis doivent être réunis, pour constituer en quelque sorte les « fondamentaux » du dialogue social.

Parmi ces conditions nécessaires, figurent au premier plan le rôle de l'équipe de direction et, plus largement, l'existence d'un état d'esprit général, insufflé par celle-ci, ouvert et propice au dialogue social.

1.3.1.1 La responsabilité du dialogue social doit être définie par le règlement

La mission a constaté, lors de ses auditions, de manière assez systématique, que, dans les services où le dialogue social est réputé de bonne qualité (de l'avis des représentants du personnel et des agents), l'équipe de direction, c'est-à-dire le directeur et son adjoint, s'investit fortement. Dans les questionnements exploités par la mission lors de ses auditions, l'implication de la direction dans le dialogue social est une des premières conditions évoquées pour en garantir la qualité. C'est une condition majeure, même si d'autres facteurs, externes ou internes, peuvent intervenir également comme le caractère constructif des relations avec les représentants du personnel.

Ces quelques verbatim de directeurs ou de directeurs adjoints en témoignent : « *le dialogue social sert à légitimer l'organisation, il favorise l'efficacité de l'organisation* », « *le dialogue social produit de la qualité et de la productivité* », « *le dialogue social est le point de passage obligé de tout changement et c'est un outil de management* », ou encore « *la direction a intérêt à avoir une négociation franche et loyale pour être écoutée* ».

Il appartient donc au directeur lui-même d'incarner et de s'investir dans le dialogue social, considérant que cela fait partie intégrante de sa mission et de sa responsabilité managériale. Dans une DDT, par exemple, le directeur fait du management et du dialogue social des éléments structurants de son action. Le projet de service combine deux volets : « renforcer le pilotage stratégique de la direction » et « développer un management qui concilie performance de l'action et épanouissement professionnel des agents », dont le dialogue social constitue le ciment⁵⁴.

Il ne s'agit pas de faire assumer par une seule personne, fut-ce le directeur, une responsabilité qui s'exerce, par nature, de manière collective. A leur niveau, le directeur adjoint et le secrétaire général doivent jouer également un rôle majeur en la matière. Mais quand le directeur est réputé distant, peu accessible et peu ouvert, l'expérience montre qu'il est quasiment impossible de conduire un dialogue social convenable, même si, heureusement, ce cas de figure n'est pas le plus fréquent (il a été constaté dans environ 10 % des services visités). Lors d'un de ses déplacements, la mission a auditionné un directeur qui considérait manifestement le dialogue social comme une corvée dispensable et dont la seule proposition, pour améliorer le dialogue social dans son service, était de réduire de manière drastique le nombre de CT et de CHSCT. Cet exemple reste exceptionnel.

Cela suppose un certain nombre de qualités dont les directeurs doivent impérativement faire preuve, même si, formellement, l'appétence au dialogue social ne s'apprend pas et est une aptitude diversement partagée. Ces qualités sont essentielles. Plusieurs démarches complémentaires semblent ainsi devoir être engagées, en ce qui concerne les prérogatives des directeurs départementaux, les modalités de leur nomination et leur formation.

⁵⁴ Cf. annexe 4.

Il faut donc préciser, dans le statut d'emploi des directeurs départementaux, que le dialogue social relève explicitement de leur responsabilité. Il convient de modifier l'article 7 du décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État: « *le directeur départemental est chargé de la mise en œuvre des politiques publiques qui lui sont confiées et remplit les fonctions définies par le décret relatif à l'organisation du service déconcentré dont il est chargé et figurant dans l'énumération prévue en annexe du présent décret. Il a autorité sur l'ensemble des agents affectés au sein de la direction départementale qu'il dirige* », en y ajoutant les termes : « *Il est responsable de la conduite du dialogue social* ».

La conduite du dialogue social est en effet une responsabilité consubstantielle à l'autorité dont les directeurs disposent sur les personnels et dans le pilotage de leur structure. Plus encore, la qualité du dialogue social est un élément essentiel permettant une mise en œuvre efficiente des politiques publiques d'une DDI.

Recommandation n°1 : Compléter l'article 7 du décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État par une phrase mentionnant la responsabilité du directeur pour la conduite du dialogue social.

1.3.1.2 La procédure de nomination des directeurs doit évoluer pour mieux apprécier leur aptitude au dialogue social

Les procédures de nomination des directeurs et de leurs adjoints sur les emplois de direction d'administration territoriale de l'État devraient mettre davantage l'accent, parmi les critères de sélection, sur l'aptitude des intéressés au management et au dialogue social. Pour ce faire, la mission préconise de modifier les modalités actuelles de nomination des directeurs et directeurs adjoints, sans remettre en cause le pouvoir d'appréciation et l'avis préférentiel du préfet.

Il semble judicieux de réintégrer les DRH des ministères et institutions publiques concernés dans la procédure de nomination, pour s'assurer que les candidats pressentis disposent des capacités managériales et des qualités humaines requises. Si des informations sont déjà fournies aux décideurs, au moment du choix, par les délégués aux cadres dirigeants des différents ministères, les SG/DRH des ministères doivent donner un avis sur les candidats.

Il faut pour cela modifier l'article 12 du décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État, en remplaçant le paragraphe :

« Dans un délai de trente jours à compter de la publication de la vacance au Journal officiel, les candidatures à l'emploi intéressé sont transmises au préfet de département, sous l'autorité duquel le directeur a vocation à être placé. Elles sont également adressées, pour information, aux ministres intéressés et au ministre dont relève l'agent » par les termes suivants :

« Dans un délai de trente jours à compter de la publication de la vacance au Journal officiel, les candidatures à l'emploi intéressé sont transmises aux directeurs des ressources humaines desquels dépendent les candidats et au préfet de département, sous l'autorité duquel le directeur a vocation à être placé ».

et en remplaçant le paragraphe :

« La nomination à cet emploi est prononcée par arrêté du Premier ministre, après avis du préfet de département intéressé ».

par les termes suivants :

« La nomination à cet emploi est prononcée par arrêté du Premier ministre, après avis du SG/DRH concerné et du préfet de département intéressé ».

La mission considère par ailleurs que la qualité du management d'une structure dépend pour une large part de la cohésion de son équipe de direction et de la complémentarité (et de la bonne entente) entre le directeur et son adjoint. Il est donc proposé que les directeurs adjoints soient nommés par arrêté du Premier ministre, pris après avis du préfet, cet avis étant rendu après consultation systématique du directeur de la DDI concernée, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Recommandation n°2 : Intégrer, dans les procédures de nomination des directeurs départementaux et des directeurs adjoints, les avis des secrétaires généraux (direction des ressources humaines) en mettant davantage l'accent sur les qualités et aptitudes managériales.

La DSAF doit développer l'offre de formations au management et au dialogue social aux directeurs et directeurs adjoints nouvellement nommés, notamment sous la forme de coaching, mais aussi de co-développement⁵⁵.

Quelles que soient leurs qualités professionnelles et techniques par ailleurs, il existe de nombreuses fragilités, à différents niveaux d'encadrement, qui traduisent, au mieux une méconnaissance des « fondamentaux » en matière de management et de gestion des ressources humaines, au pire un désintérêt patent vis-à-vis de ces questions.

La question de la formation, centrale pour le dialogue social, est évoquée ci-dessous pour l'ensemble des acteurs (cf. 1.3.5.3).

1.3.2 Une équipe support de proximité est indispensable

1.3.2.1 Sans la présence d'un secrétaire général, le dialogue social perd en qualité

Le secrétaire général (SG) est un acteur clé dans une DDI. Outre le binôme de direction, c'est le seul agent (avec le cas échéant d'autres membres de son équipe) dont la mission est pleinement interministérielle : il est amené à gérer un nombre plus ou moins important de statuts (en DDCSPP, ce nombre peut dépasser la dizaine), à assurer la gestion budgétaire et comptable de crédits issus de BOP différents.

Le SG met en œuvre l'organisation du dialogue social formel, participe aux réunions des instances et anime ou participe au dialogue social informel. Il prépare les dialogues de gestion et met en œuvre les décisions prises. Aux termes de la fiche du répertoire interministériel des métiers, cette fonction requiert des connaissances étendues qui couvrent de nombreux domaines (procédures administratives, budgétaires et juridiques, comptabilité, droit administratif, management et gestion des ressources humaines contrôle de gestion) et exige un savoir-faire tant en matière d'animation d'équipe, de dialogue, de communication et de négociation que d'organisation, de conduite de projet et d'anticipation. L'annexe de la charte de gestion RH des DDI relative à la description des fonctions de secrétariat général des DDI définit un emploi de référence de secrétaire général⁵⁶. Il est membre du comité de direction.

L'absence de SG dans une DDI nuit à la qualité du dialogue social. Il s'agit d'une situation non négligeable puisque 38 directions sur 238 (soit près de 16 % des DDI) n'en disposent pas. Certes, dans ces directions, les instances sont néanmoins valablement réunies et selon la fréquence requise par les textes mais l'absence d'un interlocuteur dédié ne permet pas de fluidifier le dialogue social et de régler les questions, posées tant

⁵⁵ Le co-développement est une méthode de formation fondée sur les interactions entre pairs qui partagent leurs expériences sur leur rôle, leur positionnement, leur métier.

⁵⁶ Cf. circulaire du Premier ministre du 5 janvier 2010.

par les représentants des personnels que par les agents, notamment dans les matières RH et action sociale. Cela a été constaté dans les DDI visitées qui ne disposaient pas d'un SG. Il en est de même lorsque le SG ne présente pas les qualités d'écoute et de disponibilité attendues et ne répond pas aux demandes des représentants du personnel ou des agents, en dehors des réunions des instances.

Dans les directions où le SG a toute sa place, son rôle comprend l'animation du dialogue social informel et de groupes de travail thématiques préparatoires, notamment les groupes relatifs aux RPS. Il est facilitateur du dialogue social et un facteur de cohésion de la DDI. Selon l'un des secrétaires généraux audités, l'objectif principal du SG doit être d'apaiser, par une attitude neutre, les relations sociales. Pour un autre, le SG est un modérateur qui doit faire preuve tout à la fois de clarté et de fermeté et surtout avoir sa porte ouverte en permanence. Lorsque ces conditions sont réunies, la qualité des échanges en comités s'en trouve améliorée, recentrée sur des sujets de fond. Le SG est aussi force de proposition pour la préparation des réunions et le choix des thématiques à traiter.

Le rôle du SG est cependant variable selon le type de DDI : c'est dans les DDT que son rôle en matière d'animation et d'impulsion du dialogue social est le plus affirmé.

1.3.2.2 Une équipe support auprès du secrétaire général

Pour fonctionner de façon satisfaisante, le SG a besoin d'être entouré d'une équipe suffisante et compétente dans les domaines budgétaires et RH. Il s'agit en effet de connaître les règles de gestion et tous les statuts des agents composant les DDI, les régimes indemnitaires, les règles de promotions... et de s'adapter aux applications de gestion des ministères pour pouvoir répondre de façon efficace et rapide aux questions des représentants du personnel et des agents. A cet égard, une très grande disparité a été constatée entre les DDI, les petites DDCSPP disposant d'un secrétariat général souvent composé de seulement deux à trois agents alors que dans les DDT, des équipes structurées et numériquement plus importantes sont en place.

La dimension des secrétariats généraux est une question délicate dans la mesure où la contribution des différents ministères est inégale, n'étant pas corrélée à leur poids dans les DDI. Certains ministères avancent à juste titre qu'ils n'ont pas de filière de recrutement spécifique et que de ce fait ils n'ont pas de personnel à placer sur ces postes. Ainsi, dans certaines DDI, les effectifs des secrétariats généraux sont insuffisants en nombre ou en qualification, les appels à candidature ne permettant pas toujours de pourvoir les postes vacants.

Outre la condition relative à sa dimension, il est souhaitable que le SG comprenne des agents issus des différentes origines ministérielles composant la direction, permettant ainsi une gestion de proximité plus efficace par une meilleure connaissance des mécanismes et procédures ministériels.

A cet égard, le rapport de synthèse des missions d'examen de l'organisation et du fonctionnement des DDI réalisées au titre de l'année 2014 relève que : « *certaines secrétariats généraux souffrent d'une pénurie de personnels, à mettre en regard des compétences nécessaires pour gérer des situations et des statuts d'agents très diversifiés : ainsi, dans un rapport est évoqué le point de vue d'un directeur de DDI qui considère que les moyens humains à sa disposition ne permettent plus de garantir des fonctions de secrétariat général en conservant une organisation uniquement interne et qu'il faut donc exploiter les pistes de mutualisation des fonctions support, soit avec l'échelon régional, soit avec la préfecture* ».

D'autres voies de mutualisation pourraient être explorées comme celles de certaines fonctions entre secrétariats généraux (par exemple pour la gestion des agents originaires du MAAF en DD(CS)PP et en DDT)⁵⁷.

Ces sujets, connus par la DSAF, n'ont pas à ce jour trouvé de solution satisfaisante. Ils devront être débattus à nouveau avec les ministères, le cas échéant au sein du COPIL RH afin que soit examiné ce problème de maintien et de qualification des effectifs dans les SG.

1.3.2.3 La nécessaire valorisation du métier de SG

Le SG n'est cependant pas valorisé et reconnu comme le sont les emplois de directeurs et directeurs adjoints, au sens du décret susvisé relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État. Il en résulte que les recrutements ne sont pas organisés au niveau national et qu'aucun parcours de carrière ni aucune possibilité de promotion ne sont organisés, que ce soit au niveau interministériel, ou ministériel. Il n'y a pas de classement des postes, lesquels sont considérés équivalents, rémunérés et indemnisés selon les règles en vigueur dans le seul ministère d'appartenance de leur titulaire, à l'exception du ministère de l'agriculture qui a doté certains postes d'un emploi de chef de mission (six postes en DDT et huit en DD(CS)PP).

Cette situation n'est pas satisfaisante et au vu de la complexité du métier, il est indispensable de mieux valoriser les postes dans les DDI les plus importantes.

A cet effet, il convient de doter les postes les plus importants (les critères seront à déterminer selon le nombre d'agents et le montant du budget géré par exemple) d'un statut d'emploi de direction de l'administration territoriale de l'État, à l'instar de ce qui existe pour les secrétariats généraux de certaines directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ces SG ont le rang de directeur régional adjoint. Ainsi, on pourrait dans les DDI conférer à certains SG le rang de directeur départemental adjoint.

Les postes de SG qui ne seraient pas sur statut d'emploi doivent impérativement faire l'objet d'un suivi spécifique par leur ministère d'origine afin qu'ils puissent connaître une évolution adaptée dans leur carrière tenant compte de la complexité du poste occupé et afin que leur niveau indemnitaire soit en rapport avec leurs responsabilités.

En conclusion, une réflexion sur la mise en place de véritables parcours de carrière s'impose permettant d'attirer des candidats disposant de compétences en adéquation avec ce métier et de leur offrir une progression de carrière harmonisée quel que soit leur ministère d'appartenance.

Recommandation n°3 : Doter les postes de secrétaires généraux les plus importants d'un statut d'emploi de direction de l'administration territoriale de l'État et mettre en place pour tous un réel parcours de carrière.

1.3.2.4 La formation à l'emploi de SG des DDI est indispensable

En l'absence de statut, les SG ne disposent pas d'une formation adaptée et suffisante avant leur prise de poste, même si la DSAF a mis en place un accompagnement à la prise de poste destiné « à faciliter leur compréhension de leur environnement institutionnel ». L'essentiel se fait donc « sur le tas » en recourant aux compétences des collègues plus expérimentés déjà en place. Il est nécessaire de prévoir une formation

⁵⁷ A noter cependant que la piste de la mutualisation des fonctions support avec les préfectures est un sujet qui a déjà été évoqué, notamment en CT des DDI (Cf. CT du 9 juillet 2015 au cours duquel le coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État et le secrétaire général du gouvernement ont annoncé qu'il n'y aurait pas de SG commun entre préfectures et DDI). Cette piste ne paraît pas être de nature à favoriser le dialogue social car elle ne peut que distendre les liens entre les agents et le secrétaire général, qui sera nécessairement moins disponible et à l'écoute.

commune pour les secrétaires généraux qui pourrait, pour des raisons de proximité, être prise en charge par les plateformes ressources humaines (PFRH) sur la base d'un module interministériel identique pour tous, ce qui permettrait un élargissement du nombre de candidats. Une semaine de formation sur toutes les règles de gestion de tous les ministères paraît, à cet égard, être un minimum indispensable. Cette formation devrait être complétée par une formation sur le dialogue social. Celles qui ont déjà été organisées par la DSAF sur le management du dialogue social et des relations avec les représentants du personnel en DDI à destination des directeurs, directeurs adjoints et secrétaires généraux, sont plus, jusqu'ici, une sensibilisation à la réglementation qu'un véritable apport sur les acteurs du dialogue social et le rôle du secrétaire général qui est variable selon les types de DDI.

Outre le développement de formations spécifiques, il conviendrait de mettre en place des structures propres aux secrétaires généraux destinées à faciliter les échanges d'information et développer les compétences. Certains secrétaires généraux ont suggéré de constituer des pôles d'expertise comprenant l'animation de filières de gestionnaires RH (spécialisés par statuts, ministères) avec l'instauration de correspondants dans chaque ministère. Les secrétaires généraux, lors d'un groupe de travail le 5 février 2013 consacré à la formation des SG des DDI, avaient d'ores et déjà exprimé les mêmes attentes, tant en termes de formation que de mise en place de réseaux. Force est de constater que les choses peinent à avancer. A ce sujet, le rapport de synthèse élaboré par le comité de pilotage du dispositif d'intervention inter-inspections dans les DDI précité relève : « *Il ne faut pas négliger le rôle qui revient au secrétariat général et à son responsable comme facilitateurs de la création d'un service homogène et partageant une même culture professionnelle. Un rapport souligne ainsi qu'il est au moins aussi important, pour faire réussir le concept de DDI, d'investir sur la fonction de secrétaire général que sur celles de direction et de management, notamment par un accompagnement des secrétaires généraux (formation initiale, animation du réseau des secrétaires généraux)* ».

La mission formule infra une proposition relative à la formation et aux réseaux, dans le chapitre relatif au rôle de la DSAF (cf. 1.3.5).

1.3.3 Le dialogue social nécessite que les chefs de service et l'encadrement de proximité deviennent acteurs du dialogue social informel

Bien que les conditions de réussite du dialogue formel et informel soient en apparence réunies encore faut-il que l'impulsion donnée au niveau de la direction se diffuse dans les services. Or l'alchimie ne prendra pas si le climat social dans les services est détérioré ou les relations professionnelles tendues entre les chefs de services et les agents, ou si les chefs de service ne relaient pas le dialogue social que la direction veut impulser. La mission a pu le constater et s'appuie sur ces exemples pour souligner le rôle primordial des chefs de service et d'unités dans le dialogue social.

1.3.3.1 Un dialogue social aux effets compromis par l'absence de relais de l'encadrement intermédiaire

Ainsi, dans une DDT où les représentants du personnel reconnaissent les qualités d'écoute et de disponibilité de la direction, ainsi que l'utilité des réunions informelles, les pratiques managériales de l'encadrement intermédiaire et les tensions entre les chefs d'unité et les chefs de services ont non seulement des effets sur le climat social qu'elles dégradent, mais s'invitent aussi dans les thèmes que les représentants du personnel souhaiteraient voir aborder dans leurs échanges avec la direction.

Dans une autre DDT, les agents considèrent que le dialogue social s'arrête au niveau du CODIR et des représentants du personnel et n'insufflé pas dans les services. Le dialogue informel passant par les chefs de service est très inégal et les personnels qui travaillent sur les sites distants y échappent largement.

Dans une DDCS, des réunions préparatoires aux comités sont organisées, l'équipe de direction est à tout moment accessible, des efforts sont accomplis pour améliorer le climat social en développant le lien social

mais les représentants du personnel considèrent que toute cette dynamique n'est pas relayée par l'encadrement intermédiaire.

Le nouveau directeur d'une autre DDT impulse un dialogue social renouvelé en profondeur et cherche à impliquer son comité de direction où sont abordés les enjeux du management et des ressources humaines. Si les thèmes du dialogue social informel sont effectivement déclinés par les chefs de service, dont les efforts et l'implication sont salués par les représentants du personnel, ces derniers déplorent cependant que l'encadrement de proximité ne joue pas parfaitement le jeu.

Dans cette autre DDT, bien que la qualité du dialogue social soit reconnue, la « mafia » (sic) des chefs de service est stigmatisée par les représentants du personnel comme étant à l'origine de la souffrance au travail de certains agents et les représentants du personnel déplorent qu'au nom de la solidarité du CODIR, le directeur ne cherche pas à faire évoluer les pratiques managériales trop rugueuses des chefs de service installés de trop longue date dans leur poste.

1.3.3.2 Un dialogue social aux effets renforcés par l'implication de toute la chaîne hiérarchique

A l'inverse, il existe des services où la démarche participative est érigée en mode de management. Ainsi dans une DDCS, une cheffe de service réalise une revue des missions avec l'ensemble du personnel. Elle estime que, dans son service, les agents ne sollicitent les représentants du personnel que sur des problématiques globales ou transversales mais jamais sur les sujets métiers du service.

Dans une DDPP, le directeur estime qu'un bon dialogue social requiert transparence, franchise et accessibilité, qu'il doit être une préoccupation quotidienne de la direction et l'attitude de l'ensemble de l'encadrement. La direction prône le management par la qualité, qui nécessite une approche par processus⁵⁸. Paradoxalement, cette DDPP ne pratique pas de dialogue social informel institutionnalisé, comme des réunions préparatoires aux comités ou intersyndicales. Ce serait inutile, dès lors que le directeur est accessible, proche des chefs de service et des agents, tous travaillant de manière concertée, sans excès d'autorité et sans heurts pour remplir les objectifs de la DDPP. La direction est accessible et disponible, elle va au contact chaque jour des différents services sur tous les sites, en prise directe avec les chefs de service pour résoudre au jour le jour les difficultés qui surviennent. Quant aux chefs de service, ils accompagnent les agents dans l'accomplissement de leurs missions veillant au bon déroulement des processus dans une approche participative. Au final, peu de sujets d'organisation du travail remontent dans les instances formelles, hormis la question de l'adéquation des missions et des moyens humains, objectivée par une approche par processus. Cette méthode de management par la qualité permet en effet de déterminer les besoins en personnels et de les faire « remonter » aux instances régionales et nationales.

Selon le directeur d'une DDT visitée, « l'organisation mise en place permet d'absorber les aléas et les crises », et selon le DDA : « le dialogue social sert à légitimer l'organisation ». Le projet de service en vigueur dans cette direction comporte une orientation stratégique visant à développer un management conciliant performance et épanouissement professionnel des agents (cf. annexe 5-1). Une autre action prévoit la mise en place d'une charte du management dont l'objectif est d'avoir « des collaborateurs mieux écoutés et soutenus par l'encadrement avec une meilleure reconnaissance de leur travail ».

Le rôle des chefs de service et leur formation au management et au dialogue social sont indispensables au développement d'une démarche collective.

Cependant, dans un contexte de charge de travail très élevée et de manque d'effectifs, les chefs de service, souvent choisis pour leurs qualités techniques, participent de plus en plus directement à l'exécution des missions, ce qui ne leur laisse que peu de temps pour manager. Par ailleurs, le fait que les CT ont cessé d'être paritaires a éloigné les chefs de service des réunions formelles des comités auxquelles ils

⁵⁸ Celle-ci consiste, entre autres, à analyser les performances, à faire des propositions d'amélioration notamment des moyens humains, s'ils sont insuffisants afin de remplir les objectifs stratégiques de la DDI.

participaient auparavant. Cet éloignement physique des instances s'est probablement accompagné d'une perte de connaissance des sujets portés par le dialogue social.

La mission a rencontré, dans une DDCSPP, un chef de service en souffrance, pris en charge dans une démarche d'accompagnement après un burn-out. Cette démarche comprend à la fois des formations et un coaching qui lui ont permis de reconstruire son mode de management et de pouvoir reprendre le travail alors que la charge n'a pas diminué. Soutenu par sa hiérarchie, il a d'ores et déjà demandé à pouvoir bénéficier à nouveau de ce type d'accompagnement.

Il y a donc nécessité de sensibiliser l'encadrement (chefs de pôles, chefs de service, chefs d'unités, chefs de bureaux) aux enjeux du dialogue social et à sa déclinaison en termes de management. Cette sensibilisation passe aussi par la compréhension de la légitimité des agents des services et de leurs représentants à participer à l'organisation du travail dans chaque service.

Cette sensibilisation requiert le suivi d'un cycle de formation obligatoire au dialogue social formel et informel et au management participatif de tout nouvel agent prenant une responsabilité d'encadrement en DDI.

1.3.4 Le dialogue social nécessite un fort investissement de la part des représentants du personnel

1.3.4.1 Un mode électoral, garantie de la représentativité de l'ensemble des sensibilités

Les représentants du personnel dans les DDI sont élus en application d'un corpus de textes rappelés, pour les dernières élections professionnelles, dans la note de la DSAF aux préfets et aux DDI du 15 juillet 2014, dont les décrets n°2009-1484 et n° 2011-184 précités. La détermination du nombre de sièges de chaque CT local a fait l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel lors du CT des DDI du 27 février 2014, dialogue qui a été porté ensuite par les CT locaux dans les mois qui ont suivi, permettant de déterminer pour chaque service le nombre de sièges au regard des effectifs présents au 31 décembre 2013.

Le mode de scrutin dépend de la taille de la direction : sur sigle pour les DDI dont les effectifs sont inférieurs ou égaux à 100, sur listes pour les autres. Dans le cas d'un scrutin sur sigle, les organisations syndicales désignent les agents qu'ils souhaitent voir siéger en tant que titulaire ou suppléant au CT.

Ce scrutin organisé le 4 décembre 2014 a demandé un travail important de collation des résultats, notamment dans les cas où l'attribution des sièges a prêté localement à négociations. Le fichier récapitulatif de la DSAF⁵⁹ fait état de neuf cas (4 % des DDI) où les représentants ont dû, *in fine*, être tirés au sort faute d'avoir trouvé des volontaires pour se présenter. Cela peut être dû notamment à des représentants du personnel qui hésitent à se réinvestir pour une nouvelle période de quatre ans, ou par la mobilité qui voit partir des représentants reconnus et appréciés tant par la direction que par les agents.

Partout, la représentation syndicale est diverse et souvent des agents issus de différents ministères sont élus sous la même étiquette syndicale. Lorsque ce n'est pas le cas, les agents se félicitent que des représentants du personnel issus d'un ministère différent du leur portent leurs problèmes avec efficacité et compétence. Toutefois, quels que soient les efforts effectués, les agents considèrent parfois que ces élus ne représentent qu'eux-mêmes (par origine ministérielle), avec des enjeux de progression personnelle. Ils ne sont pas ressentis comme fédérateurs ou représentants de l'ensemble de la communauté de travail.

1.3.4.2 Le dialogue social demande du temps pour se construire et un investissement important

La qualité du dialogue social tient à une bonne connaissance réciproque entre les membres de l'administration et les représentants du personnel, laquelle s'acquiert avec le temps. Le renouvellement des

⁵⁹ Synthèse nationale des résultats des CT des DDI, 15 décembre 2014.

représentants a pu ainsi bouleverser le paysage syndical et obliger à remettre en place un dialogue sur de nouvelles bases, qui n'est pas encore arrivé à se stabiliser.

La mission a rencontré des représentants syndicaux motivés et constructifs, impulsant parfois le dialogue social en étant force de proposition, avec une vraie culture syndicale. Toutefois, leur situation se dégrade peu à peu. Les représentants du personnel des DDI ont fait part, dans certains services, des difficultés rencontrées pour trouver des volontaires pour constituer des listes (ou désigner des représentants) et exercer un mandat représentatif. Ils l'expliquent par les raisons suivantes :

- le manque du temps disponible pour exercer correctement cette fonction : les représentants rencontrés ont souvent confié à la mission le fait qu'ils sont « agent, professionnel avant d'être OS » et ce, dans tous les types de direction. Cela révèle une profonde insatisfaction sur le temps qu'ils peuvent dégager pour l'exercice de leur mandat, du fait de la charge de travail, des connaissances requises pour répondre aux demandes des agents... La question du temps disponible est une des explications avancées au fait qu'ils ne sont pas en capacité d'organiser systématiquement une concertation des représentants du personnel avant les instances, ou encore une heure mensuelle d'information, limitant en cela leur rôle de diffuseur du dialogue social au sein des directions à des communications par messagerie. Cette indisponibilité est souvent reconnue par les équipes de direction ;
- des difficultés à couvrir tous les sujets à traiter, qui demandent aux représentants du personnel une compétence difficile à acquérir, notamment sur une multiplicité de politiques publiques représentées dans les directions : les procès-verbaux des comités techniques font état de sujets très divers et parfois très techniques qu'il faut pouvoir s'approprier dans des délais souvent courts ;
- le manque de reconnaissance par leurs collègues du travail qu'ils accomplissent : comme certains l'ont dit dans un service, « être représentant du personnel, c'est ingrat, sans aucune reconnaissance de notre investissement pour l'intérêt commun ». Dans deux DDI, les représentants du personnel entre 2011 et 2014 ont été détournés de cette fonction par l'attitude des agents qui ont été jusqu'à leur reprocher de « collaborer avec la hiérarchie » sur des sujets débattus en dialogue social (accueil du public, démarche de prévention des risques psychosociaux). Ils ont décidé de ne pas se représenter aux élections professionnelles, ce qui a entraîné une désignation par tirage au sort⁶⁰ ;
- le manque de « grain à moudre » dans le dialogue social, qu'il soit formel ou informel, qui rend le rôle de représentant du personnel de moins en moins intéressant, les propositions faites ne pouvant être concrétisées par une direction sans marge de manœuvre.

1.3.5 La DSAF, un rôle d'appui plus que de pilotage

Au sein de la DSAF, la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD) assure la gestion administrative et budgétaire des personnels et des moyens des services déconcentrés de l'État rattachés au Premier ministre⁶¹. Elle assure aussi la coordination, la modernisation et l'animation de ces services.

La SDPSD dispose de deux bureaux de gestion⁶², et d'un troisième, le bureau de la coordination, de la modernisation et animation des services (BCAM), qui exerce les missions liées à l'articulation des DDI et des

⁶⁰ Dans cette DDSCPP, les représentants CGT étaient particulièrement investis. L'ensemble des OS représentées avant les élections ont cherché, pour les élections, des membres qui acceptent d'être actifs et formés et se sont heurtées à un désengagement des anciens RP.

⁶¹ Article 2 du décret n°2011-171 du 11 février 2011 modifiant le décret n°2000-1088 du 10 novembre 2000 relatif à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre. A l'article 1er du décret du 10 novembre 2000 susvisé, il est inséré un 5° ainsi rédigé : « 5° Elle assure la gestion administrative et budgétaire des personnels et des moyens des services déconcentrés de l'État rattachés au Premier ministre ; ».

chantiers de réforme de l'administration territoriale et de modernisation de l'action publique, à l'animation de réseaux et à la communication⁶³, à la simplification et à l'amélioration de la qualité de service en s'appuyant sur le fonds de modernisation⁶⁴, au contrôle de gestion en utilisant l'infocentre des services déconcentrés, au conseil et à l'appui RH aux DDI, à la formation interministérielle et transverse, et à la qualité de vie au travail sous toutes ses formes⁶⁵.

La responsabilité du programme 333 permet à la SDPSD d'assurer une gestion budgétaire autonome des budgets de fonctionnement des DDI⁶⁶. Les modalités de cette gestion n'ont pas d'impact direct sur le dialogue social, les questions étant celles, déjà abordées, du périmètre du programme, notamment en ce qui concerne l'action sociale et la médecine de prévention.

En revanche, l'action des autres bureaux de la SDPSD a des effets directs sur le dialogue et le climat social. Les services support des DDI peinent parfois à y trouver l'appui à la mesure de ce dont ils ont besoin pour répondre aux demandes des représentants du personnel et des agents. Si la sous-direction est structurée pour apporter aux DDI l'appui indispensable à leur fonctionnement quotidien, les efforts déployés ne sont pas toujours à la mesure des demandes

1.3.5.1 La gestion des emplois déconcentrés au-delà des questions de rémunération doit s'appuyer sur une fonction « centre de ressources »

Malgré ses attributions réglementaires relatives à la gestion administrative des DDI, la DSAF se trouve dans l'obligation, pour la gestion des ressources humaines des 29 000 agents des DDI, de négocier avec les ministères d'origine même pour les agents dont elle assure théoriquement directement la gestion, ce qui rend son travail plus complexe et retarde souvent la prise de décisions. Le bureau de la gestion des emplois déconcentrés est focalisé sur les problèmes de gestion des rémunérations.

Toutefois, les « ratés » en matière de paie des équipes de direction sont nombreux et souvent longs à démêler. Les marges de manœuvre de la SDPSD dépendent du degré réel de gestion qu'elle a pu s'approprier et qui n'est pas homogène suivant les statuts et ministères d'origine des agents, ce qui rend cette gestion particulièrement complexe. Si la gestion des directeurs et de leurs adjoints est partagée entre ministère d'origine et le bureau de la gestion des emplois déconcentrés, celle des agents des SIDSIC est confiée à la fois aux gestionnaires RH de proximité (qui peuvent être au sein des DDI d'origine ou dans les préfetures), le ministère d'origine et la SDPSD.

On peut illustrer cette complexité de la gestion RH d'un informaticien en SIDSIC à travers ce cas d'espèce :

L'informaticien de la DDPP XX, technicien vétérinaire, issu du ministère de l'agriculture, est devenu agent SIDSIC le 1^{er} mai 2013. Il est payé par le BOP 333 depuis le 1^{er} janvier 2016. Il est ainsi devenu agent de la préfecture, qui est sa résidence administrative.

- L'agent est resté basé à la DDPP. Il ne réside pas dans sa résidence administrative officielle. Il est resté géré par le règlement intérieur de la DDPP et non par celui de la préfecture.

- Son champ de compétences n'a pas été modifié : il reste le référent de la DDPP et n'a pas en gestion les agents de la DDT ou de la préfecture. Il fait des suppléances avec l'agent issu de la DDT comme auparavant. Son autorité hiérarchique est le chef du SIDSIC, agent préfecture, mais il reçoit la plupart de ses sollicitations des agents de la DDPP.

⁶² L'un qui assure le suivi des emplois et des crédits relatifs à la rémunération des directeurs départementaux interministériels, de leurs adjoints et des personnels SIDSIC, l'autre qui assure la gestion du programme 333 et notamment le fonctionnement courant des DDI et en particulier les charges immobilières et la gestion des marchés interministériels pour les DDI.

⁶³ Avec la lettre des DDI, DDInfo.

⁶⁴ Cf. 1.3.5.2.

⁶⁵ Cette compétence particulière fera l'objet d'un développement en 2.2.1.

⁶⁶ Au-delà des négociations avec la direction du budget, il lui faut en fait négocier parfois avec les directions financières des ministères pour s'assurer d'une dotation suffisante sur le programme 333, notamment au titre des programmes immobiliers.

- Ses frais de déplacement sont payés sur le BOP 333, sur l'enveloppe de la DDPP alors qu'il est agent préfecture.

Toutefois :

- Cet agent devrait avoir le secrétariat général de son ancienne direction (la DDPP) comme gestionnaire RH de proximité. Or l'accès à son dossier informatique (logiciel Agorha) a été supprimé lors de son transfert en préfecture. Cette dernière n'y a pas accès non plus.

- Il était membre du CHSCT de la DDPP. Il a dû en être retiré d'office. Il n'est pas connu des instances de dialogue social.

- Ses fiches de paye arrivent sous pli confidentiel en préfecture, sans nom sur l'enveloppe.

- Dernièrement, il est venu faire part au secrétariat général de la DDPP d'un problème sur sa paye. Depuis début 2016, il voit sa paye diminuer tous les mois. N'ayant pas accès à sa fiche de paye, le SG a été incapable de le renseigner. Après appel à son bureau de gestion au ministère, il semblerait qu'il y ait eu un mauvais calcul de prime pour tous les techniciens vétérinaires lors du passage sur le BOP 333. « Ceci devrait être rectifié prochainement ».

Ce cas de figure a été évoqué à plusieurs reprises auprès de la mission, mettant les agents en difficulté. Ces agents font appel aux secrétaires généraux et/ou aux représentants du personnel pour trouver des solutions et leurs cas sont évoqués en CT. Pour régler ces problèmes, la plupart du temps, les gestionnaires RH s'adressent directement aux ministères d'origine des agents.

Les secrétaires généraux des DDI attendent de la SDPSD qu'elle apporte des réponses sur la gestion de l'ensemble des agents qui travaillent dans les DDI, même si elle ne les gère pas directement. Il existe un agent d'appui aux services qui ne peut détenir l'ensemble des réponses à toutes les questions posées. Quant à la DGAFP, gestionnaire des ressources humaines de l'administration, elle n'est pas organisée pour répondre directement aux demandes des SG.

Il paraît indispensable, pour que cette gestion soit plus efficace :

- d'explicitier à nouveau clairement le « qui fait quoi » entre les RH de proximité / le bureau de gestion des emplois déconcentrés de la SDPSD / les DRH des ministères d'origine, qui désigneraient chacun un référent DDI pour la DSAF⁶⁷ dans chaque direction régionale, afin que chacun connaisse exactement son champ de compétence et de responsabilité. Doivent pouvoir être traités aussi bien les questions de gestion RH, d'action sociale ou de prévention, que les sujets relatifs au dialogue social, les règles interministérielles étant parfois mal connues par les représentants du personnel, conduisant ceux-ci à chercher des informations aux sources ministérielles ;
- de créer, au sein de la SDPSD un véritable centre de ressources qui repose sur un portail d'information réglementaire, accessible à partir de l'intranet *Matignon infos service*, avec la totalité de statuts des agents des DDI, ainsi que toutes les circulaires qui s'appliquent aux personnels par corps, une foire aux questions et un lieu d'échanges de bonnes pratiques entre secrétaires généraux. L'animateur de ce portail serait aussi chargé de constituer et faire vivre le réseau des SG (cf. 1.3.2.4) avec des groupes de travail par filières thématiques ou par type de DDI.

La SDPSD sera alors le point d'entrée facilitateur pour l'ensemble des services, en détenant des outils supplémentaires pour soutenir les services déconcentrés.

Recommandation n°4 : Créer, au sein de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, un centre de ressources interministériel sur la gestion des ressources humaines, l'action sociale, la prévention et le dialogue social (réglementation, foire aux questions, échange de bonnes pratiques...).

⁶⁷ Et éventuellement le responsable RH du secrétariat général de la préfecture.

1.3.5.2 Redéployer les moyens d'appui aux DDI afin d'en renforcer l'efficacité

Le travail fourni par le BCAM est partout reconnu et les responsables thématiques sont appréciés. Néanmoins, l'utilité finale du travail de fond de soutien aux services n'apparaît pas clairement sur deux champs particulièrement étudiés par la mission : la production et l'usage des bilans sociaux, et les appels à projet du fonds de modernisation.

- Concernant les bilans sociaux, sans remettre en cause la qualité du travail accompli, il serait pertinent que la DSAF interroge les DDI sur les données qui leur sont réellement utiles et qu'elle adapte ses envois de bilans sociaux aux réels besoins des SG, sachant que le travail de recueil des données partagées avec la DGAFP, est, lui, indispensable (cf. annexe 6).
- De même, concernant le fonds de modernisation, la SDPSD ne dispose pas des données ni des moyens humains nécessaires pour évaluer les projets et pour construire des modèles de bonnes pratiques ou pour proposer des échanges sur le fondement de l'exemplarité lors des rencontres de réseaux des directeurs ou des secrétaires généraux. Cet écueil est reconnu par la SDPSD (cf. annexe 7).
- Les moyens du fonds de modernisation doivent être réorientés pour renforcer le rôle d'appui actif de la SDPSD. Plusieurs propositions peuvent être faites pour réorienter ces crédits :
 - utiliser les crédits pour financer, sur appel à projet, des programmes de formation au management et au dialogue social novateurs et innovants en nombre raisonnable ;
 - construire, appuyer et animer des réseaux interministériels de secrétaires généraux et de chefs de services, mais aussi autour de la santé et la sécurité au travail (ISST, assistants du service social).
 - étendre les démarches d'amélioration des processus opérationnels au-delà des seules DDT.

1.3.5.3 Des moyens renforcés pour garantir une formation pour tous au dialogue social

La formation n'entre pas réglementairement dans les compétences de la SDPSD : c'est l'exercice d'un métier nouveau (SG d'un service interministériel) ou exercé de façon nouvelle (direction d'un service territorial interministériel avec l'exercice de politiques publiques très diverses), qui a poussé la DSAF interrogée par les praticiens de terrain à construire des formations qui n'existaient pas, ou plus, ou de façon inadéquate au niveau ministériel.

La qualité des sessions de formation organisées par le BCAM a été soulignée, souvent, par les membres des équipes de direction rencontrées par la mission. Il organise, en lien avec la DGAFP et les ministères d'origine, les parcours de formation des équipes de direction et des secrétaires généraux notamment pour la prise de poste et sur le dialogue social⁶⁸, avec des séminaires de formation *ad hoc*.

Pour le dialogue social, la SDPSD a été amenée à élaborer deux formations, l'une au dialogue social dans le cadre interministériel, et notamment au management du dialogue social, ouverte aux SG, DD et DDA, un séminaire « un an après » la prise de poste, des sessions pour l'amélioration du management au travers d'échanges de bonnes pratiques par des groupes de pairs (co-développement) et une offre de coaching

⁶⁸ Le sujet de la formation a été évoqué au comité de suivi RH en 2012, des groupes de travail ont été organisés avec la DGAFP qui a la responsabilité des PFRH, des représentants des ministères, des deux groupements de DD, de représentants des PFRH et la DGAFP. Deux sujets ont été traités : la formation et l'accompagnement des DDI(A) et la formation des secrétaires généraux. Un travail important a été effectué autour de la définition d'une stratégie de formation s'appuyant sur une revue des compétences et des besoins de ces deux groupes. Des séminaires de formation *ad hoc* ont été organisés pour les prises de poste (avec l'intervention des ministères), auxquels la plupart des nouveaux directeurs et directeurs adjoints rencontrés par la mission se sont effectivement inscrits. Pour les secrétaires généraux, la plupart de ceux qui ont été rencontrés par la mission étaient déjà aguerris lorsque cette formation a été proposée.

pour les directeurs. Ce faisant, la SDPSD reconnaît la spécificité des métiers interministériels et de leur exercice en s'appuyant sur les compétences de formation des PFRH.

Toutefois, ces efforts importants ne sont pas encore suffisants pour garantir la qualité du dialogue social et plus largement, la formation à temps des agents qui en ont besoin : ainsi les secrétaires généraux rencontrés par la mission étaient déjà aguerris lorsque la formation a été proposée, tandis que les secrétaires généraux nouvellement nommés peinent à articuler l'offre de formation ministérielle et interministérielle. Les formations en co-développement et les actions de coaching, malgré leur caractère chronophage, doivent être développées car elles donnent, sur ce champ, des résultats notables en termes de satisfaction des besoins.

Il serait indispensable, comme cela a été souligné au paragraphe 1.3.3, de pouvoir ouvrir ces formations au management aux chefs de service dont le rôle est fondamental dans la conduite du dialogue social informel et dont les responsabilités managériales sont considérables. Le projet de plan managérial des DDI élaboré par la SPDSP comporte ainsi une dimension sur le renforcement et le développement des cadres intermédiaires, confié au binôme de direction, mais il n'a pas encore été validé par les ministères qui doivent donner leur avis et proposer des articulations avec leur propre plan managérial et leur offre de formation⁶⁹.

A titre d'exemple, la DRH des MCAS propose, sur catalogue, au titre de l'offre nationale transverse de formation pour 2016, les formations suivantes pour les managers : piloter et suivre l'activité d'une équipe, conduire et accompagner le changement, manager une équipe dans un environnement instable, conduire un entretien professionnel, atelier de sensibilisation à l'entretien professionnel, manager les télétravailleurs, les enjeux du mode projet, conduire un projet et piloter une équipe projet, participer à une équipe projet. La participation des cadres des DDI à ces formations n'est pas comptabilisée, les niveaux déconcentrés de référence étant les DRJSCS ou les DIRECCTE.

La mission a pu constater la complexité et l'hétérogénéité de l'offre de formation d'une région à l'autre, en fonction de la qualité des PFRH, en pleine réorganisation. Il est illusoire de penser que des chefs de service, submergés par la charge de travail, puissent rechercher par eux-mêmes la formation la plus adéquate, sur catalogue. Il est de même illusoire de confier à la SDPSD la définition des formations et leur prise en charge au niveau interministériel, par les PFRH, en lien avec la DGAFP, en privilégiant les démarches de co-développement et l'offre de coaching.

Les moyens financiers dévolus à la formation étant limités, il serait souhaitable de pouvoir utiliser une partie des crédits du fonds de modernisation pour faire émerger des offres locales de formation innovantes et novatrices en partenariat avec les PFRH, en nombre limité pour pouvoir les évaluer.

Recommandation n°5 : Développer une offre de formation interministérielle au dialogue social et au management des équipes en s'appuyant sur les techniques de coaching et de co-développement, à destination des équipes de direction, des secrétaires généraux et des cadres intermédiaires. Cette offre devra être disponible au niveau central ou local en s'appuyant sur les PFRH.

Recommandation n°6 : Réorienter une partie des crédits du fonds de modernisation pour financer des programmes innovants de formation au management et au dialogue social.

⁶⁹ En application de la circulaire du Premier ministre relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État du 15 juin 2015, chaque ministère doit définir des plans managériaux pour privilégier notamment la mobilité interministérielle par l'élaboration d'un plan de formation de l'encadrement : une nouvelle réunion du comité de suivi RH a donné lieu à des échanges afin de définir un plan de formation à partir des propositions des ministères et d'une consultation des DDI.

1.4 Les conditions de réussite de l'amélioration du dialogue social

1.4.1 Dans les DDI, renforcer le lien social entre les agents

Au-delà de la qualité du dialogue social *stricto sensu*, formel ou informel, institutionnel ou au quotidien, il est essentiel d'entretenir et d'améliorer la qualité du climat qui règne au sein des services.

Cette notion de climat social, ou de lien social, est certes subjective. Elle s'exprime surtout à partir d'un ressenti des agents et ne repose sur aucune définition juridique ou réglementaire. Elle constitue pourtant un élément fondamental dans la perception que les agents ont de leur service, de leur travail et du degré de satisfaction qu'ils en retirent.

De fait, les services où « l'ambiance » générale paraît la meilleure, quelle que soit la qualité du dialogue social formel, sont ceux qui encouragent et développent des actions collectives, fondées sur la convivialité et la participation des agents. Cela suppose aussi que les freins structurels à la constitution d'une culture commune et d'un mode de fonctionnement homogène soient levés.

1.4.1.1 Lever les freins structurels à la cohésion interne des DDI

Au-delà de l'exercice conjoint de missions dont les interactions ne sont pas forcément évidentes, la constitution « physique » des DDI n'a pas donné lieu systématiquement à des regroupements sur un même site. L'organisation sur des sites distincts de nombreuses DDI ne contribue pas à l'émergence d'une culture et d'une identité propres et à une intégration aboutie des équipes et des modes de travail. Le regroupement sur un site unique apparaît comme une condition *sine qua non* pour construire une direction soudée.

Il a été cependant observé, au sein de DDI regroupées sur un seul et même bâtiment, que des cloisonnements, par étage et par service, demeuraient très vivaces. Ainsi dans plusieurs directions, les agents rencontrés deux par deux par la mission n'avaient jamais échangé entre eux (en revanche, dans une dizaine de cas, les agents s'étaient réunis avant le passage de la mission pour échanger sur les questions qui allaient leur être posées).

Il n'est pas concevable, comme cela semble être le cas dans certains services, que des agents ne connaissent pas ou ne voient jamais le directeur, au motif, parfois évoqué, qu'il est originaire d'un autre ministère que le leur. Les directeurs et à leurs adjoints doivent aller au-devant des agents dans l'ensemble des services, pour être connus, *a fortiori* dans les sites distincts du siège et ce, quelle que soit leur administration d'appartenance.

- Des obstacles structurels subsistent, qui contribuent à faire perdurer ces cloisonnements internes

La répartition des effectifs et des moyens de fonctionnement par BOP, le fonctionnement en silos, selon une logique ministérielle, et les règles de gestion qui continuent de relever des DRH des ministères de rattachement, pèsent lourdement dans la vie quotidienne et dans le cycle de gestion des RH et du fonctionnement des services et sont douloureusement ressentis par les agents.

En particulier, les difficultés pratiques des agents à effectuer une mobilité interne, qui dépend de la disponibilité d'un ETP sur le « bon » BOP, sont considérées comme incompréhensibles et contredisent les ambitions de décloisonnement affichées lors de la création des DDI, en portant atteinte à la cohésion d'ensemble de la structure. De même, les disparités qui demeurent, notamment en matière d'action sociale (arbres de Noël, restauration collective...), sont très pénalisantes dans la vie des services.

Par ailleurs, dans un contexte de réduction continue des effectifs, les démarches de décroisement initiées par les ministères (MAAF/MEEM, MEEM/Ministère de l'intérieur), si elles répondent à une logique budgétaire d'optimisation des ETP dont dispose chaque responsable de programme, créent dans les services concernés des interrogations et des tensions qui vont à l'encontre de la volonté initiale qui sous-tendait la création des DDI.

1.4.1.2 Promouvoir les initiatives de nature à renforcer le lien social

Au-delà de l'atténuation de ces freins structurels, qui relève essentiellement du niveau national, il est indispensable que la direction puisse promouvoir, au niveau de chaque service, toutes les initiatives de nature à enrichir le lien social, à renforcer la convivialité et à encourager le sentiment d'appartenance.

- Promouvoir la communication interne est un impératif

L'information et la communication constituent les éléments indispensables à l'émergence d'une culture et d'une identité communes. Les témoignages sont nombreux, faisant état d'une méconnaissance des décisions du CODIR ou du « qui fait quoi » entre les différents services (notamment les secrétariats généraux et les services en charge des ressources humaines).

L'optimisation de l'utilisation des intranets ou des publications internes, pour donner à chaque agent des informations sur l'actualité du service et sur les activités des différentes entités, doit constituer un objectif pour les équipes de direction. Toutes les initiatives prises pour diffuser le maximum d'informations en la matière sont à encourager : publication systématique et rapide des comptes rendus des comités de direction, réunions de service et d'unités régulières, pour démultiplier les comités de direction et pour renforcer la cohésion interne, selon une périodicité adaptée à chaque situation (mais qui ne saurait être inférieure, selon la mission, à une par trimestre, en moyenne), diffusion d'informations sur les débats en comités techniques et en CHSCT.

De même, l'organisation de réunions d'informations, à destination de l'ensemble des agents, est considérée comme une pratique à encourager (dans plusieurs DDI, sont organisées des conférences-métiers mensuelles, au cours desquelles les activités des différents services sont présentées).

Par ailleurs, l'organisation d'assemblées générales ou de journées de cohésion annuelles, regroupant l'ensemble des agents et mixant, le cas échéant, des moments de travail et de convivialité, est une pratique qu'il convient d'encourager. C'est même une tradition dans certains services qu'il semble utile de perpétuer, tant leur raréfaction ou leur abandon sont mal perçus par les agents, ce qui peut contribuer à la morosité exprimée dans certains services (comme dans une DDT, où la non tenue de tels événements depuis plusieurs années est vécue comme une forme de régression).

Plus largement, la qualité du lien social et du climat général qu'il peut engendrer dépend beaucoup des actions et initiatives qui se développent, en marge de l'organisation du travail proprement dite et des rapports sociaux qui en résultent, pour promouvoir et renforcer la convivialité.

Les sentiments de morosité, de perte de repères, d'inquiétude quant à l'avenir et de repli sur soi, ont été fréquemment exprimés devant la mission. C'est la raison pour laquelle il paraît primordial de promouvoir et de renforcer la qualité du « vivre ensemble ».

- Soutenir les associations du personnel pour renforcer la cohésion

Au cours de ses visites, la mission a remarqué des démarches exemplaires, comme dans une DDCS où les activités de l'amicale du personnel, connues et suivies par un grand nombre d'agents et soutenues sans réserve par la direction, sont plébiscitées, y compris par les représentants du personnel, et constituent un élément clé du bon climat qui règne dans le service. Outre des activités sportives ayant lieu à l'heure du

déjeuner, dans un local administratif, sont organisés régulièrement des repas, où chaque participant apporte des éléments et qui rencontrent un grand succès. Encore faut-il que ces actions ne se contredisent pas les unes les autres, comme dans les DDT(M) où, parfois, des situations de concurrence entre amicales (ASCE/comités locaux d'action sociale (CLAS) et association d'Action Sociale, Culturelle, Sportive et de Loisirs du ministère de l'Agriculture (ASMA) peuvent encore exister.

A contrario, dans certains services, où l'appui de la direction semble plus mesuré, ces activités peuvent être mal perçues et générer frustration et amertume, ce qui va clairement à l'encontre du but recherché.

Les amicales peuvent jouer un rôle substantiel dans la qualité du lien et du climat social.

1.4.2 Se doter d'une charte du dialogue social qui définit une méthode et des contenus

Afin de donner du sens, un cadre et un contenu au « lien social » décrit ci-dessus, les services pourraient se doter d'une « charte du dialogue social », document élaboré après concertation, qui constituerait un engagement collectif et un outil de référence, connu, utilisé, interactif et actualisé en tant que de besoin.

Cette charte fixe les orientations du dialogue social, les axes et des pistes d'action sur trois domaines majeurs à décliner en fonction du contexte : les diagnostics partagés et les indicateurs de suivi et d'évaluation d'une part, le champ d'application et la méthode engagée d'autre part. Enfin, elle doit inclure des engagements sur les valeurs et les pratiques de management.

Cette charte traduit les objectifs partagés par les partenaires sociaux en matière de dialogue social. Elle peut, le cas échéant, faire l'objet d'un engagement signé par l'ensemble des parties et être intégrée dans le projet de service.

1.4.2.1 Des diagnostics partagés et des indicateurs de suivi et d'évaluation, préalables nécessaires pour éclairer les débats, mais qui doivent être adaptés et adoptés par les acteurs du DS

La nature et l'usage des diagnostics partagés ainsi que les indicateurs de suivi et d'évaluation doivent être inscrits comme axe majeur de la charte du dialogue social. Parmi ces diagnostics partagés figurent par exemple :

- le bilan social, comprenant les informations générales d'emploi, de conditions de travail et d'organisation du travail doit être débattu chaque année en comité technique. Il est conçu comme un outil de diagnostic essentiel à la connaissance et au débat au sein des instances de dialogue social. Comme on l'a vu ci-dessus, les équipes support des DDI et la DSAF se chargent, chacun de leur côté, d'élaborer un bilan social ;
- des questionnaires ou des enquêtes, par exemple en vue d'établir des diagnostics préalables à la confection du plan de prévention des risques psychosociaux, mais aussi d'en suivre l'évolution dans le temps. Les directeurs, secrétaires généraux et/ou assistants de prévention mais aussi des cabinets mandatés à cet effet ont établi dans ce cadre des questionnaires, des enquêtes et des indicateurs souvent en concertation avec les représentants du personnel, au sein de groupes de travail (cf. 2.1.1) ;
- enfin, au niveau national, des ministères élaborent des baromètres sociaux, présentant une batterie d'indicateurs couvrant le champ plus général du climat social et de la qualité de la vie au travail⁷⁰.

⁷⁰ Un exemple en cours de baromètre social dans les services a été établi par le MCAS, qui l'a intégré dans son dialogue social au niveau central et décliné dans leur réseau régional (DRJSCS et ARS). Mais il se heurte à deux écueils :

- sa prolongation au niveau départemental, du fait de l'interministérialité des DDI et de l'absence de prise en charge par le CHSCT des DDI ;

L'ensemble de ces outils (bilan social, diagnostic RPS, indicateurs, baromètre social...), comportant des informations chiffrées ou qualitatives, favorisent la qualité du dialogue social, car ils permettent d'objectiver le débat sur les situations et le ressenti des agents notamment sur les conditions de travail et l'organisation du travail.

Le bilan social notamment est fondamental car il est une source d'informations, tant en interne qu'en externe (préfet, directions régionales, administrations centrales, DGAFP, DSAF...). En interne, ce document présenté au comité technique peut constituer une précieuse source d'informations pour les représentants du personnel et les agents.

Mais, faute de temps, les représentants du personnel ne peuvent pas se livrer à un examen suffisamment attentif de toutes les informations qu'il contient, les échanges auxquels il donne lieu en CT sont parfois très succincts, pour ne pas dire décevants. Dans ces bilans sociaux propres aux DDI, les quatre indicateurs relatifs aux RPS (cf. annexe 6) ne sont pas toujours analysés.

Par ailleurs, les agents ne bénéficient pas forcément non plus de retour sur les présentations faites en CT, ni d'explications ou commentaires sur ce document.

Dans une seule DDI rencontrée, le bilan social semble représenter un véritable outil de dialogue social : selon le directeur, *« cette photographie de la situation des effectifs physiques dresse une vue d'ensemble des conditions sociales des agents ... Le bilan social constitue un outil de pilotage contribuant à conduire une politique de gestion de ressources humaines adaptée. Ainsi, les indicateurs ont vocation à être suivis d'année en année, afin d'analyser l'évolution sociale de notre communauté de travail... Ce document n'aurait pu voir le jour sans la collaboration active et efficace des unités « conseil en gestion et management », « ressources humaines » et « affaires financières/moyens généraux » du secrétariat général. »*

En conclusion, ces diagnostics et indicateurs doivent être partagés, créés de manière participative, adaptés aux situations et aux problématiques locales, et effectivement adoptés par les acteurs du DS.

1.4.2.2 L'accord sur le champ d'application et la méthode d'application pour organiser un dialogue social en continu

En deuxième lieu, la charte du dialogue social doit fixer les orientations, et si possible les modalités retenues, sur l'articulation entre le DS formel et informel pour assurer un DS de qualité et continu, le choix des sujets soumis à la concertation et l'identification des marges de manœuvres disponibles.

De même, les DDI doivent distinguer, *a priori*, dans la nature des sujets, ce qui relève de marges de manœuvres locales et ce qui relève de décisions « d'ordre politique », comme l'a signalé le SGG lors du comité technique du 18 décembre 2012 : *« Ainsi, si la présence de l'État dans les territoires, la situation des finances publiques, l'évolution des effectifs de la fonction publique relèvent du niveau politique, d'autres sujets peuvent faire l'objet d'approches plus techniques ou sociales dans le cadre [des instances de dialogue social]. »*

Enfin, les DDI ont tout intérêt à formaliser le principe de réunion, à préciser leur nature et leur périodicité, mais aussi à préciser les modalités de transmission de documents de travail, de délais de convocation, ainsi que les modalités de restitution de l'information issue des instances, formelles et informelles.

Ainsi, on peut parler « d'accord sur la méthode », qui favorise, par une bonne gestion du temps et des lieux, la compréhension des rôles respectifs des acteurs du dialogue social, et, en conséquence, le positionnement du CODIR par rapport aux instances du dialogue social. Comme on l'a vu, la plupart des DDI

- le lien entre les enseignements tirés du baromètre social et la capacité à promouvoir et porter des plans d'action dans les structures concernées. Un projet de baromètre social pour les DDI est en cours.

ont organisé des temps dédiés au dialogue social informel. Mais souvent les représentants du personnel ne le reconnaissent pas comme un complément, un « liant » utile au dialogue social.

1.4.2.3 Un troisième axe déclinant les engagements du management

Enfin, la charte doit contenir les valeurs et pratiques de management, traduisant les attentes de la direction à l'égard des cadres et leur engagement en la matière. La mission a recueilli, dans une DDTM, un exemple abouti de charte de management, et a constaté, dans quelques DDT ou DDCSPP, une volonté forte de s'engager dans cette voie.

Cet engagement peut se décliner en trois domaines :

- le « qui fait quoi » en matière d'instance de pilotage, de décision, de délégation ;
- le rappel de la définition d'orientations et d'objectifs déclinés aux agents et l'analyse partagée des moyens pour atteindre ces objectifs, mais aussi les principes de solidarité, de communication et de circulation d'information ;
- le pilotage du service, qui comprend la planification de l'activité, le traitement des situations difficiles mais aussi l'entretien d'évaluation. A cet égard, l'entretien d'évaluation, qui est un moment privilégié d'analyse de la qualité de la vie au travail entre un agent et son supérieur hiérarchique, doit prendre en compte l'impact des changements, afin de réduire les RPS (cf. annexe 5-3 et 2.1.1).

Enfin, le CODIR s'engage pour appliquer la charte et prévoit son évaluation, de manière partagée avec les cadres.

Recommandation n°7 : Élaborer des chartes du dialogue social local, s'appuyant sur des diagnostics partagés et des indicateurs de suivi, en définissant son champ d'application et ses méthodes, en formalisant les engagements du management.

2 LA PREVENTION DES RPS, UN BILAN CONTRASTE

Il n'existe pas de définition juridique de la notion de RPS. Les accords conclus par les partenaires sociaux de l'industrie et du commerce en matière de stress (juillet 2008) et de harcèlement et violence au travail (mars 2010), en donnent des approches relativement consensuelles, reconnaissant le caractère multifactoriel des RPS dont les causes sont à la fois individuelles mais aussi organisationnelles. Tous s'accordent à considérer que ces RPS sont intimement liés aux situations de travail, qu'ils sont à l'interface de l'individu et de sa situation de travail.

Derrière la notion de risques psychosociaux (RPS) on retrouve une multitude de troubles : stress chronique, violences, burn-out, comportements addictifs, pathologies cognitives, isolement, troubles musculo-squelettiques,... Ces troubles vont de l'atteinte au bien-être au travail à la mise en danger de la vie. Ils sont donc potentiellement graves pour l'individu mais ont aussi des conséquences sur les performances des organismes : absentéisme, turn-over, pertes de qualité, problèmes de discipline, réduction de la productivité, accidents de travail, dégradation du climat social, atteintes à l'image de l'entreprise...

Les principes généraux de la prévention découlent directement de la directive-cadre européenne 89/391/CEE relative à l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs. Ces principes ont été transposés dans la quatrième partie du code du travail et sont applicables à la fonction publique en vertu de l'article 3 du décret du 28 mai 1982.

En parallèle, en vertu de l'article L. 4121-1 du code du travail, l'employeur, y compris public⁷¹, doit assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale de son personnel. Pour y parvenir, il prend des mesures d'organisation et de planification de la prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail dans toutes les activités de son entreprise et à tous les niveaux de la hiérarchie.

La prévention des RPS est aussi directement concernée par les dispositions de l'article L.4121-2 du même code qui prévoient d'adapter le travail à l'homme en ce qui concerne la conception des postes, le choix des méthodes de travail en vue de réduire leurs effets sur la santé. Cet article érige en principe général la planification de la prévention en y intégrant dans un ensemble cohérent la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants.

Ainsi, l'employeur est tenu envers le salarié à une obligation de sécurité. Le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable lorsque l'employeur avait dû ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié et qu'il n'a pas pris les mesures pour l'en préserver.

Dans la fonction publique, la prévention des RPS a fait l'objet de deux accords-cadre :

- celui du 20 novembre 2009 a imposé la réalisation du « document unique des résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs », défini depuis 2001 par le code du travail, et a prévu, dans son action 7 la mise en œuvre de méthodes et d'outils d'objectivation et de prévention des RPS, la mise à disposition de référentiels et d'instruments de prévention et un plan d'action national de lutte contre ces risques, à décliner localement pour assurer un dialogue social sur ces questions.
- celui du 22 octobre 2013 concerne la prise en compte de façon déterminée des RPS. Les employeurs publics « s'engagent à favoriser le dialogue et les échanges sur le travail et au sein des équipes de travail, notamment en donnant aux instances représentatives des personnels les moyens de leur action. ». Cet accord-cadre constitue le fondement de la circulaire du Premier ministre en date du 20 mars 2014 sur la mise en œuvre du plan national pour la prévention des RPS dans les trois fonctions publiques.

⁷¹ Dans la fonction publique de l'État, ce sont les « chefs de service » qui sont chargés, par l'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 modifié, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.

Avant la signature de cette circulaire, les services du Premier ministre et les ministères ont décidé en COPIL RH du 5 mars 2014 de mettre en œuvre dans les DDI les mesures de l'accord RPS « selon une approche interministérielle » en s'inspirant des meilleures pratiques ministérielles, présentées lors de ce COPIL. Le sujet a fait l'objet de nombreux échanges en CT des DDI ainsi qu'en CT en format CHSCT (le 17 avril 2014), ainsi que de groupes de travail interservices, entre la DSAF et les secrétaires généraux des DDI avec la DGAFP, et des réunions informelles avec les représentants des personnels en 2014 et 2015.

Par la suite, des outils de diagnostic des RPS ont été élaborés par la DGAFP⁷² et déclinés par la DSAF afin que les actions de prévention en découlant soient intégrées avant le 31 décembre 2015⁷³ au document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) des DDI.

2.1 La plupart des DDI se sont engagées dans une démarche de prévention des RPS

La mission a repris les termes de la circulaire pour évaluer⁷⁴ la mise en œuvre des démarches RPS dans les DDI suivant cinq étapes : l'élaboration du diagnostic, l'analyse du diagnostic la construction d'un plan d'action⁷⁵, l'insertion du plan d'action dans les DUERP et le suivi des plans d'action. Il ne s'agit pas d'une analyse au fond de la qualité des documents.

2.1.1 Des démarches souvent inabouties

Sur les 42 DDI visitées par la mission, deux n'avaient pas encore engagé de démarche de prévention des RPS. Dans l'une, le sujet était inconnu à la fois de la direction et des instances représentatives du personnel, dans l'autre, le sujet était connu mais non traité. Dans une troisième, la démarche avait commencé, mais a été abandonnée et doit être reprise. Dans tous les cas, l'obligation du chef de service d'assurer la sécurité et de garantir la santé des agents en mettant en place cette démarche a été rappelée par la mission.

35 DDI ont terminé leur diagnostic et quatre sont encore en cours. Dans deux cas, les représentants du personnel ont remis en question le respect de l'anonymat du questionnaire qui entache, selon eux, la validité du diagnostic. Les trois DRDJSCS où la démarche avait été menée (deux DDCS étaient au stade de l'analyse, une avait élaboré un plan d'action participatif) doivent le reprendre puisque les directions régionales auxquelles elles sont rattachées n'avaient pas atteint ce stade d'avancement. Dans plusieurs DDI, des déménagements imminents ont interrompu les travaux sur les RPS qui reprendront sur de nouvelles bases après les changements de site.

Sur les 35 DDI ayant terminé le diagnostic, 17 ont élaboré un plan d'action opérationnel, et 12 sont en cours d'élaboration. Pour les autres, la phase d'analyse se poursuit. Dans plusieurs DDI, les groupes de travail ou les membres de la direction ont des difficultés à établir des plans d'action réellement opérationnels à partir des synthèses des diagnostics, et ce quelle que soit la qualité des diagnostics. Dans d'autres cas, alors que les méthodes de diagnostics et les analyses ont été validées et appréciées par les représentants du personnel, les plans sont jugés trop lourds (53 actions dans une DDT⁷⁶), illisible sur la forme (sur un tableau de très grand format avec onglets dans une DDPP, ou éloignés des risques détectés

⁷² La définition de référence des RPS retenue par la DGAFP est celle du rapport du collège d'experts présidé par Michel Gollac : « Ce qui fait qu'un risque pour la santé au travail est psychosocial, ce n'est pas sa manifestation, mais son origine : les risques psychosociaux seront définis comme les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. ».

⁷³ Par note du 13 juillet 2014 du DSAF et du 10 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan d'actions de prévention des RPS, il a été demandé à chaque DDI un diagnostic des facteurs RPS intégré dans le DUERP.

⁷⁴ La mission s'est appuyée à la fois sur la documentation remise par les DDI et sur les entretiens. Des questions sur la démarche RPS ont été posées à toutes les personnes rencontrées, sauf dans les DDI où la démarche n'a pas été initiée.

⁷⁵ En application de la circulaire du 20 mars 2014, les plans d'action devaient être finalisés en décembre 2015.

⁷⁶ Il s'agit en fait d'un plan d'actions pluriannuel, mais cette notion n'a pas été bien comprise en interne.

(dans deux DDPP, le plan a été rédigé par la direction et il ne correspond pas à l'analyse effectuée). De nombreux services sont donc en retard par rapport aux échéances fixées par la circulaire.

L'intégration des plans RPS dans le DUERP est inégale : dans 13 DDI, les plans ont été intégrés aux DUERP en application de la circulaire. Certains plans de bonne facture ne l'ont pas été. Parfois, l'identification des risques psychosociaux, l'attribution de critères de fréquence, d'intensité et du nombre de personnes touchées, la priorisation des actions, ont conduit les équipes de prévention à constater la nécessité de reprendre un travail au fond sur le DUERP. Dans une DDCS et une DDCSPP, les démarches ont été simultanées ou regroupées. Dans une DDCS, une étudiante en master de psychologie a élaboré le DUERP dont la partie sur les RPS.

Enfin, quelques DDI ont été identifiées pour la qualité du suivi des actions relatives aux RPS au sein du DUERP, il s'agit le plus souvent de DDT :

- dans une DDT, le groupe de travail RPS assure le suivi de la réalisation du plan : au 22 février 2016, toutes les actions étaient réalisées et il a été décidé de relancer l'enquête réalisée en 2012 avec une démarche d'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) car « l'agent connaît les rouages et les pistes d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'organisme public auquel il appartient » ;
- dans une autre DDT, les actions sont suivies systématiquement lors de chaque CHSCT ;
- dans une DDCSPP, les actions sont expliquées en groupe de travail RPS et en CHSCT, notamment l'accompagnement des chefs de service dans le cadre de la prévention et la prise en compte des RPS dans les entretiens d'évaluation (cf. annexe 5-3). Dans certaines DDI, le comité de pilotage RPS tient à lancer une enquête annuelle pour adapter le plan d'actions en fonction des réponses obtenues.

Certaines DDI n'ont pas réussi à mettre en place de suivi, notamment du fait des lacunes des plans d'actions (pas de responsables identifiés, indicateurs peu pertinents).

Dans quatre DDT, les plans d'actions sont intégrés, pour tout ou partie, aux projets de service (cf. annexe 5-1). Ils sont alors un outil de management pour la direction, ce qui entraîne dans un cas l'opposition des représentants du personnel et des agents, qui considèrent que la démarche est détournée de son objet et « ne sert à rien », ainsi que de l'assistant de prévention, qui préférerait une inclusion dans le DUERP.

Tableau 1 : étapes de la démarche RPS selon le type de direction

Type de direction Phase de cheminement	DDT (16)	DDCS (7)	DDPP (10)	DDCSPP (6)	DRDJSCS (3)	TOTAL
Diagnostiques	11	6	10*	5	3	35
Diagnostic en cours	3			1		4
Plans d'actions terminés	8*	2	6*	3*	1	20/17
Plans d'actions en cours	2	3	4	2	1**	12
Intégration dans le DUERP	7	2	2	2	SO	13
Suivi effectif	4	1		1		6

Source : mission à partir des données recueillies.

* Dont un élaboré mais considéré comme à refaire

** Au moment de la fusion

2.1.2 Des méthodes hétérogènes malgré les tentatives d'uniformisation

La méthode à suivre pour les démarches de prévention des risques psychosociaux a été définie pour les trois fonctions publiques dans un guide diffusé par la DGAFP⁷⁷, puis par un guide spécifiquement destiné aux DDI, élaboré par la DSAF⁷⁸. Celle-ci a été chargée du pilotage des démarches, qu'elle a commencé à inciter avant même la rédaction de la circulaire du 20 mars 2014 par le biais du financement de 47 projets dans le cadre du fonds de modernisation en 2013⁷⁹.

Certaines DDI se sont impliquées dans la prévention des RPS bien avant la circulaire du Secrétariat général du Gouvernement, notamment les DDT. Les méthodes utilisées diffèrent selon les directions qui se réfèrent trop rarement aux guides diffusés par la DGAFP (cité cinq fois) ou par la DSAF (dans deux DDI, la distribution du guide et du triptyque a été jugée trop tardive et risquant de faire émerger de nouveaux risques). Les guides ont été considérés trop complets, touffus, difficilement utilisables. Certaines équipes interrogées (8/40) disent s'être appuyées sur les travaux de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS)⁸⁰ ou sur le « rapport Gollac⁸¹ ». Lorsqu'il a été utilisé, le questionnaire proposé par la DGAFP a souvent été « simplifié » pour diminuer le nombre de questions.

Les diagnostics, synthèses et plans d'action ont pu être élaborés à partir de questionnaires établis en interne ou par des cabinets extérieurs, choisis sur appels d'offre⁸². Dans une dizaine de cas, le diagnostic a été établi avec l'aide d'intervenants extérieurs (psychologues du travail ou ergonomes, assistante du service social). Dans une DDI, l'équipe de prévention a effectué l'analyse, qui a été ensuite validée par le CHSCT. D'autres DDI ont choisi la méthode des entretiens, individuels ou collectifs⁸³. D'autres encore ont établi un premier questionnaire, suivi d'un second questionnaire ou d'entretiens. Dans quatre cas, les questionnaires ont été jugés par les représentants du personnel insuffisamment anonymes, pour que les résultats soient considérés comme fiables⁸⁴. Ils ont alors été renforcés par des entretiens collectifs. Dans une DDI, le diagnostic est considéré par les membres du CHSCT faussé par des événements postérieurs au questionnaire (problème de primes d'agents jeunesse et sport).

Enfin, les démarches sont très longues (plus d'un an en moyenne) et représentent un travail considérable pour les membres des groupes de travail et la direction. Dans le cas le plus extrême, la démarche entière a pris quatre ans. Il est possible que l'accompagnement par des prestataires permette un déroulement sur une période moins longue. La démarche est souvent suivie à la fois en CHSCT et en CT ce qui permet d'alimenter le dialogue social. Dans un cas, la démarche dans sa totalité a été menée « à marche forcée » en un an, y compris la mise en œuvre des actions prévues dans le plan inclus dans le DUERP.

A cette occasion, certaines directions ont réactualisé ou bien réalisé leur DUERP, ce qui a été de nature à conduire deux démarches concomitantes, et à créer, pour certains acteurs, des confusions entre les risques liés à la santé et sécurité au travail en général et ceux liés aux RPS.

⁷⁷ *Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique*. DGAFP, 2014. Généralement, le questionnaire proposé par le guide a été retravaillé par les groupes de travail pour correspondre aux situations des DDI.

⁷⁸ *Comment aborder les risques psychosociaux pour de meilleures conditions de travail ?* Guide méthodologique destiné aux directeurs et aux membres des CHSCT des directions départementales interministérielles, DSAF, 2015.

⁷⁹ Cf. annexe 7 sur le fonds de modernisation.

⁸⁰ <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/travaux-inrs.html>

⁸¹ *Mesurer les facteurs des risques psychosociaux au travail pour les maîtriser*, Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, coordonné par Michel Gollac faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé (cf. annexe 8).

⁸² Il s'agit parfois de cabinets conseils recommandés par les PFRH, les DREAL, d'autres DDI, la préfecture. La mission a rencontré deux équipes des prestataires extérieurs, l'ARACT ayant travaillé pour une DDSCPP, le cabinet ANTEIS, ainsi que l'ergonome qui a initié la démarche dans une DDT.

⁸³ Les entretiens peuvent être menés par services, par métiers, par catégorie d'agents.

⁸⁴ Dans un cas, les représentants du personnel ont imposé un questionnaire de 4 questions ouvertes qui n'ont donné lieu qu'à 30 réponses.

2.1.2.1 Les formations prévues par les textes ne sont pas toujours suivies par les membres du CHSCT

Une formation spécifique aux risques psychosociaux de deux jours pour les membres du CHSCT est prévue par la circulaire citée ci-dessus. Dans certaines DDI, la démarche a été initialisée par une formation aux RPS de la direction et des membres du CHSCT, parfois ensemble et/ou avec l'encadrement intermédiaire. Cette formation n'est cependant pas systématiquement suivie, faute de sessions de formation de proximité, de disponibilité des représentants du personnel. Dans huit DDI, les représentants du personnel reconnaissent que des formations leur ont été proposées mais qu'ils ne les ont pas suivies, faute de temps au vu de leur charge de travail. Certains refusent de suivre les formations. Le plus souvent, ces formations ont été proposées et suivies par quelques membres seulement du CHSCT⁸⁵. Dans deux cas, une sensibilisation de tous les agents aux RPS a été effectuée par le biais d'une pièce de théâtre avec des jeux de rôle à partir de laquelle une démarche complète a été initiée. Dans un cas, la formation a été proposée aux membres du CHSCT une fois la démarche totalement terminée.

2.1.2.2 La participation inégale des agents affaiblit la démarche

Contrairement à ce qui était exigé par la circulaire, l'ensemble des démarches ne sont pas participatives, n'incluant parfois ni les agents, ni les représentants du personnel par exemple dans une DDPP où le directeur et le SG ont élaboré seuls le questionnaire, son analyse et le plan qui a suivi, qui a été présenté au CHSCT pour validation *a posteriori*, ou s'appuyant sur des groupes de travail très restreints sans validation par le CHSCT. Parfois les OS considèrent qu'ils ont été « mis sur la touche » par la direction. Dans ce cas, il est impossible pour les RP comme pour les agents de s'approprier la démarche *a posteriori*⁸⁶. Le CHSCT peut décider de ne pas participer à la démarche elle-même pour être mieux à même de l'évaluer et de la valider *in fine*⁸⁷. Dans d'autres cas, souvent en DDT, les démarches sont très participatives. Dans les cas où les membres du CODIR n'ont pas été associés à la démarche, les chefs de service s'interrogent sur la mise en œuvre des actions du plan de prévention qui leur demandent des réunions supplémentaires et une augmentation du temps qu'ils doivent consacrer à leurs actions de management. Un SG d'une DDT s'inquiète, par exemple, de l'adhésion des chefs de service au plan lorsqu'il n'est pas porté en réunion de service et qu'il est vécu comme une obligation, facteur de contraintes supplémentaires. Dans une DDT, où le plan d'actions a été établi par le directeur et l'assistant de prévention, un chef de service en accord avec le secrétaire générale déclare que « le plan d'actions n'est pas efficace, car il ne va pas où sont les besoins et que les actions ne descendent pas jusqu'aux agents ».

Lorsque la démarche est participative, elle apporte des sujets concrets et constructifs pour alimenter le dialogue social. Intégrés dans le DUERP, les RPS pourront constituer un sujet réétudié à chaque révision du document unique. Dans quelques DDI, où le CHSCT a décidé de renouveler le diagnostic chaque année, l'analyse des RPS constituera effectivement un des sujets importants du dialogue social. A l'exclusion de ces cas, la mission n'a pas relevé que cette démarche en soi enrichisse durablement le dialogue social : c'est uniquement si le bien-être au travail constitue un axe du projet de service ou de la charte managériale que les RPS pourront durablement être un thème du dialogue social.

2.1.2.3 Le recours à des prestataires extérieurs n'est pas une garantie de qualité

Il n'a pas été possible de recenser exactement le nombre des DDI parmi les 42 ayant fait appel à un prestataire extérieur. Les réponses obtenues ne sont pas cohérentes avec le fait avéré que 24 des DDI

⁸⁵ Dans une DDPP, les formations ont été suivies après la démarche RPS.

⁸⁶ Dans une DDCS, le plan d'action a été élaboré par le seul SG, sur le fondement d'un questionnaire auquel 100 % des agents avaient répondu, et intégré au DUERP. Interrogés par la mission les RP n'ont pas compris qu'il existait un plan d'action dans le service. Dans une DDPP, l'ISST doute que la méthode retenue permette aux agents de s'approprier le plan de prévention.

⁸⁷ Dans une DDCSPP, les représentants du personnel ont participé à une formation sur les RPS avec la direction et le SG. Ils ont participé à la conception du questionnaire qu'ils n'ont pas voulu analyser, ce qui a été effectué par un groupe de travail (agents, assistante du service social, assistante de prévention). Dans une DDT et une DDCSPP, les représentants du personnel ont choisi de ne pas faire partie des groupes de travail pour ne pas être jugés comme collaborant avec la direction par les agents.

rencontrées ont bénéficié du fonds de modernisation pour financer l'intervention de prestataires extérieurs pour leurs démarches RPS entre 2013 et 2015⁸⁸. Dans deux DDI, les représentants du personnel ont refusé en CHSCT le recours à des cabinets extérieurs, jugés trop chers⁸⁹. Les questionnaires élaborés par les cabinets conseil sont souvent ressentis par les représentants du personnel et les agents éloignés de la situation spécifique de la DDI et donc peu utilisables *in fine*.

Les analyses effectuées par les prestataires extérieurs sont parfois considérées comme insuffisantes, incomplètes, édulcorées par rapport à la situation ressentie par les représentants du personnel ou non pertinentes car non appropriées à la culture de la structure (neuf cas, dont quatre DDPP). Dans une des DDPP, les agents se sont sentis trahis par le diagnostic et son analyse, notamment parce que les problèmes d'encadrement qu'ils avaient énoncés ne sont pas ressortis. La légitimité de la totalité de la démarche est alors remise en cause, ce qui a conduit certaines directions à lancer de nouveaux diagnostics avec des entretiens qualitatifs menés en interne. Souvent, le diagnostic inadapté a conduit à différer la réalisation des fiches action, ce qui explique en partie le fait que le processus soit inachevé.

2.1.3 Des démarches parfois contestées

Dans certains cas, les représentants du personnel et les agents estiment que la démarche est inutile, qu'elle ne répond pas à leurs attentes, qu'elle a été menée « parce qu'il le fallait ». Ils attendent souvent un effet direct de la démarche de prévention collective sur la prise en charge des cas de souffrance individuelle et sont déçus par le résultat : ce sont souvent des services où la différence et les liens entre la prévention primaire⁹⁰ et la prévention tertiaire n'ont pas été expliqués. D'autres agents ont confié à la mission que « les démarches sont « belles sur le papier et nous sommes de bons élèves, mais l'aboutissement de la démarche est opaque et il n'y a pas d'évaluation de cette démarche ». Pour les agents, s'ils ont pour la plupart entendu parler des risques psychosociaux, les plans d'actions ne sont pas connus, même lorsqu'ils ont été diffusés sur l'intranet de la DDI (cf. annexe 10).

Dans cinq DDI, les équipes en charge des démarches, particulièrement les assistants de prévention (AP) et les assistants de service social (ASS) ont souligné que la mise en place des plans pouvait faire émerger l'expression de risques ressentis qui, selon eux, n'existent pas vraiment, ou exacerbent des situations déjà difficiles sans apporter réellement de solutions. Les membres des équipes de prévention s'interrogent souvent sur le bien-fondé des démarches en interne lorsque l'origine des risques est extérieure (changements de politiques publiques, pression de la part des préfets).

Toutefois, de façon générale, les démarches, même lorsqu'elles sont encore en cours, sont appréciées par les représentants du personnel : « *La démarche RPS ne règle pas les problèmes de fond, mais permet de formaliser des choses déjà faites, et maintenir une réelle vigilance en développant de nouveaux outils (DDSCPP)* ». Pour les secrétaires généraux : la démarche RPS permet d'intégrer les acteurs de prévention, de mettre en place des groupes de co-développement pour les membres du CODIR et leurs adjoints (deux DDT), et les membres des équipes de prévention. Selon le témoignage d'une ASS, « [la démarche permet] *une montée en puissance sur les RPS pour tous les agents : la prévention est un projet. Les gens sont acculturés et prennent conscience que les organisations ont un impact sur la santé et la sécurité au travail.* »

⁸⁸ Cf. Fonds de modernisation : synthèse 2013-2014-2015. DSAF.

⁸⁹ Pour les 150 accompagnements financés au titre des risques psychosociaux par le fonds de modernisation entre 2013 et 2015, le montant moyen des prestations s'élevaient à 11 461€ et le montant moyen financé à 4 862 €.

⁹⁰ En matière de politiques de prévention, on distingue traditionnellement trois niveaux différents : la **prévention primaire** a pour finalité d'éliminer les risques à la source (par exemple réduire les risques d'agressivité en améliorant l'organisation de l'accueil du public) ; la **prévention secondaire** a pour but de protéger les agents en les aidant à faire face à l'exposition aux risques (par exemple formation à la gestion des conflits) ; la **prévention tertiaire** (qui est en fait un axe curatif) permet d'agir pour réduire les troubles dus à des risques que l'on a pas su ou pu éviter. Cela concerne la prise en charge individuelle ou collective d'agents en situation de souffrance au travail (par exemple dispositif d'assistance psychologique consécutif au décès en service d'un collègue). *Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique*. DGAFP 2014.

La mission a observé des difficultés certaines à identifier les RPS. Dans ces cas, le plan de prévention est constitué d'éléments théoriques, assez généraux, relatifs à la démarche mais sans déclinaison précise et identifiée au sein de la structure. Cette démarche peut aussi conduire à la production de documents formels, qui parfois interrogent sur leurs modalités de réalisation. Des nomenclatures approximatives, des qualifications ou gradations excessives risquent de leur faire perdre leur légitimité⁹¹. Il est à craindre dans ce cas que le plan d'actions, inclus ou non dans le DUERP, ne soit jamais réactualisé et que la direction considère qu'elle a mené à bien sa mission alors que cette démarche est juste le premier pas vers une démarche de bien-être au travail. La volonté de ne pas « stigmatiser » à travers cette démarche conduit à attribuer à la structure elle-même des origines de RPS qui sont, la plupart du temps, attachées à des situations individuelles ou des services, par exemple : les difficultés des nouveaux arrivants, les nuisances sonores liées à l'accueil du public ou encore la lourdeur des réunions internes.

En conclusion, la dynamique de la prévention des risques psychosociaux a réellement été enclenchée, même si, dans de très nombreux cas, l'ensemble des étapes n'a pas été complété et un travail encore important reste à effectuer. Pour qu'il soit efficace et efficient, un nombre important de conditions doit être rempli.

2.2 La prévention des RPS, une démarche qui nécessite l'implication de tous ses acteurs

2.2.1 La DSAF, un rôle reconnu d'impulsion dans le traitement de la santé et de la sécurité au travail

Les DDI et les représentants du personnel reconnaissent l'effort effectué par la SDPSD qui a recruté un cadre dédié à l'animation et au suivi des démarches, la responsable diversité, santé et sécurité au travail, dont l'un des principaux atouts, selon eux, est de pouvoir répondre rapidement aux situations individuelles qu'ils signalent. La SDPSD prend en compte ces signalements et les évalue, parfois en se déplaçant sur place pour objectiver les situations. Néanmoins, les signalements quand ils concernent des membres des équipes de direction, s'ils sont pris en considération, demandent un temps très long pour être traités. En dehors de la mise en place de procédures disciplinaires, cela implique une collaboration, parfois difficile, avec les services de leurs ministères d'origine avec une recherche de solutions de sortie ardue. Cette démarche réclame de longues négociations partenariales avec un rôle prégnant joué par le délégué à la mobilité et aux carrières.

La responsable mène en parallèle un travail conséquent en termes de recueil d'informations (recueil des procès-verbaux des CHSCT, analyse des sujets traités) sur la densité et la qualité du dialogue social dans ce champ et peut de ce fait évaluer l'appétence des équipes de direction sur le sujet.

Les efforts méthodologiques de la DSAF n'ont pas toujours porté leurs fruits, car ils ont été considérés comme trop tardifs ou perçus comme un doublon par rapport au guide de la DGAFP. En revanche, le suivi rapproché de la mise en place de la démarche par les DDI et les rappels successifs avec des courriers signés du directeur ont été très efficaces avec des réponses circonstanciées des DDI et le démarrage des démarches dans la plupart d'entre elles.

Faute de temps, ce suivi reste formel car la DSAF ne peut analyser les documents (diagnostics, analyses, plans d'action) pour en évaluer la qualité. Pour compléter ces informations et suivre l'ensemble des acteurs

⁹¹ Ainsi on peut citer que certains DUERP, réactualisés lors de la réalisation du document RPS évaluent comme « risques professionnels dangereux » le bruit causé par les voitures circulant à l'extérieur des locaux – les portes qui grincent, les difficultés d'orientation des usagers ou le manque de rangement dans les bureaux. L'intervention de cabinet conseil conduit parfois à des nomenclatures très précises en termes de : classe de danger/source de danger/activité/probabilité de 1 à 4/nombre de personnes exposées/gravité 1 à 4/ inventaire des dispositions/niveau de pondération//niveau de risque résiduel de 1 à 16, mais qui conduisent à des illustrations comme « source de danger » pour les IPCSR : les odeurs corporelles des candidats, ou bien « l'éblouissement par le soleil » : de probabilité 3, gravité 3 sur 4 : d'où le port de lunettes de soleil rendu nécessaire ou encore le « débouchage des WC ou urinoirs » qui justifie le port d'équipements spécialisés.

de la prévention, Il lui faudrait étendre son action avec la création et l'animation d'un réseau interministériel et le recueil d'informations auprès des inspecteurs de santé et sécurité au travail (ISST) et celui des ASS, structurés aujourd'hui par ministères, et très impliqués dans le domaine de la santé et sécurité au travail. (cf. 2.2.2.2 et 2.2.2.3).

Au-delà des informations diffusées par la DSAF sur l'intranet *Matignon infos services*, le centre de ressources, proposé plus haut doit s'enrichir d'un espace partagé au niveau interministériel pour les réseaux des assistants des services sociaux et des ISST, sur lequel seraient disponibles, outre les circulaires qui définissent leurs missions et leur périmètre, les rapports ministériels annuels des ISST, une foire aux questions et un espace d'échanges interministériel pour les acteurs de la santé et sécurité au travail. La SPDSP serait l'animateur de deux réseaux interministériels, celui des ASS et celui des ISST.

Recommandation n°8 : Réunir et animer un réseau interministériel des inspecteurs de sécurité et de santé au travail et les assistants du service social intervenant en DDI, pour recueillir leurs témoignages et renforcer l'harmonisation de leur intervention. Réfléchir en COPIL RH sur le contenu de l'offre du service social pour les DDI.

2.2.2 Les acteurs de la prévention et le service social forment des équipes souvent incomplètes, et hétérogènes

Les acteurs de la prévention et leur rôle sont définis dans le décret n°82-453 du 28 mai 1982 précité. Ce sont les chefs de service, le ou les médecins de prévention et le conseiller ou l'assistant de prévention. Les assistants de service social ne sont pas membres de droit du CHSCT mais sont, sauf exception, invités au CHSCT par le directeur. Selon les doctrines et les pratiques, la constitution de l'équipe de prévention varie : dans le guide méthodologique sur la prévention des RPS élaboré par la DGAFP, le médecin de prévention relève des acteurs de la prévention (contrairement à l'assistant de service social ou au psychologue). Dans le guide élaboré par la DSAF sur le même sujet, le médecin relève des acteurs médico-psycho-sociaux, avec le psychologue et l'ASS, distincts des acteurs de la prévention, qui comprennent l'AP, le conseiller de prévention, l'ISST et l'ergonome.

Outre le rôle du chef de service, « *qui a la charge de veiller à la sécurité et à la protection de la santé de ses agents* » et dont l'implication et a été analysée en 1.3.1, sont présentés ci-dessous les rôles spécifiques des acteurs de la prévention en matière de RPS (dans l'ordre du décret précité). Le médecin de prévention, sauf exception, n'a pas de vision globale et se limite à une approche individuelle.

2.2.2.1 Le rôle souvent central des médecins de prévention est limité du fait des difficultés rencontrées pour les recruter

Le(s) médecin(s) de prévention coordonne(nt) un service de médecine de prévention destiné à « *prévenir toute altération de la santé des agents du fait de leur travail et conduire les actions de santé au travail tout au long de leur parcours professionnelle*⁹² ». Il est le conseiller de l'administration, des agents et de leurs représentants en ce qui concerne l'amélioration des conditions vie et de travail, l'hygiène, la protection des agents, l'adaptation des postes de travail. Il a quatre types de missions :

- l'organisation de visites médicales et l'orientation des agents auprès de médecins généralistes, spécialistes ou de psychologues du travail ;
- le tiers temps (visite des services), l'établissement de fiches de poste à risques et l'élaboration de fiches d'exposition aux risques professionnels si nécessaire ;

⁹² Article 10 du décret précité modifié par le décret n°2014-1255 du 27 octobre 2014.

- le conseil dans l'élaboration du DUERP ;
- la mise en place d'un dossier médical de santé au travail par agent.

Selon le guide de la DGAFP précité, « le médecin de prévention joue un rôle majeur d'alerte à partir de sa connaissance des pathologies individuelles et dans son apport scientifique et humain à l'analyse et à l'élaboration de solutions. ». Il assiste au CHSCT en tant que membre qualifié, à titre consultatif, comme l'assistant de service social ou l'infirmier.

Le service de médecine de prévention peut comprendre une équipe pluridisciplinaire.

La médecine de prévention a été un point d'attention du COPIL RH des DDI⁹³ dès la feuille de route des DDI de 2011 (point 14 : clarifier l'organisation de la médecine de prévention). En 2012, une cartographie⁹⁴ des médecins de prévention a été élaborée par les ministères sociaux, et réactualisée en 2014. Un guide méthodologique pour les DDI a été élaboré et diffusé par la DSAF et la DGAFP après des travaux en groupe de travail⁹⁵.

Comme l'a constaté la mission interministérielle dans son rapport sur la médecine de prévention⁹⁶, la présence des médecins de prévention dans les services déconcentrés et notamment les DDI est hétérogène, reposant sur des structures et des conventionnements divers, sur fond de pénurie d'offre. Elle avait formulé 23 recommandations pour renforcer l'expertise médicale et organiser la reconversion professionnelle de médecins qui restent, pour la plupart d'actualité.

Pour réduire la pénurie de médecins de prévention soulignée dans ce rapport, une nouvelle lettre de mission du Premier ministre, datée du 4 juillet 2016 demande à l'IGF, l'IGA et l'IGAS d'émettre des « propositions concrètes d'organisation [...] afin de garantir à tous une médecine de prévention effective » et de préciser le contour de la création de services de santé regroupant DDI et préfectures, financés par le programme 333.

Le ou les médecin(s) de prévention n'ont pas été systématiquement entendus sur leur rôle en matière de prévention des RPS : dans de nombreux cas, les agents issus de tel ou tel ministère ne sont pas couverts par un médecin de prévention ou la convention de prestation de médecine de prévention est à échéance ou en renouvellement et la structure ne dispose plus de médecin (dans un cas). La mission a constaté un investissement variable des médecins. Parfois, le médecin n'assure que les visites réglementaires. Dans d'autres cas, il est présent en CHSCT, voire en groupe de travail RPS, fait bénéficier ses membres de son expérience, tirée de ses différents lieux d'exercice de médecine du travail ou de prévention, et joue un rôle moteur dans l'élaboration du DUERP, la prévention des RPS et l'établissement du plan de prévention.

La présente mission devait évaluer l'impact au sein des DDI des dispositions du décret du 27 octobre 2014 qui crée la possibilité de recourir à un collaborateur médecin⁹⁷. Cette modalité n'a été constatée dans aucune des 42 DDI visitées. Cette possibilité est de fait peu, voire pas, utilisée, tout comme le recours aux infirmiers, et ne résout pas le problème de fond de la pénurie d'offre et d'inégalité de traitement sur le territoire. Au sein des DDI, la diversité des structures dans lesquelles exercent les médecins de prévention, le cloisonnement ministériel et donc leurs interventions fractionnées en fonction du statut des agents sont

⁹³ Le sujet a été évoqué en COPIL des 9 décembre 2013, 5 mars 2014, 24 juin 2014.

⁹⁴ Cartographie des services de médecine de prévention des DDI mise à jour en juillet 2014 sur la base des travaux initiés par le ministère des affaires sociales et de la santé.

⁹⁵ *Guide pratique relatif à la mise en place des services de médecine de prévention*. Directions départementales interministérielles. DGAFP. Juillet 2014. Le groupe de travail était composé de représentants des ministères, de PFRH et d'un médecin coordonateur national et piloté par la DSAF et la DGAFP.

⁹⁶ *Rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques*, IGA IGAS IGAENR, septembre 2014.

⁹⁷ Ce décret a pour objet d'augmenter le vivier de professionnels en transposant le droit applicable au secteur privé dans le secteur public.

mal ressentis par les acteurs de la prévention de la DDI. Certaines DDI ont jusqu'à quatre médecins de prévention différents en fonction du statut des agents, parfois en charge d'un nombre très faible d'agents, ce qui les empêche d'avoir une vue collective sur la DDI. De même, les conventionnements sont de nature très diverse et de courte durée. Enfin, l'exercice du tiers temps, au cœur de leur mission de prévention, en complément des visites médicales individuelles, est insuffisamment répandu.

2.2.2.2 L'assistant de prévention manque généralement de temps et de reconnaissance

L'assistant de prévention (AP) est le troisième acteur de prévention, tel que prévu par le décret précité⁹⁸ : le directeur de la DDI nomme parmi ses agents un assistant de prévention, chargé de l'assister et de le conseiller dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité au travail⁹⁹, soit :

- la prévention des dangers susceptibles de compromettre la santé et la sécurité des agents ;
- l'amélioration des méthodes et du milieu de travail ;
- l'approfondissement dans les services de la connaissance des problèmes de sécurité et la bonne tenue des registres de santé et sécurité au travail.

Les missions de l'AP doivent être formalisées dans une lettre de cadrage, transmise pour information au CHSCT. Le temps de travail est identifié dans la fiche de poste, pour un équivalent moyen de 20 %¹⁰⁰. L'AP bénéficie d'une formation initiale obligatoire et de sessions de formation continue¹⁰¹.

L'AP est associé aux travaux du CHSCT, dont il est membre de droit avec voix consultative, à l'établissement des fiches de risques professionnels et à la démarche de DUERP et de plan RPS. Le rôle de l'AP est central en matière de prévention des RPS. Il y est effectivement associé, non seulement dans sa mise en œuvre et sa mise à jour mais souvent dans l'impulsion et la conduite de celle-ci.

Selon les témoignages des intéressés recueillis par la mission, leur positionnement ne leur donne généralement pas satisfaction : lorsque l'AP est chargé de la logistique ou de la gestion des RH au sein du SG, sa tâche est facilitée dans la mise en œuvre des aménagements nécessaires à la bonne santé des salariés mais son rôle de préventeur risque d'être réduit aux aspects logistiques, *a contrario*, lorsqu'il dépend d'un autre service, il a deux responsables hiérarchiques. Il peut se sentir isolé, ou non reconnu dans son action par la direction, les chefs de service ou ses collègues¹⁰².

En DDCSPP ou en DDPP, il y a souvent plusieurs AP, notamment pour les abattoirs, dont le travail est particulièrement complexe du fait des horaires de travail décalés et de la nature spécifique des risques (cf. annexe 9).

Enfin, la mission a constaté dans une DDPP que le quota réservé à la fonction d'AP dans la lettre de cadrage était de 2 %, ce qui s'avère symbolique et nettement insuffisant pour remplir la fonction.

Dans les faits le temps de travail consacré est peu mesurable, mais surtout peu reconnu par la hiérarchie et l'exercice de cette fonction est peu valorisé dans le cours de la carrière de l'agent.

⁹⁸ Article 4-1 du décret n°82-453 du 28 mai 1982.

⁹⁹ L'assistant de prévention a un rôle de proximité, tandis que le conseiller de prévention, au niveau régional ou national, est chargé de coordonner l'activité des assistants de prévention (cf. accord du 20 novembre 2009). La mission n'a pas rencontré de conseiller de prévention.

¹⁰⁰ Ce % est le plus couramment indiqué dans les lettres de cadrage. Dans une DDI, le quota est de 30 %, et dans une autre, 50 %, mais le poste est vacant depuis 3 ans.

¹⁰¹ Le SGG a rédigé une fiche de poste d'assistant et de conseiller de prévention dans une note du 13 juillet 2014 sur la mise en œuvre des règles en matière de santé sécurité au travail dans les DDI.

¹⁰² La mission a rencontré dans un seul cas un AP très bien positionné, en tant que chef de service adjoint et représentant du personnel. Son impulsion et son pilotage en matière de RPS s'en ressentent de manière particulièrement bénéfique.

2.2.2.3 Les inspecteurs santé sécurité au travail ont une approche partielle de la prévention des RPS

Les inspecteurs santé sécurité au travail (ISST) « *contrôlent les conditions d'application des règles [de santé et sécurité au travail] et proposent au chef de service [] toute mesure qui paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité au travail et la prévention des risques professionnels* »¹⁰³. Ils apportent leur expertise en termes d'impulsion, de coordination et d'appui et sont membres de droit du CHSCT.

La mission a entendu les ISST, lorsque ceux-ci étaient disponibles, et/ou a pris connaissance des rapports d'inspection récents, centrés sur le contrôle de conformité, ainsi que des rapports de synthèse nationaux établis chaque année par les pôles d'ISST. Sur le terrain, leur force d'impulsion ou d'appui pour la prévention des RPS et leur rôle de conseil pour les AP¹⁰⁴ ont été constatés. Les jugements des acteurs sur le terrain vont de « excellent, très écouté, présent et compétent », à « en retrait » ou « classique ». Les ISST rencontrés ont montré leur intérêt sur l'opportunité d'être constitués en réseau interministériel pour échanger sur les pratiques et harmoniser leur méthode de travail. La constitution de ce réseau et son animation reviendrait à la SDPSD.

Les ISST du ministère de l'intérieur ne font pas d'inspections dans les DDI alors que les agents de ce ministère représentent 7,3 % des effectifs des directions. Il serait souhaitable que la DSAF, en lien avec les ministères au COPIL RH puisse étudier une redistribution des inspections pour les y inclure.

A l'occasion de leur contrôle, les ISST devraient identifier systématiquement les conditions de réalisation et de mise en œuvre du plan d'actions RPS, et notamment son inscription réglementaire dans le DUERP.

2.2.2.4 Les assistants de service social ont une implication variable en matière de RPS en fonction des ministères et des personnes

Le décret du 28 septembre 2012¹⁰⁵ a créé le corps interministériel des conseillers et assistants de service social des administrations de l'État, avec pour enjeux de :

- privilégier la logique préventive par anticipation des situations potentiellement à risques ;
- développer la fonction de veille et d'expertise dans le domaine des conditions de vie au travail ;
- s'impliquer dans une dynamique partenariale notamment avec les différents acteurs de la prévention ;
- répondre à l'exigence de lisibilité sur les actions conduites.

Chaque ministère, à la suite de ce décret et de la mise en place de conventions interministérielles couvrant les DDI, a diffusé à son propre réseau, dans le cadre de sa politique de ressources humaines et de sa politique sociale, une instruction pour clarifier le positionnement institutionnel du service social et le cadre de référence dans l'exercice de leur mission¹⁰⁶.

¹⁰³ Article 5-2 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié.

¹⁰⁴ Une ISST rencontrée par la mission réunit les AP de sa zone une fois par an.

¹⁰⁵ Décret du n°2012-1098 du 28 septembre 2012 relatif à la création du corps interministériel des ASS des administrations de l'État, cité par l'instruction MEDDE ci-dessous. Un conseiller de service national au sein de chacune des DRH et des conseillers de service social régionaux (sauf pour le ministère chargé de l'agriculture), placés sous l'autorité hiérarchique du directeur régional, encadrent et pilotent le réseau des ASS de proximité départemental.

¹⁰⁶ Circulaire du 29 août 2012 relative aux missions et à l'organisation du service social du personnel du ministère chargé de l'agriculture ; Circulaire du 24 mai 2013 relative aux missions et à l'organisation du service social du personnel des ministères chargés des affaires sociales ; Circulaire du 24 décembre 2013 relative aux missions et à l'organisation du réseau de service social du ministère de l'intérieur ; Instruction du gouvernement relative aux missions et à l'organisation du service social des ministères chargés du logement, de l'écologie et du développement durable du 27 mars 2014.

Ces diverses instructions proposent une offre de service social de proximité au sein des DDI suivant quatre axes d'intervention, plus ou moins développés en fonction des ministères¹⁰⁷ :

- l'amélioration des conditions de vie au travail et de vie personnelle des agents, qui est l'axe de prévention et d'aide à la personne le plus couramment évoqué et pratiqué ;
- la prévention de la désinsertion professionnelle ;
- la prévention des risques psycho-sociaux, par une approche individuelle et un travail partenarial avec les responsables RH et les acteurs médico-sociaux et de prévention ;
- l'accompagnement au changement, notamment par la participation du service social aux projets de service.

Selon ces circulaires, cette offre doit s'inscrire par ailleurs dans un ensemble concerté d'actions menées en interne et en externe : avec les acteurs de la prévention, les responsables et gestionnaires des ressources humaines, les ISST et les CHSCT, les services sociaux et médico-sociaux, les bailleurs¹⁰⁸.

Le rôle de l'assistant(e) social (e), dans le cadre de son « offre de service social » est essentiel, pouvant être à l'origine de l'information sur les difficultés d'un agent, sans être ni dans une relation hiérarchique, ni dans celle de collègue de travail.

Toutefois, la mise en œuvre de cette offre de service social est très variable en fonction des DDI et des personnes, et est généralement plus développée en DDT(M).

La mission a constaté des positionnements très proactifs d'ASS, invités au CODIR en tant qu'expert, voire participant aux séminaires des cadres ou aux formations au management, participant à des groupes de travail et au CHSCT, allant bien au-delà de la présentation annuelle et obligatoire de leur rapport d'activité. Les ASS du réseau du ministère de l'environnement suivent, dans leur « parcours de professionnalisation », un cursus d'accompagnement du changement.

Dans d'autres cas, à l'inverse, des interventions des ASS sont limitées aux seules aides individuelles, sans participation aux CHSCT, voire sans qu'ils y soient conviés par le directeur. Or, sans être formellement acteur de prévention, l'assistant de service social est membre qualifié, invité à assister au CHSCT à titre consultatif. Dans une DDI visitée, l'ASS témoigne qu'il n'existe « aucun dialogue social, ni de dialogue avec l'équipe de prévention, ni participation au CHSCT, ni même de signalement d'agent en difficulté ». Dans une autre DDTM, l'assistante sociale, dynamique et dotée d'une bonne capacité d'analyse, ne travaille pas avec l'assistant de prévention, est peu sollicitée par les représentants du personnel et n'a jamais rencontré le directeur.

¹⁰⁷ Ces quatre axes sont inscrits en tant qu'« offre de service social » dans la circulaire des ministères chargés du logement, de l'écologie et du développement durable, la plus complète et la plus ambitieuse avec celle des ministères chargés des affaires sociales.

¹⁰⁸ Le ministère de l'agriculture identifie l'ASS comme « à même d'alerter les responsables de l'encadrement sur les conséquences individuelles ou collectives susceptibles d'être engendrées par les évolutions de nature organisationnelle, technologique ou culturelle ». Dans ce cadre l'ASS est invité à proposer des actions de prévention et à participer en qualité d'experts aux CT et CHSCT locaux. Le ministère chargé du logement et de l'écologie, identifie très clairement le service social comme acteur de prévention des risques psychosociaux destiné à « mettre en place des dispositifs d'écoute et de diagnostics favorisant l'expression des difficultés et des besoins et, d'autre part, à évaluer l'impact du changement sur les conditions de vie et les conditions de travail des agents. Il apporte son expertise dans l'identification des facteurs de risques et peut formuler des préconisations d'actions. ». La circulaire des ministères chargés des affaires sociales indique qu'au titre de l'accompagnement social des changements... la participation du service social, le plus en amont possible, aux projets de service, permet d'anticiper les incidences du changement ». Le ministère de l'intérieur, moins prescriptif, confirme le rôle d'expertise et de conseil de l'ASS auprès de l'autorité eu égard à ses connaissances des situations et des agents, et son action de dépistage des risques psychosociaux. « le service social possède.../ il est fondé à jouer un rôle.../... le souci d'adapter au mieux les règles ... conduit les chefs de services à solliciter son expertise.../ il est associé aux cellules d'appui, dans ce cadre, ses interventions s'inscrivent plus largement dans le préventions des RPS. ».

Sans requérir un texte interministériel sur l'offre de service social en DDI, qui se heurterait à la conduite de politiques RH et d'action sociale ministérielles propres auxquelles les responsables administratifs et les partenaires sociaux accordent une priorité, la mission suggère à la DSAF, à la DGAFP et aux DRH des ministères concernés de conduire une réflexion en COSUI et COPIL RH sur l'effectivité de l'offre de service social dans les DDI au regard des axes d'intervention prévus dans les circulaires respectives. Elle suggère également la constitution d'un réseau interministériel d'ASS au niveau national, coordonné par la DGAFP et la DSAF, chargé de favoriser les échanges entre ASS, quel que soit leur ministère de rattachement et de proposer une harmonisation des pratiques autour de socles communs minimaux : la présentation annuelle d'un rapport d'activité au CHSCT et leur participation de droit aux CHSCT (cf. recommandation n°8).

2.2.3 Le manque de culture de la prévention du risque professionnel

La prévention du risque professionnel n'a pas semblé être une préoccupation majeure de l'État employeur, hormis lors de démarches propres à certains métiers des ministères chargés de l'environnement ou de l'agriculture. C'est la raison pour laquelle il a fallu attendre le 20 novembre 2009 pour qu'un accord-cadre soit signé sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique alors que la prise en compte des RPS relève de la loi n°91-1414 du 31 décembre 1991.

2.2.3.1 Les obligations de formation ne sont pas toujours respectées

Aux termes de la circulaire du Premier ministre¹⁰⁹, la formation des acteurs de la prévention à la problématique spécifique des risques psychosociaux est un facteur clef pour assurer la mise en œuvre efficace de ces plans. Dès lors que les membres des CHSCT ont été identifiés comme acteurs en matière de prévention, l'accord cadre a prévu d'organiser au plus vite pour les membres des CHSCT « *deux jours de formation dédiée à la prévention des risques psychosociaux, en sus de la formation de 5 jours dont ils bénéficient obligatoirement au cours de leur mandat* ».

Cette obligation a été globalement respectée. Dans quelques directions, où cela n'a pas été le cas, ce manquement était consécutif à des problèmes de calendrier de l'offre ou de disponibilité des agents, mais n'exprimait pas une volonté de s'y soustraire, notamment de la part de la direction. Certains représentants du personnel ont par ailleurs signalé à la mission, que les mutations des agents concernés et les difficultés de disponibilité liées à la charge de travail, étaient de nature à différer la réalisation de cette obligation.

Toutefois, pour faciliter ce dispositif, une plus grande coordination des offres de formation dans ce domaine doit être mise en œuvre, soit au niveau régional (PFRH) ou national par la DSAF, car il est apparu, que chaque DDI s'efforçait de trouver les formations *ad hoc*, dans une offre imprécise. En ce sens, les impératifs de la circulaire « *A minima l'une de ces deux journées sera proposée en 2014 afin que les membres des CHSCT puissent être en mesure de jouer pleinement leur rôle dans l'élaboration des plans de prévention des risques psychosociaux, et ce dès la phase de diagnostic* » n'ont pas été de nature à mettre en œuvre un pilotage de qualité dans un champ pédagogique aux contenus incertains.

Les assistants et conseillers en prévention sont chargés d'assister et de conseiller les chefs de service, dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité et, à ce titre, leur rôle dans le champ de la prévention des RPS est essentiel. Aux termes de l'arrêté du 29 janvier 2015 relatif à la formation obligatoire des assistants de prévention, des conseillers de prévention et des agents chargés des fonctions d'inspection dans le domaine de la santé et de la sécurité, ils reçoivent préalablement à leur prise de fonction, une formation de cinq jours pour les assistants et de sept jours pour les conseillers de prévention.

Dans de rares cas, cette formation n'a pas été conduite et les AP n'ont pu bénéficier en totalité des modules de formation obligatoires qui leur sont dédiés.

¹⁰⁹ Note SGG N°5705/SG en date du 20 mars 2014 précitée.

Deux raisons sont identifiées, soit l'absence ponctuelle d'offre de formation, soit une affectation récente. Toutefois l'attention des directeurs a été attirée par la mission sur cette anomalie qui les expose directement en cas de contentieux, dès lors que la formation est préalable à la prise de fonction.

Par ailleurs, la formation des AP n'est pas coordonnée avec celle des formations des membres des CHSCT, ce qui peut nuire à la compréhension, à la cohésion et la valorisation du rôle de l'AP.

Enfin, si en matière de prévention des risques professionnels et tout particulièrement des risques psychosociaux, la participation effective des agents concernés est nécessaire à la cohérence de la démarche, l'encadrement doit être soumis à une obligation de formation en ce domaine, en bénéficiant par exemple, du module de formation de deux jours attribué aux représentants du personnel du CHSCT. Par ailleurs, dès lors que l'encadrement participe directement à la prévention des risques psychosociaux de la communauté de travail, il doit être en mesure de remplir cette fonction, enfin parce qu'il peut lui-même y être exposé.

Recommandation n°9 : Veiller à l'accomplissement de la formation initiale et continue complète des assistants et conseillers de prévention et concevoir des modules communs avec l'ensemble des autres membres du CHSCT.

2.2.3.2 Pas de prévention des RPS sans un traitement le plus efficace possible des situations individuelles difficiles en interne.

Sur les 42 DDI visitées, 13 disposent d'un suivi formalisé des situations individuelles (11 DDT(M) et 2 DDCS) en cellule de suivi. Leur composition ainsi que leurs pratiques sont très hétérogènes : en font systématiquement partie les médecins de prévention, l'ASS et le SG, plus rarement les AP ou les chefs de service. Elles sont en général considérées par les représentants du personnel et les agents comme utiles et permettant de résoudre certaines situations. Les signalements remontent par les représentants du personnel, par l'ASS, par l'AP ou plus rarement par les agents. Les cellules de suivi permettent dans tous les cas de suivre les situations les plus graves (longues maladies, burn out, suites de suicides dans les services), et, dans certains cas, de proposer des solutions *ad hoc* (consultations auprès de psychologues du travail, suivis psychiatriques aux centres universitaires...). Ces prises en charge individuelles permettent de résoudre certains cas lourds. Certaines cellules sont en revanche cantonnées au suivi des personnes en arrêt de travail de plus de 21 jours.

Lorsqu'il n'y a pas de médecin de prévention, il ne peut pas y avoir de cellule de veille, comme l'ont souligné plusieurs directeurs. Lorsque l'ASS n'est pas dynamique ou force de proposition, les cas individuels sont moins bien identifiés et pris en compte. Dans ce cas, certaines situations peuvent être traitées directement en CHSCT ou par le SG et son service, parfois de façon satisfaisante selon les OS et les agents.

Dans trois DDI, le mal être des cadres intermédiaires a été signalé par les représentants du personnel ou les agents comme le plus difficile à identifier et de ce fait, à prendre en charge¹¹⁰.

Quelle que soit la qualité de ce suivi, il a souvent peu de lien avec les démarches RPS.

Une circulaire du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable en date du 26 juillet 2007¹¹¹ préconise de constituer un « groupe de gestion des ressources humaines » chargé

¹¹⁰ En ce qui concerne les directeurs et les secrétaires généraux, les cas repérés sont remontés au SPDSP et pris immédiatement en considération. Il est à craindre néanmoins que certains cas ne soient pas détectés et, de ce fait, non pris en compte. La question de leur propre situation a été parfois posée aux directeurs qui l'ont pour la plupart esquivée.

¹¹¹ Cette circulaire, relative à la « prise en charge des troubles du comportement au travail en vue du maintien dans l'emploi » antérieure à la RÉATE et au droit légal et conventionnel sur la prévention des risques psychosociaux qui fonde le champ d'observation de la présente mission, se réfère au décret n°82-453 du 28 mai 1982, à la loi de modernisation sociale n°2002-73 du

« d'assurer la veille systématique des situations à risques et de participer à l'évaluation de ces risques, d'apporter un appui circonstancié aux cadres confrontés à ces situations et de participer au traitement des cas individuels, en cas de troubles du comportement d'un agent, [...] de réintégration suite à un arrêt prolongé ». La circulaire insistait sur la nécessité d'« échanger et partager ensemble les éléments de connaissance et d'approfondissement pour la prise en charge de ces cas difficiles dans une démarche pluridisciplinaire et un cadre coopératif. En effet, une pratique collective et régulière au sein du groupe GRH est de nature à faciliter le traitement ultérieur des cas difficiles ».

La mission s'approprie aussi les observations d'un médecin de prévention sur le lien qui existe entre la démarche collective de prévention du RPS et la gestion du risque au niveau individuel. Ce dernier observe « *qu'il existe un lien entre démarche collective de prévention du RPS et gestion du risque au niveau individuel. Il y a deux raisons à cela. La première est qu'il existe un continuum de la prévention, quel que soit le risque, et alors que la démarche collective représentera la phase primaire, la prise en charge des dossiers individuels se fera au niveau secondaire voire tertiaire. La seconde raison est qu'une direction qui s'inscrit dans une démarche collective, sans vouloir simplement répondre à une obligation légale, témoigne d'une volonté de remettre l'humain au centre de ses préoccupations en santé au travail, et que cette dynamique se retrouvera forcément dans la prise en compte des problématiques individuelles. Enfin, une direction qui prend en charge et accompagne les individus en souffrance, montre également au collectif de travail qu'elle suit ses agents et donc les reconnaît, ce qui, en soi, est une démarche de prévention primaire.* ».

Toutefois, lorsqu'une telle cellule est mise en place, elle a essentiellement vocation à suivre les agents qui sont déjà en dehors de la communauté de travail, en congé de longue maladie ou de longue durée, et à gérer la prévention tertiaire en accompagnant administrativement l'agent, ou bien en lui facilitant sa réintégration dans le service.

Cette cellule de veille devrait être aussi utilisée en matière de prévention primaire et secondaire, ce qui justifie pleinement l'implication et la formation de l'encadrement dans ce but.

A ce titre, se substituant parfois aux cellules de veille, le service social peut participer précisément aux trois niveaux de prévention définis en 213.

Sur ce point, la mission tient à attirer l'attention sur un possible transfert de certaines activités constitutives de la fonction de management vers des acteurs qui ne relèvent pas de la chaîne hiérarchique, voire le risque de médicaliser vers le champ des RPS, des situations qui relèvent des conditions de gestion des agents. Ainsi, lorsque la circulaire du ministère chargé de l'agriculture, précise que l'ASS est aussi à même d'assurer sa fonction de vigilance sociale « *en conseillant et en proposant un espace d'échanges en vue de réintroduire le dialogue entre personnels concernés, de désamorcer un conflit interprofessionnel émergent, ou de réduire les antagonismes individuels déclarés* », il ne conviendrait pas que cette possibilité devienne un processus de substitution aux actions de management de l'équipe de direction.

Ainsi, comme le recommandait la circulaire de 2007 du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables : « *Quand des troubles du comportement apparaissent au travail et qu'ils perturbent la production ou les relations au travail, une approche médicalisée par le médecin de prévention et/ou sociale par l'assistant de service social peut s'avérer utile. Mais cette approche ne doit pas occulter le règlement des dysfonctionnements observés au travail qui relèvent de la sphère managériale. En effet, tous les dysfonctionnements au travail ne relèvent pas obligatoirement d'une justification médico-sociale.* ».

Il faut souligner enfin que faute de véritable prise en charge des salariés en souffrance dans le cadre d'une démarche curative de prévention tertiaire, il est illusoire de penser qu'un plan d'actions de prévention primaire des RPS ayant pour finalité d'éliminer les risques à la source puisse entraîner l'adhésion de la

17 janvier 2002. Elle était précédée d'une circulaire sur les DU et de plan de prévention hygiène et sécurité (cf. circulaire du 18 janvier 2005). Elle s'inscrit dans le cadre de la prévention de la souffrance au travail (DDE).

communauté de travail. Les deux démarches doivent être conduites conjointement : le constat des risques avérés nourrissant le plan d'actions de prévention primaire et la prise en charge de la souffrance des agents apportant la garantie de la réelle volonté de l'organisme d'éliminer les RPS. Dans plusieurs des services visités, le lien entre la démarche RPS considérée comme lourde et chronophage et le peu de résultats obtenus dans le traitement des situations individuelles a été relevé par les organisations syndicales pour souligner le peu d'intérêt de ces démarches.

C'est pourquoi il est indispensable que des cellules de veille soient installées systématiquement et les cellules de veille existantes étendent le champ de leur intervention à la prévention primaire, ce qui justifie pleinement l'implication et la formation de l'encadrement dans ce but. Toutefois, il faut souligner qu'il ne peut y avoir de cellule de veille sans médecin de prévention : la pénurie est ainsi un obstacle important à la prise en charge des agents les plus en difficulté.

Recommandation n°10 : Mettre en place systématiquement des cellules de veille dans les DDI.

2.3 Aller plus loin dans la prévention des RPS

L'affichage d'objectifs clairs et d'une hiérarchisation des missions peut compléter utilement les politiques de prévention des risques psycho-sociaux conduites dans les services.

Dans l'immense majorité des services rencontrés par la mission et au fil des entretiens qui ont été conduits, la question de l'accroissement de la charge de travail et de la réduction des effectifs a été abordée spontanément.

La perception d'une inadéquation croissante entre les ressources disponibles et les tâches dévolues aux DDI est ressentie dans tous les services, même, quoiqu'à un degré moindre, dans les directions encore dotées d'effectifs significatifs (DDT(M)). Cette situation, année après année et réforme après réforme, ne fait, de l'avis des personnes rencontrées, que se tendre.

Les témoignages recueillis font état, parallèlement, d'un nombre de commandes croissant, qu'elles émanent du niveau central, régional ou des autorités préfectorales, avec des échéances souvent rapprochées et avec un degré d'urgence régulièrement signalé.

Les exercices successifs de rationalisation des politiques publiques et d'optimisation des moyens, pilotés au niveau national (RGPP, MAP, revue des missions...), n'ont pas été perçus, en général, comme un élément de clarification des missions dévolues aux DDI, permettant de définir celles qui resteraient prioritaires et celles qui le seraient moins, voire celles qui seraient abandonnées.

Les efforts de simplification des politiques publiques auraient aussi, dans un premier temps, introduit une complexité supplémentaire dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il en résulte pour un grand nombre d'agents le sentiment, largement partagé, de devoir assumer des injonctions contradictoires, où tout est prioritaire et urgent, où la priorité d'hier est remplacée par celle d'aujourd'hui, sans hiérarchisation des missions et sans consignes claires de la part des supérieurs hiérarchiques.

Par ailleurs un grand nombre de chefs de service et d'agents revendiquent spontanément un sens élevé du service public et s'attachent à remplir (toutes) les tâches qui leur sont confiées, ce qui est en soi bien sûr très satisfaisant. Or, faute d'orientations précises, ils sont conduits à vouloir ou à se sentir obligés de tout faire, sans pouvoir ou oser procéder eux-mêmes aux arbitrages et à l'affichage de priorités qui incombent à leur hiérarchie : « *Tout est prioritaire et traité dans l'urgence, c'est un miracle que personne ne craque* ».

Ces écarts entre les objectifs fixés et les moyens humains disponibles sont l'une des principales sources de RPS (cf. annexe 9).

Les chefs de service doivent engager, à leur niveau et sous leur responsabilité, des démarches managériales destinées à donner des perspectives claires à leurs collaborateurs et des instructions les plus précises possibles pour identifier les priorités et annoncer à l'avance les délais de traitement des dossiers et à les assumer, en interne comme en externe, si nécessaire.

Quelques rares initiatives intéressantes ont pu être observées, au-delà de l'adoption de projets de service, telle que l'élaboration d'une cartographie des missions, qui énumérerait les missions dévolues aux services et aux agents, en fixant leur niveau de priorité mais aussi les conditions d'adaptation ou de révision nécessaires au cours du temps.

Un tel exercice, initié par la direction, adopté par le comité de direction et démultiplié au niveau des services, présenterait l'avantage d'éviter que ce soit les agents eux-mêmes qui se trouvent confrontés à un dilemme ingérable à leur niveau. Ces dilemmes sont le plus souvent compensés par les chefs de service ou la direction, qui absorbent une quantité de travail très importante et qui ne relève pas de leur niveau, ce qui est source de forte tension et de RPS.

La cartographie des missions et leur priorisation doit donner lieu à une action de management concrète, permanente, connue et partagée par l'ensemble du service : il ne s'agit pas d'inciter les agents et leur encadrement à ne plus répondre aux commandes nouvelles et aux urgences véritables, mais de les guider dans l'exercice de leurs missions au quotidien.

Recommandation n°11 : Mettre en place une cartographie des missions, priorisée et révisée périodiquement.

2.3.1 Conduire les agents à s'interroger sur leurs conditions de travail et sur leur façon de travailler

Les risques psychosociaux affectent l'individu dans sa relation au travail et dans les fondements de son identité. Contrairement aux idées reçues, ils ne concernent pas les seuls salariés fragilisés dans leur vie personnelle qui seraient réputés y être plus vulnérables. Ils concernent en premier lieu les salariés les plus investis dans leur travail, ceux dont la conscience professionnelle les pousse à faire au mieux les tâches qui leur sont confiées. A cet égard, le burn-out¹¹² est associé à un stress chronique, épuisant l'individu jusqu'à ses dernières ressources. Il survient chez les personnes les plus émotionnellement exposées et investies dans leur travail.

Or, le plus souvent, les changements organisationnels, les mutations technologiques, les évolutions des modes opératoires sont décidées sans associer les personnes concernées par leur mise en œuvre. Ces changements et évolutions imposés sans débat, voire brutalement, portent atteinte aux fonctions de socialisation du travail, déstabilisent les travailleurs, et les placent parfois dans l'incapacité d'accomplir correctement leur travail. La conduite du changement imposée sans débat revient à décider de ce que le travail doit être sans consulter ni associer ceux qui l'accomplissent, c'est-à-dire ceux qui le connaissent le mieux. Ce paradoxe résulte d'une attitude de refus du débat, du dialogue et de la concertation, d'un comportement d'évitement des conflits.

Pourtant, accepter la controverse, confronter les points de vue sur les avantages et les inconvénients des manières différentes d'accomplir une tâche, une mission ou un processus permet non seulement de développer le bien-être au travail individuel et collectif mais aussi de sélectionner les solutions les plus efficaces.

¹¹² Selon l'OMS, le burn-out, ou syndrome d'épuisement professionnel se caractérise par un sentiment de fatigue intense de perte de contrôle et d'incapacité à aboutir à un résultat concret au travail. Certains auteurs considèrent que la souffrance au travail résulte non pas de ce qui est fait mais de ce qui ne peut pas être correctement fait, des activités empêchées. *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Yves Clot., La découverte, 2010.

Le rapport au Premier ministre « *Bien-être et efficacité au travail* »¹¹³ précisait que « *si santé égale bien-être, alors les entreprises ne peuvent limiter leur action aux risques psychosociaux. Celle-ci demeure indispensable : mais elle n'est qu'un élément d'un enjeu plus large, la valorisation du bien-être des salariés dans l'entreprise. Il s'agit pour les organismes d'une démarche à la fois sociale et économique : car la santé des salariés est une source incontestable d'efficacité dans le travail, et donc de performance individuelle et collective. Travail et santé entretiennent même une double relation : d'une part, la santé est la condition d'un travail de qualité. D'autre part, le travail, effectué dans des conditions adéquates, est facteur de santé et de réalisation personnelle* ». La santé n'est pas l'absence de stress ou de maladie : c'est « *un état de complet bien-être physique, mental et social, [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* », selon la définition donnée par l'organisation mondiale de la santé.

Pour concilier le bien-être des salariés et la performance, il est nécessaire de privilégier le dialogue par la recherche de solutions acceptables par toutes les parties. Il s'agit de donner la possibilité aux personnes qui travaillent dans un service d'échanger sur les modes opératoires et « les ficelles du métier » dans des espaces d'expression auxquels participerait le management de proximité.

Les espaces de régulation et de discussion sont pour les auteurs du rapport précité indispensables, à plusieurs titres : « *pour que les salariés s'approprient leurs pratiques professionnelles sur le plan technique et éthique, pour donner sa place à la performance collective dans le travail, et enfin pour prévenir les conflits au travail par des espaces de partage et de dialogue sur les difficultés rencontrées* ».

Recommandation n°12 : Évaluer, en amont de leur réalisation, les impacts psychosociaux des projets de changement, de manière à les anticiper en cas de risques détectés.

2.3.1.1 La constitution de groupes de travail thématiques de dialogue informel dans les DDI : une réponse partielle à l'aspiration des salariés à être acteurs de l'évolution de leurs pratiques professionnelles

Comme cela a été indiqué au point 1.2.3, le dialogue social informel prend souvent la forme de réunions de groupe de travail thématiques. 40 % des DDI auditées par la mission ont constitué des groupes de travail associant ou non les représentants du personnel. Les thèmes qui y sont abordés sont parfois sans lien direct avec l'organisation du travail ou le passage en revue des modes opératoires ou des processus de travail.

Recourir à une démarche participative pour la mise en place du DUERP ou du dispositif de diagnostic des RPS est la condition *sine qua non* de son efficacité, mais ce procédé et ces thèmes ne contribuent qu'indirectement à permettre aux agents d'échanger sur leurs pratiques professionnelles et leurs modes opératoires (comme ceux sur le décroisement des agents MAAF/MEEM ou l'éco-responsabilité). On se rapproche des recommandations du rapport « *Bien-être et efficacité au travail* » lorsque les thèmes abordés ont trait à des sujets d'actualité nationaux comme l'évolution des dispositifs ATESAT et ADS. Ces évolutions sont de nature à entraîner des changements profonds de l'organisation du travail des DDT et les agents sont donc légitimes à y participer.

Certains groupes de travail sont constitués sur des thèmes métiers sans lien direct avec les préoccupations des administrations centrales comme dans cette DDI où des groupes de travail ont été organisés sur un processus pour harmoniser la gestion des courriers. Bien que la qualité du dialogue social dans ce service a fait l'objet de vives critiques tant des représentants du personnel que des agents rencontrés par la mission, en revanche, la mise en place de groupes de travail sur les thèmes métiers a été très appréciée des agents.

¹¹³Rapport au Premier ministre : *Bien-être et efficacité au travail* par Henri Lachmann, Christian Larose et Muriel Pernicaud, février 2010. Les auteurs ont formulé 10 propositions au Premier ministre, en février 2010 pour améliorer la santé psychologique au travail. L'une de ces propositions consiste à donner aux salariés les moyens de se réaliser dans le travail en restaurant des espaces de discussion et d'autonomie dans le travail.

Plus rarement la reconnaissance du droit des salariés à s'exprimer sur l'organisation de leur travail est reconnue dans un projet de service. C'est le cas de cette DDT dont le projet de service comporte un axe intitulé « *développer un management qui concilie performance de notre action et épanouissement professionnel des agents* » dont deux actions sont emblématiques à ce titre. La première « *planifier les commandes aux agents en s'appuyant sur un référentiel partagé des missions* » a pour objectif d'organiser les commandes en prenant en compte les niveaux de priorité des missions, la seconde a pour objectif de « *réaliser un inventaire critique des missions non prioritaires* ». Il s'agit compte tenu de la baisse des effectifs de mener « une réflexion sur les missions non prioritaires qui doivent constituer le vivier privilégié des redéploiements d'activités » (cf. annexe 8).

2.3.1.2 L'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) : une démarche qui concilie l'amélioration de la performance et le bien-être au travail

Mise en place en 2012 dans cinq DDI pilotes, sur la base d'une initiative du ministère chargé de l'agriculture et de l'ASP, avec l'appui du SGMAP, l'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) qui consiste à documenter le travail effectué par les agents et les résultats obtenus en posant un diagnostic sur l'organisation du travail par processus et à identifier les pistes d'amélioration de la performance des processus. Cette démarche a d'abord concerné l'optimisation de trois processus des services d'économie agricole puis a rapidement été étendue à d'autres processus des DDT, notamment ceux intervenant dans le champ du MEEM et des processus transverses. Aujourd'hui 40 DDT sont engagées dans la démarche et ont au total optimisé 37 processus différents. Certaines DDT ont ainsi examiné jusqu'à neuf processus dans une démarche accompagnée ou réalisée en autonomie. La première APPO mise en œuvre par une DDT donne lieu en effet à des formations de sensibilisation du CODIR, d'appropriation de la méthode par un référent, et à l'accompagnement de l'équipe projet sur site par un prestataire dans la mise en œuvre de la démarche et des outils.

La DSAF a recensé les résultats de la méthode APPO en termes d'efficacité et de performance : ils sont édifiants sur les quatre aspects examinés (amélioration des conditions de travail, renforcement de la maîtrise du processus, qualité de service et optimisation des moyens alloués cf. pièce jointe n°4).

L'amélioration est participative car les agents concernés participent à la cartographie des processus, identifient les leviers d'amélioration, testent et adaptent les solutions puis contribuent à leurs déploiements.

La mission a pu observer l'intérêt que portent les agents rencontrés à la participation à ces groupes de travail quand ils sont directement en prise avec leurs préoccupations. C'est le cas dans cette DDT qui a conduit une démarche APPO, portant sur la formalisation des avis de l'État dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et qui doit passer en revue en 2016 le processus courrier.

Au plan du bien-être des agents 58 % d'entre eux estiment en tirer une meilleure reconnaissance du travail par leur hiérarchie, 89 % se sont sentis écoutés, 83 % pensent que leurs propositions d'amélioration ont été prises en compte, 72 % mettent en avant l'amélioration du travail collectif et 75 % jugent avoir une meilleure connaissance des processus ainsi qu'une amélioration de leurs pratiques professionnelles. 83 % des managers engagés dans la méthode ont constaté une amélioration du travail en équipe et 90 % d'entre eux se sont sentis écoutés.

En impliquant l'encadrement de proximité et les agents dans la modernisation des processus de travail, la démarche APPO permet de réconcilier bien-être et efficacité au travail. Cette méthode donne la possibilité aux personnes qui travaillent dans un service d'échanger sur les modes opératoires avec le management de proximité d'améliorer l'organisation du travail en construisant des solutions mutuellement satisfaisantes et au final permet aux travailleurs d'allier travail bien fait et bien-être et à la structure d'améliorer son fonctionnement et ses modes opératoires.

Recommandation n°13 : Développer dans toutes les DDI la mise en place de démarches d'amélioration participative des processus opérationnels pour réconcilier bien être et efficacité au travail en s'appuyant sur les financements du fonds de modernisation.

2.3.2 Faire de la prévention des RPS en continu donnant de nouveaux moyens aux cadres intermédiaires

Une enquête réalisée en 2008 par la commission des titres d'ingénieurs indiquait que les deux tiers des ingénieurs estimaient que leur formation initiale ne les avait pas préparés à s'intégrer dans une organisation, à l'animer et à la faire évoluer. Une fois en situation de travail, devenus cadres dirigeants, ils consacrent une part de leur temps à mettre en œuvre leurs connaissances techniques et une part parfois plus importante de ce temps à mobiliser des compétences relationnelles - auxquelles ils s'estiment peu préparés - à la gestion de conflit, la négociation ou la concertation.

De la même façon, souvent situés « entre le marteau et l'enclume », les cadres de proximité en DDI seraient particulièrement soumis à des situations professionnelles contradictoires entre les demandes exprimées par les agents et les prescriptions de leur supérieur hiérarchique. Or d'évidence, c'est le cadre de proximité directement en contact avec les agents qui est le plus à même de détecter et de prévenir l'apparition des RPS.

Le cadre de premier niveau est en effet le premier responsable de la qualité du travail accompli dans le service, un travail bien fait mais aussi qui fait sens, dans une bonne organisation et des conditions de travail satisfaisantes. Il est aussi celui qui a la responsabilité de valoriser le travail des agents, de leur ménager des marges de manœuvre. En résumé les agents attendent des cadres de premier niveau qu'ils donnent du sens à l'activité, qu'ils organisent le travail, qu'ils soient équitables et reconnaissent la qualité du travail bien fait, et qu'ils contribuent à une bonne ambiance de travail.

Ce contexte propice à la qualité du travail peut être malmené par des facteurs qui échappent aux capacités managériales du cadre de proximité : difficultés avec les usagers, évolution professionnelle bloquée pour certains agents, rémunération jugée insuffisante, déséquilibre vie personnelle/vie professionnelle... Mais si le cadre de proximité a peu de prises sur ces derniers aspects, ceux-ci portent leurs effets sur l'état d'esprit de l'équipe et doivent être pris en compte par le cadre de proximité tout autant que le travail à réaliser.

Des exemples de bonnes pratiques allant dans le sens de l'implication des cadres de proximité et de l'association des équipes dans la conduite du changement ont pu être observés : dans une DDPP, les difficultés et les solutions à y apporter sont débattues collectivement au niveau des services ; corrélativement les cas de RPS avérés sont peu nombreux et pris en charge. Dans une DDT, où la souffrance au travail est fréquente, en revanche, le dispositif RPS a été suspendu après qu'un audit externe ait conclu à la nécessité préalable d'en renforcer les actions après avoir consolidé le management en favorisant les dynamiques collectives, la transversalité, et en donnant du sens à l'activité. Dès lors, il appartient aux équipes de direction des DDI de veiller à ce que les cadres de proximité puissent être en situation de jouer ce rôle de préventeur des RPS en leur donnant les moyens de préserver le collectif de travail et de gérer les événements imprévus qui viennent bousculer, ou mettre en tension l'activité.

Dans une DDT visitée, le projet de service prévoit un « lieu d'échange inter-services pérenne traitant du thème du management », ayant pour effet « des collaborateurs mieux écoutés et soutenus par leur encadrement, avec une meilleure reconnaissance de leur travail ». Dans une autre DDT, le diagnostic RPS est présenté par le directeur en CHSCT comme « une démarche partagée, qui profitera en 2016 à des actions plus larges que les RPS comme le management, la participation des agents, le sens du travail » (cf. annexe 5-2). Dans une troisième DDT, des groupes d'échanges de pratiques entre pairs ont été organisés librement : ils n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Il s'agit de créer des conditions propices à l'expression des difficultés au sein du collectif de travail, à la gestion des conflits tant avec les agents encadrés qu'avec les usagers. Cela passe notamment par des unités de travail à taille humaine, dotées d'une autonomie suffisante en évitant les processus de coopération complexes et transversaux. Cette attitude positive requiert en outre l'information des cadres de proximité sur les évolutions qui découlent des projets conduits par leur direction ou les administrations centrales afin qu'ils puissent en débattre avec les agents. Il est également nécessaire d'anticiper les changements susceptibles d'apporter des transformations dans les services et d'associer les équipes de travail à la révision des processus consécutifs à ces changements.

Il faut enfin réserver aux cadres de proximité des espaces de dialogue entre pairs pour conduire une réflexion sur leurs rôles et leurs fonctions, par l'échange sur les pratiques professionnelles et par la réflexion collective sur les solutions à mettre en œuvre face aux difficultés rencontrées. Il s'agit également d'anticiper les difficultés et les risques possibles, afin de ne pas être pris au dépourvu et contraint d'agir dans l'urgence. Ces espaces de dialogue ont vocation à donner la capacité aux managers de proximité de mieux maîtriser leur rôle et de reproduire au sein de leurs équipes des espaces de discussion analogues où seraient évoqués les axes attendus du bien-être au travail : le sens, l'organisation et l'ambiance du travail, la reconnaissance et l'équité.

Recommandation n°14 : Sensibiliser l'encadrement supérieur des DDI au rôle de prévention des RPS joué par les cadres de proximité de manière à consolider ce rôle. Leur réserver des espaces de dialogue et d'échanges entre pairs sur la qualité du management de proximité à mettre en œuvre pour développer le bien-être au travail et prévenir les RPS. Les préparer à la conduite du changement en leur donnant les moyens d'anticiper et de gérer les situations à risque et de susciter l'adhésion de leurs équipes.

La structuration d'une démarche de prévention des risques psychosociaux menée par l'ANACT en 2014 à l'échelle d'une région, a permis de mesurer à quel point les directeurs et directeurs adjoints, les secrétaires généraux, les conseillers de prévention, les représentants du personnel au CHSCT, les cadres, les médecins de prévention et les assistantes sociales, de chaque DDI de la région, se sentent concernés par la problématique des RPS.

La fiche de présentation de cette action établie par l'ANACT (cf. pièce jointe n°5) dresse le bilan suivant : « *Toute fonction confondue les participants aux journées de formation ont dressé un constat assez préoccupant des différents services de l'État ayant comme conséquence des dysfonctionnements dans les services avec un désengagement des agents et une perte de sens dans les missions. Les cadres se sont particulièrement exprimés sur leurs difficultés à conduire des changements, pour lesquels l'absence de visibilité sur les futures orientations ne leur permet d'accompagner les équipes* ».

Le rythme des changements intervenus dans les DDI et les efforts d'adaptation qu'ils requièrent des agents et des cadres de proximité constituent une cause majeure d'apparition des RPS, d'une part, parce que le changement remet en question les modes de travail, entraînant ainsi une perte d'autonomie et de maîtrise des processus de travail, d'autre part, car la transition d'un mode opératoire à un autre provoque une surcharge de travail et parfois des tensions dans les équipes. En outre, lorsque les changements affectent la capacité des agents à faire correctement leur travail, ils touchent aux valeurs du travail, ce qui provoque du stress.

Dès lors, il est nécessaire de mesurer le plus en amont possible les impacts sur le travail découlant des changements organisationnels bien avant leur application opérationnelle.

Il y a lieu, en outre, d'interroger la représentation qu'ont les agents des impacts du changement sur leur travail au quotidien, ce qui nécessite de prendre le temps de collecter l'information et de la partager en

ménageant des espaces de dialogue avec les équipes et les représentants du personnel. Il est en effet nécessaire de donner de la visibilité sur la stratégie qui ordonne le changement pour susciter l'adhésion du personnel, laquelle ne découlera pas des seules mesures de communication réalisées par la direction. L'analyse des conditions de réalisation du travail et les réponses aux interrogations du personnel sont des éléments déterminants de compréhension et d'anticipation des sources de tensions.

Une attention toute particulière doit être apportée aux cadres de proximité qui sont des acteurs centraux de la mise en œuvre des évolutions. Ils doivent par conséquent être écoutés et préparés de façon toute particulière pour apporter à leurs équipes les éléments de compréhension du changement, l'intérêt pour les agents de mettre en œuvre ce changement et expliciter les compétences à mobiliser pour le réaliser. Cela passe par une analyse des processus de travail à déployer, notamment par la méthode APPO (cf. *supra*), mais au-delà par la détermination des solutions à apporter aux difficultés soulevées par les agents.

CONCLUSION

Chargée de procéder à l'évaluation de la qualité du dialogue social et de la prévention des risques psychosociaux, la mission a constaté que ces deux sujets d'apparence distincte étaient en fait très liés.

Les développements qui précèdent ont souligné qu'un dialogue social de qualité en DDI nécessite la réunion d'une série d'éléments : il doit porter sur des sujets pour lesquels il existe une marge de manœuvre au niveau où il s'exerce. Les questions d'organisation et de fonctionnement sont typiquement des sujets qui laissent une certaine latitude. Il doit être animé par une équipe de direction désireuse d'accompagner les transformations, de susciter l'engagement et l'adhésion des cadres de proximité et d'apporter son soutien aux équipes de travail confrontées à des environnements difficiles. Il doit avoir pour ambition d'aboutir, par une démarche participative, à un consensus avec les représentants du personnel sur les solutions à mettre en œuvre pour concilier performance de l'action publique et climat social serein.

L'adoption d'un plan d'actions pour prévenir les RPS ne suffit pas à réunir les conditions de la santé psychologique des agents des DDI. Pour y parvenir, il faut mettre la qualité de vie au travail au cœur de la gouvernance stratégique de la direction en mobilisant toute la chaîne hiérarchique sur cet enjeu, en instaurant un dialogue social rénové et en mesurant en amont l'impact psychosocial du changement. Cela passe également par une organisation du travail dans laquelle chaque agent puisse investir ses compétences sans compromettre son bien-être : pour ce faire il faut gérer les compétences, associer les agents à l'amélioration des processus de travail et développer la reconnaissance de l'engagement individuel et collectif. Enfin, pour favoriser le bien-être au travail, il est nécessaire d'adopter un style de management qui favorise la proximité avec les collaborateurs en donnant du sens à l'activité et en privilégiant l'intelligence collective et la coopération.

Améliorer la qualité du dialogue social et éradiquer les risques psychosociaux sont donc deux objectifs indissociables qui passent tous deux par une évolution des modes de management vers un style plus participatif qui permet, en associant les personnels et leurs représentants à la conduite du changement en amont des prises de décisions, à la fois de réduire la souffrance au travail et d'améliorer la performance de l'organisation.

ANNEXES

Annexe n° 1 : L'évolution du dialogue social dans la fonction publique d'État

Comme tous les salariés, les fonctionnaires bénéficient des droits sociaux affirmés dans le préambule de la Constitution de 1946, et notamment de la liberté syndicale et du droit à la « participation » qui est formulé de la manière suivante : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises »¹¹⁴.

À la Libération, droit syndical et droit de grève ont été reconnus aux fonctionnaires, à l'exception de certaines catégories participant directement à l'exercice de la force publique et le statut général des fonctionnaires de l'État voté en 1946 a posé le cadre juridique de la fonction publique. Il repose sur l'idée fondamentale que le service public, mû par l'intérêt général, doit préserver en toutes circonstances les principes d'égalité, de neutralité, de continuité et de mutabilité. Il en résulte que l'administration doit pouvoir, à tout moment, de façon unilatérale, modifier la situation de ses agents, placés vis-à-vis d'elle dans une « situation statutaire et réglementaire » comme l'affirme l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le principe constitutionnel de participation, dans la fonction publique, doit donc s'articuler avec la « situation statutaire et réglementaire » dans laquelle sont placés les fonctionnaires. Parce qu'ils exercent des missions d'intérêt général, les agents publics sont soumis à un régime juridique qui ne relève pas du droit commun. En particulier, l'administration a le pouvoir de modifier à tout moment et de façon unilatérale la situation de ses agents, lesquels, selon la formule jurisprudentielle consacrée, « ne peuvent invoquer aucun droit acquis au maintien de leur statut ».

LA PARTICIPATION PAR LA VOIE DES ORGANISMES CONSULTATIFS

Pour appliquer le principe constitutionnel de participation, le statut des fonctionnaires du 19 octobre 1946 institutionnalise les organismes consultatifs. Il ne comporte aucune référence à la négociation. Si elle se développe à partir de 1968, essentiellement sur les salaires, elle n'a alors aucune base juridique. Le statut général de 1983 confirme ce principe dans son article 9, pour l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Le champ de la participation détermine l'architecture des instances mises en place. Celles-ci n'ont qu'une compétence consultative, sans aucun pouvoir de décision. Le principe hiérarchique prévaut pour préserver l'intérêt général et respecter les nécessités du service public.

La structure générale des organes de la participation découlant du statut de 1983 prévoyait un conseil supérieur et des comités spécialisés (commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité) réunissant à parité représentants des employeurs et des personnels d'une durée de mandat variant entre trois et six ans.

UN DROIT A LA NEGOCIATION NON RECONNU JUSQU'EN 1983 PUIS LIMITE AU PLAN LEGISLATIF JUSQU'EN 2010 A LA SEULE QUESTION DES SALAIRES

La loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires reconnaît le droit pour les organisations syndicales de fonctionnaires à la négociation salariale et intègre également le droit à participation.

¹¹⁴ Dans une décision n°77-38 DC du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel a confirmé que le principe de participation a valeur constitutionnelle et a jugé qu'il s'applique dans la fonction publique.

Par comparaison avec le cadre juridique du secteur privé, cette organisation du dialogue social va plus loin en associant les syndicats aux actes de gestion des carrières individuelles. L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 a remis le droit en conformité avec les faits en reconnaissant la négociation salariale dans une formulation distinguant la négociation des rémunérations du débat des conditions de travail : « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ». Depuis cette date, l'extension de la négociation à des champs nouveaux n'était fondée sur aucun texte, puisque les syndicats ne pouvaient en théorie que « débattre » des conditions et de l'organisation du travail. Bien que le législateur n'ait prévu pour les syndicats que le droit d'en débattre avec les autorités de gestion qui n'ont donc pas de pouvoir de décision, aux différents niveaux, une circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public recommande néanmoins que la négociation s'ouvre à des nouveaux thèmes et se décentralise.

Au demeurant, qu'il s'agisse des salaires ou d'autres sujets, l'accord auquel peut conduire une négociation n'a pas de valeur juridique propre, et ne lie ses signataires que sur le plan moral et politique.

En effet, les accords négociés et conclus entre pouvoirs publics et syndicats de fonctionnaires n'ont aucune valeur en droit positif : les organisations syndicales ne peuvent donc s'en prévaloir dans le cadre d'un contentieux avec l'administration, alors que dans l'industrie et le commerce la signature d'un accord produit des effets immédiats.

En dépit de ce cadre juridique restreint au plan de la stricte légalité, un grand nombre de négociations ont eu lieu dont la portée excédait les seules questions salariales dont par exemple :

- la rénovation de la grille (protocole Durafour du 9 février 1990) ;
- l'hygiène et la sécurité : traité par un protocole d'accord du 28 juillet 1994 ;
- la création du congé de fin d'activité (CFA) par le protocole du 16 juillet 1996 ;
- la résorption de l'emploi précaire au travers des protocoles d'accord du 14 mai 1996 et du 10 juillet 2000 ;
- l'emploi des travailleurs handicapés qui a donné lieu à un protocole d'accord signé le 9 octobre 2001 ;
- l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique, en 2006-2008 (protocole du 25 janvier 2006) ;
- la formation continue, qui a fait l'objet de trois accords-cadres (1989, 1992, 1996) déclinés par des accords négociés dans chaque ministère, et du protocole du 21 novembre 2006 ;
- le pouvoir d'achat (relevé de conclusions du 21 février 2008) ;
- la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, dits Accords de Bercy, conclus le 2 juin 2008 entre le ministre de la fonction publique et six des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC) ;
- la santé et sécurité au travail dans la fonction publique (accord du 20 novembre 2009).

Participation, consultation, débat, négociation : ces termes qui expriment plusieurs facettes du dialogue social sont désormais inscrits dans le statut de la fonction publique. Celui de « concertation », qui est couramment employé, ne figure pas dans les dispositions législatives ; il désigne une « politique de consultation avant toute décision », ou le fait de se concerter, c'est-à-dire de « s'entendre pour agir de concert ».

Pourtant les insuffisances du dialogue social dans la fonction publique demeurent régulièrement soulignées : le dialogue se limite à l'information, la consultation et à la concertation.

Dans le courant des années 2000, des voix s'élevèrent pour demander des changements sur l'amélioration du fonctionnement des instances de concertation ainsi que sur la définition d'un régime juridique conférant toute sa place à la négociation, une réorganisation du dispositif du dialogue social allant dans le sens de la déconcentration¹¹⁵.

LA LOI DU 5 JUILLET 2010 NE MODIFIE LE DIALOGUE SOCIAL QU'EN APPARENCE

La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a, en apparence, profondément modifié les modalités du dialogue social dans la fonction publique.

Cette loi consacre les accords de Bercy. Elle affiche ainsi l'importance que le gouvernement souhaite donner au dialogue social dans la modernisation de la fonction publique.

La loi modifie les conditions de représentativité et d'accès aux élections des organisations syndicales dans les différentes fonctions publiques : l'accès des syndicats aux élections professionnelles n'est plus subordonné à une présomption de représentativité. Tous les syndicats constitués depuis au moins deux ans et satisfaisant aux conditions de respect des valeurs républicaines et d'indépendance peuvent présenter des candidats aux élections qui ne comportent plus qu'un tour. Le texte supprime le paritarisme dans les comités techniques. Le principe de l'accord majoritaire est instauré : un accord est valide s'il est signé par des syndicats représentant une base électorale de plus de 50 % des votants. Ce dispositif concerne les principales instances de concertation de la fonction publique : comités techniques (CT) et commissions administratives paritaires (CAP), comités consultatifs nationaux (CCN), etc.

Elle élargit le champ de la négociation dans la fonction publique à tous les domaines, au-delà des seules questions salariales, et précise les critères déterminant les conditions de validité d'un accord (nombre et niveau de représentativité des organisations signataires, absence d'opposition provenant d'organisations ayant recueilli la majorité des suffrages aux dernières élections professionnelles, etc.).

COMPOSITION DES COMITES TECHNIQUES : NOUVELLES LEGITIMITES ET CONVERGENCES AVEC LE CODE DU TRAVAIL

La loi du 5 juillet 2010 a été adoptée peu de temps après la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps du travail dans le secteur privé, elle-même faisant suite à la position commune syndicale du 9 avril 2008. Ces deux textes poursuivent des objectifs similaires.

Avec cette loi de 2010, le droit administratif en matière de dialogue social converge sur certains points avec le code du travail. Tel est le cas par exemple de la durée du mandat des membres du CT et des CAP portée à quatre ans et alignée sur celle des délégués du personnel prévue par le code du travail. La fin du paritarisme révèle également un rapprochement du modèle des relations collectives de la Fonction publique d'État avec le modèle des relations professionnelles banalisées des entreprises, au sein desquelles le comité d'entreprise comprend l'employeur et une délégation du personnel. Seuls les représentants du personnel sont appelés à prendre part au vote.

Rappelons que le paritarisme avait été mis en place en 1946 à la demande des représentants des agents publics pour assurer la mise en œuvre du principe de participation à une époque où les débats étaient menés sur la question des droits syndicaux et du droit de grève. Il s'agissait de permettre aux représentants des organismes et des agents publics de se rencontrer dans des structures permanentes pour résoudre les problèmes de fonctionnement des services et trouver des solutions aux situations personnelles et ainsi éviter les grèves.

¹¹⁵ Rapport de Jacques Fournier en 2002, d'Alain Lhostis en 2003, rapport d'un séminaire de l'ENA en 2004 qui souligne que le dialogue social semble être devenu "une fin en soi, entre formalité et instrument de paix sociale, entre participation et contestation".

La disparition du paritarisme avait déjà été recommandée par Jacques Fournier¹¹⁶, qui pointait ses dysfonctionnements : les fonctionnaires désignés votaient avec l'administration, un vote négatif des syndicats s'analysait comme un partage des voix et le vote d'une seule organisation fusse-t-elle minoritaire permettait à l'administration de se targuer d'un avis favorable.

Autre élément de convergence avec le code du travail : l'élection des représentants du personnel au comité technique au scrutin de liste avec représentation proportionnelle et non plus sur la base d'une désignation des organisations syndicales. La possibilité pour un syndicat de présenter des candidats n'est plus subordonnée à la vérification préalable de sa représentativité caractérisée dans l'ancien système par la détention d'un siège au moins dans chacun des conseils supérieurs de la fonction publique ou par l'obtention d'un pourcentage minimum de voix aux élections aux CAP¹¹⁷.

Sont électeurs tous les agents exerçant leurs fonctions dans l'organisme ou le service dans le périmètre duquel l'élection est instituée, que ces agents soient fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé, personnels ouvriers, stagiaires. Le collège électoral recouvre donc la communauté de travail, comme c'est le cas aux élections aux comités d'entreprise.

Les représentants du personnel au comité technique tirent leur légitimité de l'élection et non plus seulement de la désignation syndicale : on assiste donc dans le public comme dans le privé à l'émergence d'une légitimité élective.

Chaque organisation a droit à autant de sièges de titulaires que le nombre de voix obtenues contient de fois le quotient électoral. Les sièges restant à pourvoir étant attribués suivant la règle de la plus forte moyenne. En l'occurrence, les règles administratives s'écartent sur ce point de celles applicables dans le privé (qui prévoit l'organisation d'un second tour lorsque le nombre de suffrages exprimés est inférieur à la moitié des inscrits, auquel peuvent participer des candidats non présentés par des syndicats). Autre différence : en l'absence de candidature de liste ou de sigle présentée par les syndicats il est procédé à un tirage au sort parmi la liste des électeurs au comité technique.

LES ATTRIBUTIONS ETENDUES DES COMITES TECHNIQUES LES RAPPROCHENT DES COMPETENCES DES COMITES D'ENTREPRISE

Le décret d'application de la loi du 5 juillet 2010 (décret n°2011-184 du 15 février 2011) étend de manière importante les attributions des comités techniques en laissant inchangé le caractère consultatif de leur intervention.

Ils sont consultés sur les questions et projets de textes concernant l'organisation et le fonctionnement des administrations, établissements ou services alors qu'auparavant la consultation se limitait aux problèmes généraux de l'organisation et aux conditions générales de fonctionnement, ce qui pouvait poser des problèmes de délimitation du champ de compétence.

Les comités techniques ont désormais compétence pour connaître des questions et des textes relatifs à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ; auparavant leurs compétences se limitaient à l'évolution des effectifs et des qualifications. Il s'agit sur ce thème également d'un rapprochement avec les compétences des comités d'entreprise.

Ils peuvent examiner les règles relatives à l'échelonnement indiciaire, les évolutions technologiques et les méthodes de travail des administrations ainsi que les grandes orientations en matière de politique indemnitaire et les critères de répartition de ces indemnités. Auparavant ils se prononçaient seulement sur les critères de répartition des primes de rendement.

¹¹⁶ Le dialogue social dans la fonction publique : livre blanc . Jacques FOURNIER, la documentation Française, janvier 2002.

¹¹⁷ Lorsque l'effectif du service concerné est inférieur ou égal à 50 agents, les textes prévoient un scrutin de sigle. Ce seuil est identique à celui retenu pour la mise en place du comité d'entreprise.

En outre les comités techniques sont saisis des questions et projets de textes relatifs à la formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles, à l'insertion professionnelle et à l'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations.

Par ailleurs, les comités techniques interviennent en matière d'hygiène de sécurité et des conditions de travail quand aucun CHSCT n'est placé auprès d'eux. En outre, le comité technique bénéficie du concours du CHSCT dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. A l'inverse le comité technique examine les questions dont le saisit le CHSCT créé auprès de lui. Dans ce domaine également, les compétences des comités techniques sont alignées sur celle des comités d'entreprise.

LE NOUVEAU REGIME DES CHSCT

Le nouveau régime juridique du CHSCT est défini par la sous section 3 et l'article 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée ; il a sa traduction statutaire dans l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité dans la fonction publique (axe 1, action 2) :

Le CHSCT reçoit les missions élargies par rapport à celles du CHS :

1° contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail ;

2° veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

Le pouvoir délibératif de voter et de rendre des avis, est attribué par principe et en priorité aux représentants du personnel ; l'avis des représentants de la collectivité n'est sollicité que si une délibération le prévoit.

L'ABSENCE DE PORTEE JURIDIQUE DES ACCORDS PASSES ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES

A la différence des conventions collectives, les accords conclus entre les administrations publiques et les organisations de fonctionnaires demeurent dépourvus de toute portée juridique, ils constituent des engagements moraux et politiques¹¹⁸.

Pour entrer en vigueur, ces accords doivent donc faire l'objet d'une disposition législative ou réglementaire, ce qui peut prendre non seulement un temps considérable mais aussi faire l'objet lors du débat parlementaire de modification des dispositions figurant dans l'accord.

Constats et propositions du Livre Blanc, Jacques Fournier, 2002

Le livre blanc précisait que pour améliorer le dialogue social il fallait éviter deux écueils :

- un exercice du dialogue social trop dissocié des véritables pouvoirs de décision, dans lequel ceux qui dialoguent ont très peu d'influence sur les décisions, et ceux qui décident ont très peu d'informations sur le dialogue ;
- une gestion des ressources humaines trop dissociée des responsabilités de gestion de l'action publique, dans laquelle ceux qui dialoguent et décident en matière de gestion du personnel n'intègrent pas – ou trop peu – les impacts des orientations et décisions relatives aux missions, aux programmes, aux méthodes, aux relations avec les usagers, et à tout ce qui peut changer jour après jour le travail des agents.

Pour remédier à ces écueils le livre blanc proposait de :

¹¹⁸ Le Conseil d'État a jugé que « les requérants ne peuvent utilement se prévaloir à l'encontre du décret attaqué du protocole d'accord signé le 9 mars 1990 entre le Premier ministre et certaines organisations syndicales de fonctionnaires » (27 juin 1997, Union des personnels de surveillance d'encadrement pénitentiaire et postulants association des premiers surveillants, dans le même sens Alcamo, 6 novembre 1998).

- revivifier la concertation, notamment au niveau de l'instance qui suscite les plus fortes critiques, le CTP ;
- développer la négociation, notamment en donnant une portée juridique aux accords signés entre l'employeur public et les organisations syndicales ;
- réarticuler le dialogue social en faisant mieux coïncider ses thèmes et ses niveaux avec l'exercice des compétences d'organisation des services et de gestion des ressources humaines.

Ces orientations n'ont pas été en totalité reprises dans la loi de 2010 et notamment celles tendant à conférer une portée juridique aux accords.

Les évolutions législatives n'ont donc pas rendu obsolètes les constats faits dès 2003 par le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées intitulé L'amélioration du dialogue social dans les services déconcentrés : en effet, le sens donné au dialogue social n'est toujours pas le même entre l'administration et les syndicats. Pour ceux-ci, le dialogue social devrait se traduire par des « avancées » pour le personnel. Pour les directions des services déconcentrés, le dialogue social s'apparente à un passage obligé devant les instances représentatives.

C'est pourquoi les organisations syndicales demeurent sceptiques sur la qualité du dialogue social.

UNE MUTATION INACHEVEE DU SYSTEME DE RELATIONS PROFESSIONNELLES

LA LOI DU 5 JUILLET 2010 : UNE REFORME INABOUTIE QUI DECOURAGE LA CULTURE DU DIALOGUE SOCIAL

Dans un article de novembre 2010, Emmanuelle MARC et Yves STRUILLOU¹¹⁹ rappellent que tout dialogue est une dialectique entre le pouvoir et la parole : l'enjeu symbolique des échanges est de savoir si les arguments exposés par une partie seront acceptés par l'autre partie ou si l'issue du processus restera unipolaire, résultat d'une parole tolérée et d'un pouvoir préservé.

Le préambule de la constitution de 1946 prévoit que tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. La loi du 5 juillet 2010 se présente comme la déclinaison des accords de Bercy dont l'objet affiché était de concrétiser la démocratie sociale dans les fonctions publiques. Pour les auteurs, la consécration juridique de la pratique de la négociation collective constitue l'un des volets essentiels de la réforme, destinés à promouvoir la place de la négociation collective dans la fonction publique. Cependant alors même que la loi définit les règles relatives à la validité de l'accord et les modalités d'appréciation de la représentativité des organisations syndicales qui conditionnent cette validité, le législateur ne dit mot, curieusement, de la valeur juridique de l'accord. Rien ne garantit que cet accord soit porteur d'un résultat normatif : un accord discuté, négocié et validé n'aura pas nécessairement de transcription ; tout dépendra de la volonté politique de conférer une portée juridique à cet accord. L'objectif poursuivi par les accords de Bercy était d'aligner le cadre juridique de la négociation collective dans la fonction publique sur celui applicable dans les entreprises privées. Force est de constater que le cadre juridique résultant de la loi promulguée reste en retrait par rapport à celui de la négociation dans le secteur privé.

A cet égard, il n'existe pas d'obligation de négocier, hormis sur les rémunérations. Or l'intérêt d'instaurer une obligation de négocier est évident : il s'agit de susciter par des rendez-vous périodiques des pratiques de négociation et d'instituer une culture du contrat. La loi du 5 juillet 2010 se borne à reconnaître que les organisations syndicales ont la qualité pour participer à des négociations, aucune référence n'est faite au caractère périodique des négociations et la dynamique de la négociation ne repose donc que sur la seule volonté de l'employeur public. Le législateur a défini les conditions de validité d'une norme qui reste dépourvue de portée juridique. Ces mêmes auteurs considèrent que la fixation des conditions de travail des

¹¹⁹ « La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée du système de relations professionnelles », Étude d'Emmanuelle MARC et Yves STRUILLOU, Droit Administratif, novembre 2010, n°11.

fonctionnaires par le statut ne fait pas obstacle à la modification de ce statut par accord. Ils pensent par ailleurs que le principe d'égalité n'interdit pas que certaines catégories d'agents puissent négocier des avantages particuliers, la jurisprudence administrative établissant que le principe d'égalité ne s'applique qu'entre les agents d'un même corps ou cadre d'emplois. Ils rappellent que le principe constitutionnel de participation des travailleurs à l'élaboration de leurs conditions de travail concerne également les agents publics. En outre, dans un arrêt rendu le 12 novembre 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'en regard au développement du droit du travail tant international que national et de la pratique des États contractants à la matière, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est en principe devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, principe énoncé par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans le livre blanc sur le dialogue social, Jacques FOURNIER suggérait de distinguer les actes réglementaires à élaboration concertée et les actes réglementaires à élaboration contractuelle résultant de la combinaison d'une convention et des actes d'homologation. Dans son rapport public de 2003, le Conseil d'État soulignait qu'il pouvait être envisagé que les règles de déroulement statutaire de la carrière relèvent du pouvoir réglementaire classique tandis que la détermination des règles de gestion fonctionnelle pourrait être en partie confiée par la loi à des accords collectifs directement applicables sans la complexité du système de l'homologation.

Dès lors la loi du 5 juillet 2010 se présente comme bien une occasion manquée de rénover réellement le dialogue social par la négociation.

La loi du 5 juillet 2010 a modifié le modèle en vigueur depuis 1946, à savoir le paritarisme, elle a défini des règles nouvelles largement inspirées par celles du code du travail mais elle a évité d'aborder la question centrale de la valeur juridique de la norme négociée que le législateur prétendait pourtant promouvoir et consacrer en transposant les accords de Bercy. Selon Emmanuel Marc et Yves Struillou, déterminer la valeur de la norme négociée n'équivaut pas à renoncer au statut mais au contraire à reconnaître la diversité de son mode d'élaboration.

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

PREMIER MINISTRE

DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

- Luc PARAIRE, délégué à la mobilité et aux carrières

PREMIER MINISTRE

DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

SOUS-DIRECTION DU PILOTAGE DES SERVICES DECONCENTRES

- Chantal MAUCHET, sous-directrice du pilotage des services déconcentrés
- Constance JOSSET, responsable du pôle santé et sécurité au travail et questions de diversité
- Serge COMBE, adjoint à la cheffe de bureau du bureau de la coordination, de l'animation et de la modernisation des services
- Benjamin BROUSSE, responsable du conseil et de l'appui ressources humaines
- Vincent GAULMIN, chargé de mission convergence RH
- Sandrine FRIMBAULT, chargée de mission
- Vincent SEVENO, chargé de mission « effectifs »
- Léna TERNOT, responsable de la simplification

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Caroline KRYKWINSKI, sous-directrice de l'animation des politiques de ressources humaines
- Olivier MARY, chef du bureau de l'animation interministérielle et de l'évaluation des politiques de ressources humaines et de l'égalité professionnelle
- Sophie GUILBOT-CHRISTAKI, adjointe au chef de bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail
- Sarah SOUBEYRAND, chargée d'études juridiques au bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail
- Flora SEGUIN

ORGANISATIONS SYNDICALES SIEGEANT AUX CT ET CHSCT DES DDI

FORCE OUVRIERE

- Laurent JANVIER, DDT 45
- Marie-Ange FRANCISCHI, DDCS 06
- Anne LAUTONE, DDCS 78
- Patrice MAITRE, DDPP 57
- Joël CANGE, DDTM 59

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL

- Christophe DELECOURT, Fédération CGT des syndicats des finances
- Evelyne WICHEGROD, DDPP 64
- Catherine MERLE, DDPP 75
- Gérard GARUSTET, DDT 54
- Pascale LEPINEY, DDCS 76
- Dominique PANICO-MIALON, DDCS 42

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES

- Martine HARNICHARD, DDSCPP 55, membre CHSCT DDI
- Daniel PUIGMAL, membre CT DDI
- Philippe COSTA, membre CT DDI
- Alain PARISOT, secrétaire national
- Franck BAUDE, DDCSPP 09, membre CHSCT DDI

- Steve MAZENS, DDPP 30.

CONFEDERATION FRANÇAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL

- Stéfane BOUTORINE, secrétaire général Adjoint - Syndicats/CFDT-UFE
- Serge WEILAND, DDSCPP 28
- Thibault FAVIER, DDPP 91

GROUPEMENT DES DIRECTEURS ET DIRECTEURS ADJOINTS DES DDT(M)

- Olivier MORZELLE, DDTM de Seine Maritime

GROUPEMENT DES SECRETAIRES GENERAUX DES DDI

- Gérard DUBOIS, SG DDCSPP Charente Maritime
- Reine-May LEMEUNIER, SG DDCS Pays de la Loire (future SGA DRDJSCS)
- Karine JOUAN, SG
- Pascal BOENS, SG DDT Corrèze

ASSOCIATION DES DDSCPP-DDPP-DDCS

- Françoise MOREAU LALANNE, DDPP Moselle
- Régine MARCHAL NGYEN, DDCSPP Haute-Marne
- Philippe MARTINEAU, DDPP Essonne
- Luc CHALLEMEL du ROZIER, DDCSPP adjoint Orne

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER

- Cécile AVEZARD, directrice des ressources humaines

MINISTERE DE L'INTERIEUR

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Isabelle MERIGNANT, sous-directrice de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel
- Simon BABRE, sous-directeur des personnels
- Jean-Gabriel DELACROY, adjoint au sous-directeur des personnels
- Hélène CAPLAT-LANCRY, cheffe de bureau des affaires générales, des études et des statuts

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES,

- Annaïck LAURENT, secrétaire générale adjointe
- Eric LEDOS, chef de service des ressources humaines (DRH)
- Myriam LEHEILLEIX-ZINK, cheffe du bureau des conditions de travail et de la médecine de prévention (DRH)

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMERIQUE

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

- Frédéric CHASTENET DE GERY, chef du service du soutien au réseau
- Jean-Denis FORGET, sous-directeur des ressources humaines, affaires financières, qualité et performance

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

- Jacques CLEMENT, chef du service des ressources humaines (secrétariat général)
- Yves LE NOZAHIC, sous-directeur du développement professionnel et des relations sociales (service des RH)

ANACT (AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL)

- Hervé LANOUZIERE, directeur général
- Philippe DOUILLET, chargé de mission, pilote du projet de prévention des RPS

PREFECTURE DU MORBIHAN

- Raymond LE DEUN, préfet

PREFECTURE DE LA HAUTE-VIENNE

- Raphaël LE MEHAUTE, préfet

PREFECTURE DES HAUTS-DE-SEINE

- Thierry BONNIER, secrétaire général

DIRECTIONS DEPARTEMENTALES INTERMINISTERIELLES

DDCS DU CALVADOS

- Evelyne BAMBOU, directrice
- Patrick PLANCHON, directeur adjoint
- Sophie DEBIEU, assistante sociale
- Sylvain BURNEL, assistant de prévention
- Françoise VENDEL, cheffe du pôle politique de la ville, égalité des chances
- Marie-Josée LOPEZ-JOLLE, cheffe du pôle politiques sociales du logement et de l'habitat
- Annick DUPUIS, chargée de mission transversale
- Janine BRESSAN, référente RH et budget
- Annick BAILLY, gestionnaire hébergement
- Gratienne PHILIPPE, chargée du comité médical
- Fabien VAUCLAIR, CFDT
- Emilie FERRETTE, UNSA
- Guillaume BONNET, UNSA
- Didier CHOPPE, UNSA
- Elodie BESNIER, UNSA

DDPP DU CALVADOS

- Olivier GEIGER, directeur
- Lionel CARTELET, directeur adjoint
- Brigitte ARCHAMBAULT, assistante sociale
- Amandine LOUVET, assistante de prévention
- Isabelle MOITIÉ, secrétaire générale
- Estelle BORDET, chef de service PC
- Émilie DUPONT, inspectrice service PC
- Virginie MACHAVOINE, chef de service QSA
- Antoine TOULALAN, ISST
- Alain MASSON, PSE
- Pascal LÉVÈQUE, Solidaires – QSA
- Alexandre DUPONT, Solidaires – PC
- Florence GUÉRIN, FO – QSA
- Laurence DUMAINE, FO – PSE
- Franck LOUVET, FO – QSA

- Isabelle MOITIÉ, UNSA - SG
- Denis MANSEL, UNSA - PSE

DDCSPP DU CHER

- Thierry BERGERON, directeur départemental
- Thierry PLACE, directeur départemental adjoint
- Frédéric AVRIL, secrétaire général
- Marie-Amélie LEROUX, CFDT
- Julie AUFFRET, FO
- Stéphane DUVIVIER, FO
- Chantal BERTHET, responsable RH
- Dr CHAPUIS, médecin de prévention
- Christine LECAS, assistante de prévention
- Elodie CADORET, SPVJC
- Délizia FLOQUET, SPPVAL
- Philippe FRERY, chef de service SPSVA
- Florence COUTELIER, chef du service SPCC

DDT DU CHER

- Christine GUERIN, directrice départementale adjointe
- Dominique JOUANNEAU, secrétaire générale
- Maurice BARLA, CGT
- Thomas DELABARRE, CGT
- Séverine AGOGUE, CGT
- Pierre SOULARD, UNSA
- Nadine GAGNEPAIN, UNSA
- Candida FERREIRA, UNSA
- Benjamin REVIL, assistant de prévention
- Jean-Yves IMBERT, assistant de prévention par intérim
- Sophie JACQUES, assistante de service social
- Marie-Pierre SOULARD, SCAP
- Sébastien JOUVE, BER
- Brigitte BARDIN, SER
- Jean-Claude LETAGNEAUX, MEEM division Sud
- Joëlle WENDLING, cheffe de service SEADR
- Vincent CLIGNIEZ, chef du service SHBC

DDTM DE HAUTE CORSE

- Pierre-Jean ACHILLI, directeur adjoint
- Michel LUCIANI, secrétaire général
- Patricia BARTOLI, STC
- Thérèse GASPARI, STC
- Maëlys RENAUT, FO
- Jean RAFFINI, CFDT
- Pascal SANROMA, CFDT
- Laetitia MARCHAL, cheffe de service habitat, urbanisme
- Sophie EYHERABIDE, SEBF/ biodiversité
- Eric SINIGAGLIA, SAH/FL
- Dr ROUDIER, médecin de prévention MSA

- Isabelle CAGNINACCI, assistante sociale
- Jean RAFFINI, CFDT – CHSCT

DDCSPP DU DOUBS

- Anne TOUROLLE, directrice départementale
- Pierre AUBERT, directeur départemental adjoint
- Jocelyne BOLE, secrétaire générale
- David GUERINEAU, FO
- Cécile BERTHELOT, CFDT
- Jean-Luc MARIETTA, CFDT
- Didier BARTHEL, CFDT
- Josette BARROT, non syndiquée
- Florence NICOULAUD, non syndiquée
- Dr Sylviane ILLIG, médecin de prévention (MEFI)
- Dr Jean LORNET, médecin de prévention (MSA)
- Marie Angèle MATTEONI, service droit des personnes hébergement et insertion
- Thomas PROUTEAU, service JSVA et politique de la ville
- Martine PETIT, SG
- Eline CHENILLAT, déléguée aux droits des femmes
- Jean Marie Le HORGNE, chef de service santé publique vétérinaire et environnement

DDT DU DOUBS

- Christian SCHWARTZ, directeur départemental
- Christophe NUSSBAUM, directeur départemental adjoint
- Nathalie LINARD, secrétaire générale
- David MARQUIS, CGT
- Emmanuel SALHI, CGT
- Dominique DUCRET, CGT
- René DIDIER-LAURENT, CGT
- Lilian MOURGEON, FO
- Thierry MAITROT, FO
- Karine CLAUDEL, FO
- Romain MENIGOZ, UNSA
- Christian GIGON, UNSA
- Barbara CHAPOTET-MARLET, service habitat construction ville
- Laetitia JANSON, cheffe d'unité aides aux exploitations (SAER)
- Dr Sophie MATHIEUX, médecin de prévention
- Louise SALMON, cabinet, sécurité, conseil aux territoires (Le Russey)
- Marie KIENTZ, cheffe de service eau nature forêts

DDPP DE LA DROME

- Bertrand TOULOUSE, directeur départemental
- Didier FABRE, directeur départemental adjoint
- Bruno VALET, secrétaire général
- Christelle GUIRAO, FO
- Marie-Hélène NELLI, FO
- Gilles ORAND, Solidaires
- Katia TISSERANT, Solidaires
- Dr MORIN, médecin de prévention

- Dr MAZA, médecin de prévention
- Françoise HACHLER, ISST
- Jérôme PEJOT, chef de service
- Frédérique ROSSIGNOL, cheffe de service
- Gisèle ANTOULY, secrétariat général
- Valérie DELVAL, SPE
- Céline CANTELLI, SPA
- Jean-Jacques GEANT, PESC
- Magali DARODES, SPE
- Véronique JACONELLI, SSA

DDT DE LA DROME

- Philippe ALLIMANT, directeur
- Martine CAVALLERA LEVI, directrice adjointe
- Stéphane DELAUNAY, secrétaire général
- Jacques BOURQUIN, chef de service SATR
- Dominique CHATILLON, chef de service SEA
- Stéphane OLAGNON, SEFEN
- Jean-Luc BARIAL, SATR
- Marylène CHAUTARD, SG Gestionnaire RH
- Geneviève HUGER, SVLRU
- Sylviane SOUACI, assistante sociale de prévention
- Claudine TIXIER, assistante sociale
- Sylviane AGNETTI, FO – SG
- Gisèle ROULAIS, UNSA
- Rodolphe COQUILLARD, UNSA – SDSR
- Isabelle HARTMAYER, CFDT – UT Nord
- Patrick ARNAUD, CGT – UT Sud

DDCS DU GARD

- Isabelle KNOWLES, directrice
- Xavier HANCQUART, directeur départemental adjoint
- Isabelle ANDREUCETTI-PASTOR, secrétaire générale
- Dr Mounir BENSILIMA, médecin de prévention MI
- Laurent HOFER, UNSA
- Yamina BELIOUTE, UNSA
- Marion CHAUVET, UNSA
- Sandrine BONO, UNSA
- Pierre-Yves d'AUTHENAY, CGT
- Lucile RUY, CFDT
- Laurence RIPOLL, CFDT
- Marie-Cécile BOISSEAU, Pôle hébergement
- Francis MARCHAL, Pôle JSVA
- Aline BASTIAN, Secrétariat général (comité médical)
- Irène MEYNARD, Pôle logement
- Claude LE BOZEC, cheffe de service pôle politique de la ville
- Yann SISTACH, chef de service du pôle logement
- Ronan KERSEBET, assistant de prévention
- Geneviève JANIN, assistante sociale

DDPP DU GARD

- Elisabeth PERNET, directrice
- Jean-Luc DELRIEUX, directeur départemental adjoint et secrétaire général
- Dr Véronique BAUME, médecin de prévention Minéfi
- Dr Martine VOLLOT, médecin de prévention MSA
- Claire LEBLOIS, assistante sociale
- François DUMONTEIL, vétérinaire officiel service SSA
- Fabrice VIALA, assistant de prévention
- Patrick CHAUCHON, chef de service missions transversales
- Sophie JEAN-BAPTISTE, cheffe de service SAPE
- Aurélie CHEMIN, SPEC
- Lionel ESPANA, SSA
- Jean-Jacques GUYOT, SAPE
- Michèle DHEILLY, ISST
- Annie BHOYROO, Solidaires
- Monique MICO, Solidaires
- Marie-Claude DOLLER, Solidaires
- Ivan GRIMAL, Solidaires
- Steve MAZENS, UNSA
- Marie GRANIER, sans étiquette syndicale

DDCS DE HAUTE-GARONNE

- Bertrand LE ROY, directeur départemental
- Eric LEMAITRE, directeur adjoint
- Véronique DUPRAT, secrétaire générale
- Jacques ROISIN, UNSA
- Sylvie MAIXANT, SUD
- Bernadette DUBOS, SUD
- Martine VILLA, FO
- Sophie ESCUDERO, assistante de prévention
- Isabelle ADENIS, assistante sociale
- Nicolas BOUCHET, JSVA
- Joëlle de NARDI, Insertion Logement
- Jean-Eric DUCING, Pôle sport
- Marie-Laetitia, Secrétariat général – comité médical
- S. CLEMENT, Pôle logement
- Elisabeth LAVIGNE, cheffe de pôle
- Stéphanie MACIOTTA, cheffe de pôle
- Roland MARTY, chef de pôle

DDT DE HAUTE-GARONNE

- Philippe KAHN, directeur départemental
- Bernard POMMET, directeur adjoint
- Maxime GALIBERT, secrétaire général adjoint
- Aurélie DESPOUYIS, Unité logement public
- Sophie PERSONNIC, adjointe au chef d'unité habitat privé et lutte contre l'habitat indigne
- Dr Anne KITO-VARDON, médecin de prévention

- Sandrine BROUSSET, assistante sociale
- Richard ALLEMANY, chef de l'unité éducation routière
- Sébastien GRAU, Pôle crise et sécurité routière/chef de l'unité observatoire et réglementation technique
- Etienne FREJEFOND, chef du service économie agricole
- Mélanie TAUBER, chef du service environnement, eau et forêt
- Séverine DUCOS, chef d'unité SEA
- Christophe THINET, futur chef de service SEA
- Irène GAILLARD, universitaire consultante
- Véronique CROS, UNSA
- Patricia HENNEQUIN, CGT
- Fabienne BLANCH, FO
- Aline ARPIZOU, FO – membre du CT des DDI

DDPP DE GIRONDE

- Jean-Charles QUINTARD, directeur
- Pierre PARRIAUD, directeur adjoint
- Nadine LESIZZA, adjointe au directeur
- Corine MESMAIN, secrétaire générale
- Valérie CLINET, assistante du service social
- Corine ESPAGNET, assistante de prévention
- Sandrine GUARASCIO, assistante de prévention
- Anne-Marie GOUTEL, chef du service loyauté et sécurité des produits et des services
- Paul-Eric MEUNIER, service loyauté et sécurité des produits et services
- Vincent HEUSSNER, chef du service sécurité sanitaire des aliments
- Véronique SIMON, service protection de l'environnement
- Jean-Claude BADIE, service santé et protection animales
- Didier BOURIDEYS, FO
- Orida ABDY, FO
- Isabelle BES, FO
- Sylvie LALANNE, FO

DDTM DE GIRONDE

- Hervé SERVAT, directeur départemental adjoint
- Gladys SAMSO, secrétaire générale
- Dr Danièle VAUTRIN, médecin de prévention MI
- Dr Elisabeth PORTMANN, médecin de prévention MEEM
- Michel LACROIX, FO
- Joël ORNAGHI, FO
- Frédéric MOREAU, FO
- Jean BARIOU, FO
- Cédric DIENER, UNSA
- Frédéric ARCHAMBAUD, UNSA
- Nicolas MAYER, CGT
- Bastien SIMONNET, CGT
- Gérard BACQUÉ, CGT
- Jean-François MARTIN, CGT
- Gérard GUÉGAN, chef de service aménagement rural
- Paul COJOCARU, chef de service eau et nature

- Aline BAILLARGUET, service risques et gestion de crise
- Florent CASINELLI, service habitat, logement, construction durable
- Lionel DELAVEAU, service agriculture, forêt et développement rural
- Corinne CHAUCHADIS, assistante de prévention
- Béatrice BEDOU-COMTE, assistante sociale

DRDJSCS DU LOIRET

- Patrick DONNADIEU, directeur départemental délégué
- Didier AUBINEAU, directeur départemental délégué adjoint
- Hervé GUESTAULT, secrétaire général de la DRDJSCS
- Gwenaëlle CROTTE-BRAULT, UNSA
- Sylvie LOREAU, FO
- Guillaume PICHARD, UNSA
- Béatrice SEGURA, CFDT
- Nelly PHILOUX, CFDT, secrétaire du CHSCT
- Céline DIJOUX, CFDT
- Marie-Thérèse REYNAUD, CFDT
- Nicolas TEXIER, responsable du pôle accès à l'hébergement et droit au logement
- Dr BOUDIN, médecin de prévention
- Mathilde NASTORG, assistante sociale
- Béatrice HENAULT, assistante de prévention
- Adeline MORICONI, CEPJ (MAS)
- Christine BOEHM, commission de réforme (MAS)
- Emmanuel CHARPENTIER, chargé de mission (Meem)
- Céline AUBERT, chargée politique de la ville (MI)
- Laurence MAGNAT, secrétaire du pôle (MAS)

DDCSPP DU LOT

- Lise-Marie LUNEAU, directrice départementale
- Stéphane GUIGUET, directeur adjoint
- Patrick JIMENEZ, secrétaire général
- Francis BATTE, assistant de prévention
- Thierry PALARDY, ISST
- Florence GOURGUES, assistante sociale
- Laurent MERY, chef de service SSA
- Xavier THURIES, chef du service JSVA
- Valérie MARTIN, cheffe du service SPPAE adjointe
- Régis DOMAS, SPPAE
- Alexandre JUHLIEN, SPPAE
- Isabelle BLEY, CGT
- Sylvain DUFAURE, FO
- Thierry VALLIER, FO
- Gilles DUPUY, FO
- Marie Amélie POIRE, FO
- André PERROT, UNSA
- Pascale SCHMITZ, service santé protection animale et environnement
- Chantal OLIFIRENKO, service protection économique des consommateurs
- Robert LARREGRAIN, adjoint secteur environnement SPAE

DDT DU LOT

- Philippe GRAMMONT, directeur départemental
- Cédric LAMPIN, directeur adjoint
- Emmanuel DUFOUR, secrétaire général
- Alvaro ROMERO, ASS
- Alexandre RUAMPS, ASP
- Brigitte ALIBERT, SG Unité procédures
- David VAIRON, Gestion des sols et ville durable
- Christine DEBONS, SEFE
- JM MASSERON, chef d'unité des aides directes SEADET
- Cédric CHESNEL, chef de service SPPDD
- Dominique GOURDON, chef du service SEADET
- Jean-Luc CASTERAN, CGT
- Christophe BEC, CGT
- Dominique GERAGHTY, CFDT
- Philippe BONNET, UNSA
- Jacques BOUE, UNSA
- Laurence GAUDRY, FO
- Michel CAZES, FO

DDCSPP DE LA MEUSE

- Laurent DLEVAQUE, directeur départemental
- Alexandre JANKOWIAK, secrétaire général
- Alexandre CHAHMAOUI, FO
- Armelle CUNY-CURIEN, UNSA
- Nathalie SIRANTOINE, UNSA
- Martine HARNICHARD, UNSA
- Daniel GROSJEAN, SNISPV
- Thérèse JOLIBOIS, Service santé protection animale, environnement
- Antoine ALVAREZ, FO
- Martine HARNICHARD, assistante de prévention
- Laura VOGT, Service de la qualité, de la sécurité sanitaire, de l'alimentation et de la consommation
- Clothilde MERCIER, Service jeunesse et sports
- Michel WEISS, Service santé protection animale, environnement
- Evelyne ISSELE, cheffe de service
- Solène CHOPLIN, cheffe de service

DDT DE LA MEUSE

- Pierre LOGIER, directeur départemental
- Joël VIDIER, directeur départemental adjoint
- Belkacem ROUINA, secrétaire général
- Joël BAZART, FO
- Fabien PILLET, FO
- François SCHOTT, Construction durable
- Fabienne BERNARDIN, agente
- Pauline COLLEUR, agente
- Chantal JEANSON, agente

- Dr Marc THIEBAUT, médecin de prévention
- Christine ANTOINE, assistante sociale pour la DDT 55 et la DDCSPP 55
- Yolande GUERBER, inspectrice santé sécurité au travail
- Séverine LABORY, chef du service environnement
- Lucien REIGNIER, chef de service SEA

DDPP MORBIHAN

- François POUILLY, directeur départemental
- Jean-Pierre NELLO, directeur départemental adjoint
- Marie-Pierre KERSCAVEN, secrétaire générale
- Alain TRECANT, CGT
- Angélique ALLES, FSU
- Bernard JOLY, FSU
- Patrick LEMETAYER, FSU
- Elisabeth BERGE, Alliance du Trèfle
- Marie-Agnès CHAUVEL, FO
- Anne-Marie LE SAUCE, FO
- Thierry LORANT, FO
- Laure LAFOND-PUYET, chef du service contrôle des transactions
- Michel COLLIN, chef du service environnement
- Olivier BUREL, chef du service sécurité sanitaire des aliments
- Isabelle NOLOT, Contrôle des transactions
- Marie-Claude JICQUEL, Service santé et protection animales
- Graziella CREQUER, assistante de prévention
- Elisabeth BERGE, assistante de prévention (abattoirs)
- Valérie GAUTHIER, assistante sociale

DDTM DU MORBIHAN

- Patrice BARRUOL, directeur départemental
- Yves LE MARECHAL, directeur départemental adjoint
- Olivier REMUS, secrétaire général
- Jean-François ARNOULD, UNSA
- Thierry CHOUBARD, UNSA
- Christophe GUILLOTIN, CGT
- Cécile HERVO, CGT, présidente de la CLAS
- Claude ABADIE, CGT
- Stéphane KERVAUDAN, CFDT
- Jeanine MAGREX, CFDT
- Hélène BILY, CFDT
- Janick GODIN, FO
- Sylvain PICART, FO
- Armelle OLICART, présidente de l'ASMA
- Gilles FORDOS, vice président de l'entraide ASCE
- M Didier FARINA, agent (Lorient)
- Emmanuel CHARPENTIER, adjoint au chef de service Urbanisme (SUH)
- Marie-Annick STOQUERT, responsable unité marins-navire (Auray)
- Eric de BUSSY, agent
- Mickaël JANNIER, assistant de prévention
- Etienne BLANDIN, chef de service

- Pascal DESJARDINS, chef de service
- Eric HENNION, chef de service
- Isabelle BOUTIN, assistante sociale

DDCS DU NORD

- Annick PORTES, directrice départementale
- Jean-Philippe GUILLOTON, directeur départemental adjoint
- Jésus DIEZ, secrétaire général
- Yves ROYER, SG
- Christelle GODDYN, assistante sociale
- Thierry DEQUIDT, assistant de prévention
- Ghislaine DESSAINT POCHON, cheffe de la MUSHI
- Sandrine PINOCHEAU, MUSHI
- Patrick PIRET, chef de la MJSVA
- Dominique CARDON, MALO
- Katy FRANCHE, MALO
- Anne-Caroline LAIGNEL, MAPF
- Jean-Yves DELBROUCQ, JESUA
- Eric BYHET, CFDT
- Thibault VALLOIS, CFDT
- Priscille MATHON, CFDT
- Séverine RONDEL, CFDT
- Elisabeth MORTREUX, CFDT
- Magalie MAIRESSE, CFDT
- Yassine KROUCHI, UNSA
- Mathilde DUVAL, UNSA

DDPP DU NORD

- Joëlle FÉLIOT, directrice départementale
- Vincent BEUSELINCK, directeur départemental adjoint
- Patrick SENECHAL, secrétaire général
- Jérôme LEMONNIER, secrétaire général adjoint
- Véronique FRANCOIS, Solidaires
- Céline VION, Solidaires
- Marie-Alice BUCHET, Solidaires
- Sonia CHINOT, Solidaires
- Jean-Pierre HESPEL, CGT
- Grégory CHANU, FO
- Sandrine DEWASTE, Secrétariat général
- Lucette BRION, SPAE
- Corinne COUPET, assistante sociale
- Gaëtan LIGNIER, assistant de prévention
- Sylvain DEBURDE, QSPNAS
- Daniel KESSI, PECCR
- Véronique VALENTIN-ALEXIS, chef de service
- Claire LE BIGOT, chef de pôle

DDCS DE L'OISE

- Frédéric PIGEON, directeur départemental
- Riad BOUHAFS, directeur départemental adjoint
- Fabienne MALRIQ, secrétaire générale
- Véronique BALLOCHARD, FO
- Rémi GARDIN, UNSA
- Wadine CRESSONNIER, FO
- Sylviane DELACVIVIER, FO
- Aurélie DELARGILLIERE, FO
- Linda POULET, assistante de prévention
- Guilaine ROISEUX, SG
- Dominique VASSEUR, Pôle LH
- Sylvie DANDREA, Pôle LH
- Rozelyne HOYEZ, Pôle LH
- Claire CHANE-CHING, cheffe pôle JSVA
- Isabelle GUYOT, cheffe Pôle LH
- Marie- Pierre BALTHUS, cheffe Pôle ASPV
- Christophe VOINCHET, assistant service social

DDT DU PUY-DE-DOME

- Armand SANSEAU, directeur départemental
- Didier BOREL, directeur départemental adjoint
- Alfred GROS, secrétaire général
- Caroline JUCKER, UNSA
- Pascal LEGROS, UNSA
- Frédéric SARRON, UNSA
- Corinne PIERRAT, UNSA
- Patricia MATHUS, CFDT/FO
- Sandrine BELLOEIL, FO
- Daniel DECOUZON, FO
- Nicolas RUDEL, CGT
- Martine PARRAIN, CGT
- Hélène SOUCILLE, assistante sociale
- Béatrice ROUGIER, assistante de prévention
- Jacques RANCE, assistant de prévention
- Nicole CRETE, SEA
- Christelle CARLET, Agence d'Issoire
- Lisa WILLIAMS, chef du service habitat et rénovation urbaine
- Nicolas VENTRE, chef du service économie agricole
- Léonard PONAMALE, Service prospective aménagements risques
- Gilles LEGOUEIX, SET/QCEE
- Dr RUOLS, médecin de prévention

DDPP DU PUY-DE-DOME

- Jean-Michel MASSON, directeur départemental adjoint (intérim)
- Marie Céline GINESTET, secrétaire générale
- Jean Yves LE DON, assistant de prévention/SG
- Dr FERRARI, médecin de prévention
- Nicolas COMBES, chef de service STPRR

- Franck PERNEL, STPRR
- André GAUFFIER, chef du service SPPAE
- Valérie MARTIN, chef du service SPPAE adjointe
- Régis DOMAS, SPPAE
- Alexandre JUHLIEN, SPPAE
- Loïc VERNET, SPPAE
- Christine LE DON, SRMPE
- Pascal MARQUET, FO – SSA/ assistant de prévention
- Marie-Hélène RANGER, UNSA – SSC
- Florence FLEURY-MONTALIEU, UNSA – SSC
- Sabrina ROUAULT, Solidaires – SRMPE
- Natacha GAUDEVIN, Solidaires – SRMPE

DDPP DES PYRENEES ATLANTIQUES

- Pierre Abadie, directeur départemental
- Pierre CABRIDENC, directeur départemental adjoint
- Nicolas BRISSE, secrétaire général
- Nathalie CHIOSI, Cabinet Anteïs
- Laurence MOREAU, assistante du service social
- Marie-Andrée NOGUEZ, Service économie et protection du consommateur
- Philippe BARRET, chef du service Abattoirs et sous produits
- Rose-Marie GOMEZ, chef du service économie et protection du consommateur
- Régis DOMAS, SPPAE
- Alexandre JUHLIEN, SPPAE
- Maria de Mateo AZNAR, Service abattoirs SP
- Isabelle PEREZ, SSSA
- Nathalie LAPHITZ, responsable de la délégation territoriale de Bayonne
- Nathalie NURDIN, FO
- Sophie HARITCHABALET, FO
- Thierry PARES, FO
- Céline GAUDHION, FO
- Karine RIGAUD, CGT
- Jean-Louis WICHEGROD, CGT
- Emilie LANNEGRAND, CGT
- Nathalie CHIOSI, cabinet ANTEIS

DDTM DES PYRENEES-ATLANTIQUES

- Nicolas JEANJEAN, directeur départemental
- Philippe JUNQUET, directeur départemental adjoint
- Brigitte CANAC, secrétaire générale
- Jean-Michel LIOPIS, assistant de prévention (Bayonne)
- Chantal MATUISSI, cheffe du service habitat logement ville
- Christian VALLET, chef du service PEA
- Francis LELEU, RCIE
- Thérèse BORDAGARAY, SDREM
- Myriam PUCHEU, Service habitat logement ville
- Dominique PATIN, Service habitat logement ville (contribution écrite)
- Hervé BUERI, Service habitat logement ville
- Isabelle MURARO, FO (motion)

- Louis LAFITTE, FO (motion)
- Caroline SANZ, UNSA
- Liette GUIOLLARD, FO
- Laurence MOREAU, assistante du service social
- Frédéric DAMOUR, ISST (rencontré à Paris le 23 mai)

DDCSPP DE LA HAUTE-SAONE

- Huguette THIEN-AUBERT, directrice départementale
- Thomas CLEMENT, directeur départemental adjoint
- Bernard UMBER, secrétaire général
- Sébastien DAVAL, UNSA/ Assistant de prévention
- Adeline BAGUE, UNSA
- Thierry GUILLAUME, FO
- Mireille NOLIN, CGT
- Sylvie MENIGOZ, UNSA
- Benoit GERARDIN, CGT
- Sophie RONDEAU, assistante de prévention (abattoirs)
- Régine TURLIN, Protection des consommateurs et santé et sécurité animale (PCSSA)
- Mr Jérôme GARRIC, Promotion et développement des pratiques sportives
- Martine RAGUIN, Emplois et formations des métiers de l'animation
- Fanny BOSMENT, technicienne vétérinaire (PCSSA)
- Christine GUERILLOT, secrétaire administrative au SG
- Carole MARCHINI, cheffe de service prévention de l'exclusion et politique de la ville
- Olivier TOURNAY, chef de service SSA

DDT DE LA HAUTE-SAONE

- Thierry PONCET, directeur départemental
- Didier CHAPUIS, directeur départemental adjoint
- Denis CLEMENT, secrétaire général adjoint
- Claude PIERRE, CFDT
- Corinne JACQUEMAIN, CFDT
- Claudine COULON, CFDT
- Ghislaine GIRARD, CFDT
- Daniel QUINTERNET, CFDT
- Daniel HYENVEUX, UNSA
- Pascal SCHÄR, UNSA
- Fabian MOURIC, CFDT
- Véronique BARRET, CFDT
- Marie-Noëlle SCHWARZ, CFDT
- Christophe RATTAIRE, CGT
- Guillaume GEORGEL, Unité Eau, service environnement et risques
- Maria GIGANDET, chef d'unité planification (SUHC)
- Isabelle CHALUMEAUX, Cellule information et conseil de gestion au SG
- Daniel FILLON, conseiller territorial
- Dr Isabelle FAIVRE, médecin de prévention DDT et DDCSPP
- Agnès LABARTHE, assistante sociale
- Vincent LACHAT, chef de service urbanisme habitat et constructions
- Christiane NEZ, cheffe de service économie et politiques agricoles
- Marie-Josée MAIROT, assistante de prévention

DRDJSCS DE LA SEINE-MARITIME

- Franck PLOUVIEZ, directeur départemental
- Véronique de BADEREAU, directrice départementale adjointe
- Didier LEONARD, secrétaire général
- Pascale BONAY, CGT
- Gaëlle GOAGUEN, CGT
- Pascale LEPINEY, CGT
- Cécile LEFEBVRE, CGT
- Fatiha CHETITAH, CGT
- Floriane DUPONT, CGT
- Denis THOMAS, UNSA
- Chloé PETIT, agente
- Corinne SIX, agente
- Corinne SCHULTZ, agente
- Dominique THUEZ, agente
- Magali THUEZ, assistante de prévention
- Geneviève CARRERE, cheffe de pôle hébergement/logement
- Hélène ZADE, cheffe de pôle hébergement/logement
- Isabelle GALERNEAU, assistante de service social

DDCS DU VAR

- Arnaud POULY, directeur
- Joaquim GONZALES, directeur adjoint
- Nelcie FERRERE, secrétaire générale
- Dr Marie-France QUATREFAGES, médecin de prévention
- Christian REPAUX, UNSA
- Jean-Luc CARONE, FSU
- Nicolas LE HEN, FSU
- Mireille DIPLACIDO, CFDT
- Dominique RIBEIRO, CFDT
- Sylvie GERMI, CFDT
- Sébastien ODDONE, chef adjoint du service politique de la ville
- Audrey CARMONA, Service hébergement accompagnement logement
- Danielle PELLI, cheffe du service protection des personnes et des familles
- Amandine MARTIN, cheffe du service hébergement accompagnement logement
- Isabelle BAPTISTE, Service hébergement accompagnement logement
- Sylviane MAFFA, assistante sociale
- Ghislaine ROGER, Secrétariat général
- Aline PERRY, assistante de prévention

DDTM DU VAR

- Jean-Michel MAURIN, directeur
- Sandrine SELLIER-RICHEZ, directrice départementale adjointe, déléguée à la mer et au littoral
- Vincent CHERY, directeur départemental adjoint
- Dr Annick REUSSER, médecin de prévention
- Marie BARBAT, secrétaire générale adjointe (NB : la secrétaire générale, en arrêt de maladie, n'a pas été auditionnée lors de la mission)
- Evelyne RICHARD, FO
- Jean-Noël STEPHANOPOLI, FO

- Judith CID, FO
- Georgette GILSON, FO
- Gérard GAMBA, FO secrétaire du SHSCT
- Vincent PETIT, FO
- Armelle GALLETTI, CGT FSU
- Stéphane CESARI, CGT FSU
- Isabelle CLAVERIE, CGT FSU
- Valérie BANCEL, CGT FSU
- Stephan SECONDI, CGT FSU
- Patrick GRASSELLI, CGT FSU
- Sylvia BOISBOURDIN, CFDT UNSA
- Francis DAUPHINOT, CFDT UNSA

DDCSPP DE LA HAUTE VIENNE

- Jean-Dominique BAYARD, directeur départemental
- Christelle ROMANYCK, directrice départementale adjointe
- Agnès JAGUENEAU, secrétaire générale
- Régine THIELOUT, suppléante UNSA
- Isabelle DOS SANTOS, suppléante UNSA
- Isabelle CHAULET, suppléante FO
- Stéphanie PLANCHAT, suppléante UNSA
- Olivier TRARIEUX, FO
- Jean-Christophe MERILHOU, FO
- Annie DEFRANCE, suppléante UNSA
- Jacques GENGEMBRE, suppléant UNSA
- Eric VANDER BAUWEDE, agent
- Stéphanie RAFFESTIN, agente
- Catherine CHAMPEYTINAUD, médecin de prévention
- Véronique AUZEMERY, médecin de prévention
- Michèle SABBAHI, assistante de prévention
- Annick LAGUZET, assistante de prévention
- Michèle DELAUAUX, cheffe de service sécurité et conformité des produits alimentaires
- Agnès BLANZAT, cheffe de service protection et insertion des personnes vulnérables
- Fabienne THOMAS, assistante sociale
- Philippe BONNOT, directeur, délégué régional ARACT
- Isabelle DUDOGNON, chargée de mission, ARACT

DDT DE LA HAUTE VIENNE

- Yves CLERC, directeur départemental
- Pierre-Yves MOREAU, secrétaire général
- Karine TAYSSE, CGT
- Rémy CONTAMINE, FO
- Daniel BEGUIER, UNSA
- David MOULIN, FO
- Aymé RIQUEMENT, FO
- Nathalie PILLOT, FO
- Jean-Christophe BATY, UNSA
- Denis LAURIERE, UNSA
- Cyril PRAGOUT, UNSA

- Guillaume BRARD, agent
- Sylvie GALLOIS, agente
- Pascal CHAMBAUD, agent
- Rémy RONVEL, agent
- Véronique MEILLEROUX, assistante de prévention
- Laetitia BARIANT, assistante sociale
- Eric HULOT, chef de service eau, environnement, forêt, risques
- Christophe LEYSSENNE, chef de service économie agricole

DDPP DE L'ESSONNE

- Philippe MARTINEAU, directeur départemental
- Patrick PAIGNANT, directeur départemental adjoint
- Bénédicte BOUEE, CFDT
- Nicolas NEBLE, CFDT
- Ophélie JOLLY, CFDT
- Aurélie RITTI, FO
- Antoine DOLLE, CGT
- Sidney BAILLOT, Service Première mise sur le marché et restauration sociale
- Philippe RICHARD, responsable qualité SG
- Martine BERGUE, assistante de prévention
- Catherine REYNES, RH et gestion BOP 134 au SG
- Lydie CHAPEVAIN, Service loyauté, qualité et sécurité, distribution et remise directe
- Marie FAVIER, assistante sociale
- Sylvain POSIERE, chef de service santé et protection animale
- Brigitte PERETTI, cheffe de service protection économique du consommateur
- Dr Christine POLOMENI, médecin de prévention

DDT DE L'ESSONNE

- Yves RAUCH, directeur
- Hugues LACOURT, secrétaire général
- Amandine CABRIT, cheffe de service STP
- Robert SCHOEN, chef de service SE
- Catherine BLOT, cheffe de service adjointe SEA
- Martine ESTORGUES MOREAU, SDSCD
- Marie LAMON, SHRV
- Virginie FICOT, cheffe de bureau adjointe éducation SESR
- Nathalie FAVEREAUX, assistante sociale
- Dr Eric GOSSEIN, médecin de prévention
- Patricia HARMOIS, FSU – SE
- Patrick ZUDDAS, FSU – SHRU
- Jocelyne SELUA, FO – STP
- Abderralik BAHMED, CGT - SE

DDPP DES HAUTS DE SEINE

- Patrick DROUET, directeur départemental
- Yves TOUZAL, directeur départemental délégué adjoint
- Corinne CHRISTEN, secrétaire générale de la DDPP
- Gaëtan LABESQUE, Solidaire
- Marlène SAINTE MARIE PERRIER, Solidaire

- Gauthier LION, CFDT
- Yohann AUBRY, CFDT
- Daniel LEPLAT, CFDT
- Jessica RAMANI, CFDT
- Sylvie BASSAGET, cheffe de service
- Stéphanie MEYER-BROSETA, cheffe de service
- Nicolas CRAGNOLIN, assistant de prévention
- Patricia LALLEMENT, inspecteur santé sécurité au travail
- Cécile RASTOUL, inspectrice
- Anaïs GIMENEZ, inspectrice
- Christophe GALLAND, agent
- Elisa CASTAGNIER, agent

DDCS DES HAUTS DE SEINE

- Christine JAQUEMOIRE, directrice départementale
- Jocelyne MADEJ, directrice départementale adjointe
- Gauthier CAZOR, secrétaire général de la DDCS
- Thibault MARGOLLES, UNSA
- Cathiana GROSSET, UNSA
- Cédric BARRAS, UNSA
- Monique SETA, FO
- Muriel KERGREIS, FO
- Christine GABEL, UNSA
- David CHARRAS, agent
- Philippe GERARD, agent
- Florence SEBAOUN, médecin de prévention
- Rosanne MOLA, assistante sociale
- Véronique DENIZOT, agent
- Sarah THOMASSIN, agente
- Fabienne GUILLEVIC, cheffe de pôle
- Pierre Alexis LATOUR, chef de pôle
- Sandrine NOEL, assistante de prévention

Annexe n° 3 : Méthodologie de la mission pour la sélection des DDI visitées et les entretiens

En application du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009, les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département. Les DDI dépendent pour leurs moyens des directeurs régionaux chargés des BOP et donc indirectement des cinq ministères dont les politiques sont mises en œuvre par les DDI.

45 départements sont dotés de trois DDI : DDT(M), DDCS et DDPP, les autres départements n'en comportent que deux, DDT(M) et DDCSPP. Il s'agit des départements de moins de 400 000 habitants ou sur certains territoires en raison d'enjeux particuliers, les compétences des DDCS et DDPP sont fusionnées dans une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Dans huit départements mentionnés en annexe du décret n°2015-1867 du 30 décembre 2015 (Bas-Rhin, Gironde, Rhône, Côte d'Or, Loiret, Seine-Maritime, Loire-Atlantique et Bouches-du-Rhône) les directions départementales de la cohésion sociale sont supprimées. Leurs compétences sont exercées, au sein des nouvelles directions régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, par une direction déléguée. On compte ainsi au total 238 DDI : 66 DDT, 26 DDTM, 50 DDPP, 42 DDCS, 8 DRDJSCS et 46 DDCSPP.

Les DDI comprenaient 29 830 agents en 2014 et 29 057 agents en 2015 :

	Effectifs physiques			Plafonds d'emplois		
	31/12/2014	31/12/2015	Evolution 2015/2014	2014	2015	Evolution 2015/2014
DDCS	3 123	3 110	-0,42%	3 066	3 032	-1,12%
DDCSPP	3 641	3 685	1,21%	3 321	3 337	0,48%
DDPP	4 055	4 071	0,39%	3 881	3 887	0,17%
DDTM	7 725	7 148	-7,47%	7 131	7 414	-3,81%
DDT	12 898	11 915	-7,62%	12 148	11 669	-3,94%
Total	31 442	29 929	-4,81%	29 830	29 057	-2,59%

Source : DSAF, bilan social 2015 des DDI

La mission ne pouvait évaluer la qualité du dialogue social et la prévention des risques psychosociaux dans la totalité des DDI. Il a fallu constituer un échantillon qui par sa taille soit représentatif des problématiques auxquelles sont confrontés les personnels des DDI.

Cet échantillon a été constitué en sélectionnant les DDI parmi celles signalées par la DSAF, et connues par les corps d'inspection pour la qualité de leurs relations sociales et celles qui au contraire avaient la réputation d'avoir un dialogue social perfectible signalé comme tel par les représentants du personnel siégeant au CT des DDI. D'autres critères ont été choisis par la mission en lien avec le sujet du rapport : absence de plan d'actions de prévention des RPS, absence de tenue des CT et CHSCT en 2014 ou nombre de réunions en deçà des exigences réglementaires, importante baisse d'effectifs depuis 2011... Les démarches (projet stratégique, prévention RPS, projet de service, audit organisationnel, audit managérial) financées par le fonds de modernisation ont également été une source d'informations utiles à la constitution de l'échantillon.

Les critères utilisés ont été :

- le type de DDI ;
- la taille de la DDI, effectifs et taux de baisse des effectifs ;
- la localisation géographique (rural/urbain) ;
- la présence de signalements auprès de la DSAF ;
- les directions sans bilan social ou sans plan d'actions sur les RPS fin 2015 ;
- les directions reconnues en matière de RPS ;
- les directions avec 0 ou 1 CHSCT réuni en 2014 ;
- les directions d'anciens chefs lieux de région ;
- les directions ayant bénéficié d'un financement de projet par le fonds de modernisation.

Trois directions départementales déléguées de DR(D)JSCS ont été ajoutées à l'échantillon.

Le souhait de la mission était en effet non seulement de pouvoir recenser les bonnes pratiques de manière à les promouvoir et recommander leur mutualisation mais aussi de constater les pratiques plus critiquables, en comprendre les causes et déterminer les solutions qui permettraient de les redresser.

Au terme de cette sélection 42 DDI¹²⁰ ont été retenues.

Dans chacune de ces DDI la mission a souhaité rencontrer les acteurs du dialogue social et de la prévention des risques professionnels et de la médecine de prévention : l'équipe de direction de la DDI (le directeur et son/ou ses directeurs adjoints), le secrétaire général, les représentants des organisations syndicales siégeant au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, deux chefs de service, quatre agents de différents services et si possible provenant de ministères différents, le(s) médecin(s) de prévention, le(s) assistants de prévention, l'assistante sociale, l'inspecteur de la santé sécurité au travail. Le choix des agents et des chefs de services a été laissé aux directeurs, suivant la disponibilité et l'appétence à participer aux auditions. Suivant les cas, les personnes ont été soit désignées, soit sollicitées, soit ont été informées de la venue de la mission et ont déclaré leur intérêt à participer.

Un questionnaire a été élaboré en vue d'harmoniser la conduite des entretiens menés dans chaque DDI par binôme de missionnés et pouvoir recueillir l'expression des personnes auditionnées. Il a été envoyé dans chaque DDI visitée et il a été demandé que chaque participant puisse recevoir la partie du questionnaire qui lui était destinée. Dans les faits, assez rapidement, la mission s'est aperçue que de nombreuses questions n'étaient pas pertinentes et environ la moitié des questions ont réellement été posées, notamment aux équipes de directions et aux organisations syndicales.

Dans le même temps, la mission a demandé à chaque direction les documents suivants : les procès-verbaux des comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail en 2014 et 2015 ; tous les éléments constitutifs de la démarche de prévention des risques psycho-sociaux ; le bilan social 2014 ou 2015 ; et tout autre document pouvant éclairer notre démarche (projet de service...).

Questions à l'équipe de direction : DD et/ou DDA

Spécificité du dialogue social (DS) dans les DDI ? Dans votre DDI par rapport aux autres DDI ?
Comment ressentez-vous le dialogue social dans votre service ?

¹²⁰Directions départementales de la cohésion sociale : Calvados, Gard, Haute-Garonne, Nord, Oise, Var, Hauts-de-Seine. Directions départementales de la protection des populations : Calvados, Drôme, Gironde, Centre, Morbihan, Nord, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Essonne, Hauts-de-Seine. Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations : Cher, Doubs, Lot, Meuse, Haute-Saône, Haute-Vienne. Directions départementales des territoires (et de la mer) : Cher, Haute-Corse, Doubs, Drôme, Haute-Garonne, Gironde, Lot, Meuse, Morbihan, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Saône, Var, Haute-Vienne, Essonne. Direction régionale et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale : Bouches-du-Rhône, Centre, Seine-Maritime.

Quels sont les sujets locaux ou nationaux qui peuvent avoir un impact sur le DS ?
(Quels sont les sujets d'actualité de cette nature ? ...)
Comment ressentez-vous le climat social dans votre DDI ?
Peut-on parler de performance/efficacité/efficacités/ du dialogue social ?
A votre avis, à quoi sert le dialogue social ?

Dialogue social formel :

Combien de CT et de CHSCT en 2014 ? en 2015 ? Cette année qu'envisagez-vous ?
Pensez-vous disposer des marges de manœuvre nécessaires pour conduire utilement le dialogue social ?
Notamment dans les domaines soumis au dialogue social des CT et CHSCT. (Ex : impossibilité d'avoir la main pour conventionner avec les médecins de prévention etc., dialogue de gestion, sujets mobilité/mutation, changements décidés en amont sans concertation) ?
Quels sont les domaines qui devraient être abordés dans les CT / dans les CHSCT que vous n'abordez pas et pourquoi ? Sujets discutés / sujets en information seule ? Pour vous, existe-t-il encore assez de sujets de discussion pour alimenter les CT ?
Vous estimez-vous bien formé pour mener le DS ? Que pensez-vous des formations au management dispensées par la DSAF ? Avez-vous suivi des formations au management ministérielles ?
Les OS vous ont-ils demandé d'organiser des CT spéciaux sur certains sujets ?
Comment s'est passée la transition ATESAT/ADS dans votre service ? Où en êtes-vous ?
Quelles sont selon vous les conditions d'un « bon » dialogue social ?
Avez-vous une appétence pour le dialogue social ?

Dialogue social informel :

Faites-vous des réunions préparatoires aux CT et CHSCT et qui les préside ? Vous réunissez-vous en bilatéral ou tout autre mode de réunion avec les OS ? Qui anime ce dialogue informel (vous, le DDA, le SG, ça dépend) ?
Quelles sont selon vous les raisons qui rendent, si c'est le cas, le dialogue plus difficile ?
Quel est le degré d'initiative du secrétaire du CHSCT dans la détermination de l'ordre du jour ? Avez-vous mis en place les registres obligatoires ?
Est-ce que vous vous êtes appuyé sur le décret de 2014 pour conventionner avec des médecins de ville pour la médecine de prévention ?
Est-ce que les postures des OS au niveau central impactent le DS à votre niveau ?

RPS

Existe-t-il un DUERP dans votre service ?
Qu'avez-vous mis en œuvre dans la prévention des RPS et où en êtes-vous ?
Avez-vous utilisé le fonds de modernisation / des cabinets de conseil ?
Avez-vous pu vous appuyer sur la préfecture ? Le SGAR ? La PFRH ? Les ministères ?

Acteurs :

Rencontrez-vous des problèmes pour :
Avoir des interlocuteurs au niveau des OS après les élections de 2014 (tirage au sort), représentatifs des différentes compétences métier, des différents ministères ?
Recruter des médecins de prévention pour l'ensemble du personnel ?
Recruter des assistants /conseillers de prévention ?
Incidence de la prise en compte des RPS sur le dialogue et le climat social ?
Si vous avez des difficultés dans l'exercice de vos fonctions, vers qui pouvez-vous vous tourner ?

Questions au secrétaire général

Quel est votre rôle dans le dialogue social ?

Quel est le lien entre gestion RH et dialogue social ?

Avez-vous piloté la prévention des RPS ?

Les agents viennent-ils vers vous quand ils rencontrent des problèmes ? De quel type ?

Avez-vous été amené à effectuer des signalements à votre hiérarchie (sur les sujets santé et sécurité au travail) ?

Selon vous, quels sont les mesures qui pourraient/devraient être prises pour fluidifier le dialogue social / climat social dans le service ? Ou améliorer la prise en compte des RPS ?

Quelles sont vos relations avec le niveau régional, le SGAR ou la préfecture qui aient des incidences sur le dialogue social ?

Vous estimez-vous bien formé pour animer le DS ? Que pensez-vous des formations au management dispensées par la DSAF ? Avez-vous suivi des formations au management ministérielles ?

Questions aux organisations syndicales¹²¹ :

Quels sont les événements récents, locaux et nationaux qui ont eu des impacts sur le DS dans votre DDI ?

Avez-vous des difficultés pour obtenir des autorisations d'absence ?

Pour vous, quelles sont quand on parle de dialogue social :

- Ses qualités ?
- Son intérêt ?
- Son organisation actuelle dans le service ?
- Ses insuffisances ?
- Sa perfectibilité ?

Comment expliquer les difficultés actuelles de représentativité au plan local ? (pour désigner des représentants du personnel au plan local)

Pensez vous qu'il y a un rapport entre revendications syndicales nationales et locales ?

Doit-il y avoir un rapport ?

Quels sont les sujets du dialogue social qui devraient être débattus et ne le sont pas ?

Comment informez-vous les agents du service sur votre action ? (Communication des différents syndicats, à quel moment ?)

La prévention des RPS :

Avez-vous participé à la mise en place du dispositif de prévention des RPS ?

Difficultés ?

Êtes-vous informés des difficultés rencontrées par les agents au sein de la DD, comment ?

Que faites-vous dans ce cas ?

Quels sont vos actuels correspondants administratifs sur ce champ actuellement ?

Danger grave / accidents du travail / burn-out ?

Est-ce que c'était mieux avant au niveau DS et RPS?? Si oui, pourquoi ???

Qu'est ce que concrètement, l'action de votre syndicat a permis comme avancée, localement, pour les agents de la DD ?

Questions assistant du service social :

Situer l'activité : qui est-elle, de qui dépend-elle, de quels services dépend-elle ?

Quels sont les principaux problèmes que rencontrent les agents de la DD dans votre champ ?

Pensez-vous que cela ait des incidences sur le climat social du service ?

Quelles sont les difficultés que vous ressentez dans l'exercice de vos fonctions ?

¹²¹ Des questions ont été retirées du questionnaire à la suite des réactions des organisations syndicales, car elles étaient ambiguës dans leur formulation.

Quelles relations avec les autres acteurs SST et notamment ISST / assistant de prévention / médecin de prévention ? Vision sur ce réseau ?

Assistez-vous aux CHSCT et quel y est votre rôle ?

Avez-vous été sollicitée lors de la mise en place de la réflexion sur les RPS ?

Êtes-vous sollicitée par les OS directement ?

Questions médecins de prévention et assistant/ conseiller de prévention :

Pensez-vous avoir les moyens de faire votre travail dans des conditions satisfaisantes ?

Selon vous, les problèmes de SST ont-ils été pris en main dans le service ?

Comment avez-vous été associés à la démarche ?

Avez-vous une lettre de mission ? Avez-vous rédigé des fiches de risques professionnels transmis au CHSCT ? Votre rôle est-il indiqué dans votre fiche de poste et pour quelle quotité de travail ?

Êtes-vous systématiquement associés aux CHSCT ?

Les agents ont-ils des demandes particulières auprès de vous ? Avez-vous été saisi de situations graves ou particulières ?

Que pensez-vous de la démarche de prévention des RPS ?

Ont-ils perçu depuis la mise en place des DDI des problématiques différentes / nouvelles et ont-ils le temps de participer effectivement aux instances ?

Question aux chefs de service (2) :

Que pensez-vous du climat social dans votre service ?

Que pourriez-vous faire pour l'améliorer ?

Selon vous existe-t-il des problèmes spécifiques de santé et sécurité au travail dans votre service ?

Quel rôle avez-vous dans le dialogue social ?

Communication descendante CODIR/agents ?

Poids du préfet / des DR dans l'exercice des fonctions ?

Questions aux agents (4) :

Que pensez-vous du climat social dans votre entité/service/ dans la DDI ?

Si vous aviez un problème de santé / sécurité au travail qui iriez-vous voir ? Si vous avez un problème professionnel qui allez-vous voir ? Problème par rapport à la hiérarchie ?

Pensez-vous que le dialogue social est de bonne qualité dans la DDI ? Connaissez-vous les représentants du personnel dans votre service ? Communiquent-ils auprès de vous ?

Que faudrait-il faire pour améliorer le dialogue social. ?

Savent-ils ce qui se passe dans les CT et CHS (locaux et nationaux)

Avez-vous des relations avec l'assistante sociale ? Comment voyez-vous son action en interne ?

A l'issue de chaque déplacement en DDI une grille d'entretiens a été rédigée sur un modèle type à destination exclusive des membres de la mission afin de partager les constats.

Annexe n° 4 : Les bonnes pratiques du dialogue social local

1. DES ORDRES DU JOUR EN CT EFFICIENTS, CONSTRUCTIFS, CONCLUSIFS

Dans une DDT, le CT a mis au vote le projet de réorganisation du service environnement, point d'aboutissement positif d'une démarche participative, dont les agents concernés ont « salué le travail de concertation et d'écoute » :

- une proposition d'organigramme cible a été tout d'abord présentée en réunion de service ;
- puis, au sein de groupes de travail animés par le secrétaire général, avec les cadres et les agents, destinés à partager, s'approprier, s'exprimer et réfléchir, sans la présence du chef de service, les agents ont exprimé leur réserve (coordination par un adjoint, abandon des rôles, répartition plus souple des thématiques) ;
- une nouvelle proposition a été présentée aux agents, en présence de la Direction, qui a validé les principes.

Le nouvel organigramme a été soumis au vote du CT. La nouvelle organisation est mise en œuvre à travers une bourse aux postes « pour les agents dont les postes sont fortement reconfigurés, et élargie sur la base du volontariat aux agents souhaitant changer de postes, afin d'offrir des opportunités pour tous les agents du service » (PV du CT du 22 septembre 2015).

2. DU BON USAGE DU BILAN SOCIAL COMME ELEMENT DE DIAGNOSTIC PARTAGE

Dans une DDT visitée, le bilan social présenté en CT conformément au décret n°2011-184 du 15 février 2011, article 37, récapitule en un document unique, lisible, les principales données chiffrées, sous forme de tableaux et graphiques commentés, permettant d'apprécier la situation de la structure sous les angles administratif et social.

Le document de bilan social (2014) conclut en précisant que le « bilan social constitue un outil de pilotage contribuant à conduire une politique de gestion de ressources humaines adaptée. Ainsi, les indicateurs ont vocation à être suivis d'année en année, afin d'analyser l'évolution sociale de notre communauté de travail ».

Ce document n'aurait pu voir le jour sans la collaboration active et efficace des unités « conseil en gestion et management », « ressources humaines » et « affaires financières/moyens généraux » du secrétariat général. »

Le bilan social (2014), présenté en CT (en fin d'année 2015), est commenté par les représentants du personnel, par exemple sur l'anticipation du départ à la retraite de 26 agents d'ici 2018 qui « représentera un enjeu important en termes d'organisation et de transmission de missions », et par le directeur, qui partage leur préoccupation sur la croissance du nombre de jours d'arrêt maladie ordinaire et fait le lien avec la mesure du climat social, en proposant de « réactiver une enquête sur les RPS afin de mesurer l'évolution du climat social ».

Annexe n° 5 : Les bonnes pratiques en matière de prévention des risques psycho-sociaux

1. UN PLAN DE PREVENTION DES RPS ETROITEMENT IMBRIQUE AVEC LA DEMARCHE DE PROJET DE SERVICE ET DE MANAGEMENT

Dans une DDT, le Plan RPS, réalisé antérieurement à la circulaire du SGG du 13 juillet 2014, intégré au DUERP, est étroitement imbriqué avec la démarche de projet de service et de management.

Ce plan résulte d'un diagnostic partagé, selon une méthode inspirée de l'ARACT et transposée par le médecin de prévention, qui a joué un rôle moteur dans la démarche. Un questionnaire a été élaboré, diffusé et exploité en interne par un statisticien stagiaire. Ce diagnostic a été suivi d'un plan d'actions élaboré par un groupe de travail comprenant la direction et le secrétaire général, les représentants du personnel et l'équipe de prévention complète (médecin de prévention, assistant social et assistants de prévention). Il a abouti à neuf actions, précisément décrites, avec les effets attendus, un responsable identifié, des moyens, des échéances et des indicateurs, et suivies chaque trimestre par le groupe de travail et en CHSCT.

Ce plan d'action est présenté suivant quatre axes de progrès qui relèvent sur le fond d'un projet de service, dans son volet management (il prévoit ainsi une charte du management, des lieux d'échanges inter-services,... les effets attendus sont le renforcement de la solidarité, la valorisation du management) :

LE PLAN D'ACTION DES RPS : NEUF ACTIONS REGROUPEES EN QUATRE AXES DE PROGRES :

■ AXE 1 : DONNER DES PERSPECTIVES AUX AGENTS

Actions	Effets attendus
Communiquer auprès des agents sur le devenir de leurs missions	Amélioration de la lisibilité de l'avenir pour chaque agent induisant une diminution de l'inquiétude engendrée par les perspectives de changement
Mettre en place une Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC) performante	Offre de postes enrichie, s'inscrivant dans des parcours professionnels valorisants, répondant aux besoins en compétence du service

■ AXE 2 : RÉGULER LES CHARGES DE TRAVAIL

Actions	Effets attendus
Planifier les commandes aux agents en s'appuyant sur un référentiel partagé des missions de la DDT	Réduction du travail dans l'urgence Amélioration de l'utilisation des compétences internes (notamment par le renforcement de la transversalité)
Répartir les activités en prenant en compte les situations individuelles	Diminution de la pression liée à la charge de travail et corrélativement renforcement de la solidarité interne et valorisation du management

▪ AXE 3 : RÉNOVER LES RELATIONS HIÉRARCHIQUES

Actions	Effets attendus
Créer un lieu d'échange inter-services pérenne traitant du thème du management	Des collaborateurs mieux écoutés et soutenus par leur encadrement, avec une meilleure reconnaissance de leur travail
Rédiger et mettre en application une charte du management	

▪ AXE 4 : AMÉLIORER LE QUOTIDIEN AU TRAVAIL

Actions	Effets attendus
Mettre à niveau l'environnement matériel	Amélioration du confort au travail
Expérimenter des modes de travail innovants	Réduction des déplacements d'agents éloignés de leur lieu de travail et de la fatigue qui en découle
Créer des moments de convivialité à la DDT	Renforcement des liens entre agents

Selon la présentation du directeur dans sa lettre interne, « le volet management du projet de service, dont l'élaboration a été initiée après le plan de prévention des RPS, fait apparaître les interfaces entre les deux projets dont les démarches d'élaboration sont demeurées distinctes conformément à la demande des organisations syndicales ». Ce plan RPS est un « document de référence dont la bonne application, qui doit tous nous mobiliser, répond à une finalité essentielle : prévenir les impacts négatifs du travail sur la santé des agents et favoriser l'épanouissement professionnel ».

En miroir, le projet de service, dans ses deux volets « Renforcer le pilotage stratégique de la direction » et « Développer un management qui concilie performance de notre action et épanouissement professionnel des agents », renvoie à cinq actions prévues dans le plan RPS.

2. DES PLANS RPS ETROITEMENT LIES AUX PROBLEMATIQUES DE MANAGEMENT

Dans une DDSCPP, le plan RPS, non encore intégré au DUERP, est issu d'une démarche participative suivant la méthodologie de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS). Il est présenté selon quatre axes de prévention :

- Axe 1 : Organisation du travail et processus ;
- Axe 2 : Conduite du changement ;
- Axe 3 : Actions sur le management ;
- Axe 4 : Désinsertion professionnelle.

Au sein de ces axes sont identifiées des actions, classées par niveau de prévention (primaire, secondaire ou tertiaire), avec préconisations et objectifs, des pilotes, des délais et un suivi¹²² par un groupe de travail réunissant chaque semestre le secrétaire général, l'assistante sociale et des représentants du personnel, et dont les résultats sont présentés pour actualisation au CHSCT tous les ans.

Au sein de l'axe 1 « Organisation du travail et processus », figure en particulier une fiche action sur le « rôle des acteurs de prévention, afin d'améliorer la connaissance des missions des acteurs de prévention et déterminer le meilleur accompagnement relevant de la prévention primaire, qu'il soit collectif ou individuel. »

Le plan RPS a été présenté en assemblée générale et en réunions de service.

¹²² ans autre indicateur que les quatre indicateurs préconisés par le CHSCT du conseil commun de la fonction publique.

3. L'INTEGRATION DE LA PREOCCUPATION DES RPS DANS LES ENTRETIENS D'ÉVALUATION

Dans une DDCSP a été élaborée par l'assistant de prévention et soumise au CODIR une *Fiche complément sur l'accompagnement à la conduite des entretiens professionnels*.

Selon l'assistant de prévention, « cette fiche rappelle les objectifs attendus de l'entretien professionnel et leurs liens avec la lutte contre les RPS. Ce document n'a pas vocation à être joint au compte rendu de l'entretien professionnel mais à rappeler aux chefs de services les points sur lesquels ils doivent porter une vigilance particulière. Il a été élaboré en groupe de travail composé de cinq agents (dont deux chefs de service).

Il fait suite à une sensibilisation des chefs de service lors de ce CODIR. Elle avait pour objectif de souligner l'importance de l'entretien professionnel à la fois comme un temps d'échanges permettant un diagnostic des difficultés individuelles ou collectives, d'identification des leviers d'action en lien avec l'organisation du travail mais également comme un moyen de valorisation et de reconnaissance du travail des agents.

Cette sensibilisation et la réalisation de ce document font partie des actions du plan de prévention RPS validé en CHSCT. »

Un plan de " formation-action " réalisé avec l'aide du FACT et avec une demande de soutien du Fonds de modernisation prévoit :

- un retour d'expérience par l'exploitation des entretiens professionnels 2015 ;
- comment optimiser l'organisation du travail dans les services de la DDCSPP.

FICHE COMPLEMENT SUR L'ACCOMPAGNEMENT A LA CONDUITE DES ENTRETIENS PROFESSIONNELS.

OBJECTIFS :

- Identifier et corriger les organisations du travail qui conduisent à une « demande psychologique forte » et une « latitude décisionnelle faible » pour l'agent.
- Évaluer et supprimer les difficultés, freins en lien avec l'organisation collective (service).
- Agir pour redonner du sens au travail : partage des objectifs, mise en place des modalités d'atteintes collectives de ces objectifs...
- Agir sur les moyens locaux de reconnaissance : permettre la prise de responsabilité, prévoir les moyens de valorisation du travail des agents...

OBJECTIFS SECONDAIRES :

- identifier les agents en situation de « job strain » (cumul d'une forte demande psychologique et une faible latitude décisionnelle) et qui cumulent une situation « d'iso strain » (faible sentiment de reconnaissance).
- Identifier les agents en situation de travail isolé (agent qui porte une mission très technique (expertise rare), très difficilement remplaçable).

DES AGENTS ACTEURS DE LEUR ENTRETIEN :

- Impliquer les agents dans leur entretien en leur demandant de préparer un certain nombre de points :

- Préparer un retro-planning de réalisation des missions/objectifs avec, le cas échéant, l'identification des difficultés rencontrées.
- Identifier les processus de travail à améliorer :
 - procédures,
 - outils-logiciels,
 - circuit de commande et de communication,
 - relations partenaires, autres services,
 - freins éventuels liés aux relations inter-individuelles,
 - fonctionnement hiérarchique.

BILAN :

- Analyser le retro planning pour identifier les moments de tension dans lesquels s'est trouvé l'agent pour proposer des solutions correctives.
- Bilan des formations suivies : écart réalisé-prévu.

PREPARATION DES OBJECTIFS DE L'ANNEE :

- Mettre en lien les objectifs du service avec les objectifs individuels.
- Élaborer un planning des échéances.
- Formaliser les priorités y compris en mode dégradé (absence, imprévus ponctuels...).
- Définir des objectifs de progression individuelle en lien avec les compétences, savoirs (amélioration, maintien de l'expertise...).
- Élaborer un plan prévisionnel de formation : formaliser un commentaire même si l'agent ne souhaite pas partir en formation continue (expliciter les raisons).

ÉVALUATION :

Remarque : le soin apporté à la formalisation des commentaires (précisions) a une incidence directe sur le sentiment de reconnaissance de l'agent.

MODIFICATION DE LA FICHE DE POSTE :

Le cas échéant, la fiche de poste peut être modifiée avec un souci de précision notamment dans le descriptif des tâches à réaliser (procédures, outils, relations de travail...) pour conduire les missions.

Annexe n° 6 : Les bilans sociaux sont-ils utilisés dans les DDI ?

Le BCAM¹²³ recueille des données de GRH, renseigne des bases de données et communique aux DDI les informations qu'il juge utiles pour la conduite du dialogue social, sans les avoir interrogé au préalable sur leurs besoins. Le travail fourni par la DSAF sur l'ensemble de ces champs ne semble pas répondre aux besoins réels des DDI, qu'il soit décalé dans le temps (bilan sociaux), ou qu'il ne permette pas de dégager réellement de bonnes pratiques (fonds de modernisation). Le travail fourni dans le champ SST, s'il permet un suivi efficace, reste parfois théorique, comme l'illustre la procédure suivante :

La responsable de l'appui aux services élabore chaque année le bilan social des DDI qui se fonde « *sur des informations collectées d'une part, auprès des directions des ressources humaines des ministères dont les missions sont portées par les DDI, et, d'autre part, auprès de ces dernières via l'enquête annuelle sur les conditions de vie et de travail dans les DDI qui s'appuie sur l'outil l'infocentre des services déconcentrés qui permet la dématérialisation de l'enquête et la mise à disposition des données à ces services* ¹²⁴ ». Cette enquête, commune à l'ensemble de la fonction publique, permet de présenter un bilan global présenté par le ministre chargé de la fonction publique devant la Commission Centrale d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CCHSCT) du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat (CSFPE).

Le travail effectué aboutit aussi à l'élaboration d'un bilan social par DDI, qui leur est transmis régionalement via les SGAR. Ce travail est considérable puisqu'il requiert l'analyse et la compilation d'un grand nombre de données : les bilans étaient transmis, jusqu'en 2016, assez tardivement dans l'année.

La mission a interrogé les DDI sur l'utilisation qu'elles font du bilan social¹²⁵. Sur un échantillon de 20 DDI, 13 ont transmis un bilan social à la demande de la mission, dont neuf établis spécifiquement par le service, deux de type « DSAF », deux bilans des services de santé et sécurité au travail¹²⁶. Dans sept services, ces documents ont été présentés en comité technique, ils ont fait l'objet de débats dans trois d'entre eux (sur l'écrêtement des heures travaillées, sur les formations et sur l'augmentation des absences pour maladie).

Les données envoyées aux DDI sont brutes, sans commentaires. Les DDI qui construisent leur propre bilan social utilisent les données qu'elles collationnent pour les réponses à l'enquête annuelle ainsi que leurs propres données sur les effectifs cible pour construire un bilan social *ad hoc* qui répond aux plus près aux demandes des OS.

Dans ces bilans sociaux propres aux DDI, les quatre indicateurs relatifs aux RPS ne sont pas toujours repris.

Sans remettre en cause la qualité du travail accompli, Il serait pertinent que la DSAF interroge les DDI sur les données qui leur sont réellement utiles et qu'elle adapte ses envois de bilans sociaux aux réels besoins des SG, sachant que le travail de recueil des données, partagées avec la DGAFP, est, lui, indispensable.

¹²³ Bureau de la coordination de l'animation et de la modernisation, sous-direction du pilotage des services déconcentrés de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

¹²⁴ Avant-propos du bilan social 2015.

¹²⁵ Théoriquement, conformément au décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, en son article 37 : « Les comités techniques reçoivent communication et débattent du bilan social de l'administration, de l'établissement ou du service auprès duquel ils ont été créés. Ce bilan est établi annuellement. Il indique les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose ce service et comprend toute information utile eu égard aux compétences des comités techniques énumérées à l'article 34. »

¹²⁶ Il existe donc parfois une confusion entre le bilan social (références texte) et le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et un programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (article 61 et 62 du décret du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale).

Annexe n° 7 : Le fonds de modernisation, une aide financière très mobilisée et peu évaluée

Dans le cadre du plan de modernisation et de simplification (PMMS), un fonds, porté par le programme 333 (moyens mutualisés des administrations déconcentrées), a été créé en mai 2013 par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre, pour l'ensemble des DDI. Il s'agissait de financer « *des démarches d'optimisation de processus, de projets de service, d'actions de promotion du développement durable*¹²⁷ », pour soutenir les projets jugés les plus innovants dans le cadre d'un appel à projets sur quatre thématiques : organisation et fonctionnement des services, pratiques managériales et dialogue social, prévention des risques psycho-sociaux, État exemplaire.

Outre l'accompagnement financier, les projets retenus pouvaient faire l'objet d'un accompagnement méthodologique par une équipe dédiée, mise à disposition des directions départementales interministérielles par la DSAF. Cet appui a été effectivement mis en place, notamment pour les projets de service avec la création d'un groupe de travail *ad hoc* et pour les projets RPS, autour de la chargée de mission thématique.

Chaque année, plusieurs vagues d'appel à projet donnent lieu à un pré-examen par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés, ce qui mobilise plusieurs chargés de missions, puis à un choix définitif par un comité de sélection¹²⁸ où les projets sont présentés par des rapporteurs suivant la thématique retenue. Les crédits sont délégués aux SGAR, BOP délégués, qui les affectent dans les DDI. Depuis 2015, les SGAR peuvent répondre aux appels à projet si plusieurs DDI sont impliquées avec un pilote désigné. Fin 2015, 363 projets ont été financés et 205 DDI ont candidaté pour se faire financer (dont 96 % des DDT(M) et 80 % des DDSCPP).

Depuis 2013, les thématiques et les critères de choix ont évolué pour inclure, par exemple, la qualité de vie au travail dans les projets de prévention des risques psychosociaux, outre les actions plus communes (financement du diagnostic, état des lieux sur la prévention, préconisations, formations, plans d'action, suivi du plan d'action). Les critères de sélection sont les suivants : actions pilote pouvant être valorisées dans d'autres services, caractère innovant des propositions d'action. Tous les projets doivent pouvoir être mis en œuvre dans les 6 à 8 mois.

La prise en charge moyenne atteint presque 50 % du coût total des projets et le financement moyen est de 6 000 euros. Après un essai de portage par des marchés nationaux en 2014, peu conclusif, 100 % des projets sont pilotés par les DDI avec des prestataires locaux. A la fin du projet, les services envoient une fiche d'évaluation à la SDPSD. Elles sont peu exploitées.

	2013	2014	2015	TOTAL
Nombre de projets retenus	109	123	123	355
% du montant financé	46 %	46 %	42 %	44,66 %
Montant moyen financé (€)	6 000	12 000	5 734	7 911
Total des financements (€)¹²⁹	647 300	743 900	705 400	2 096 600

Source : mission à partir des données de la SDPSD.

¹²⁷ Note de la directrice des services administratifs et financiers au secrétaire général pour la modernisation de l'action publique, « création d'un fonds de modernisation destiné au DDI et appui SGMAP », 12 avril 2013.

¹²⁸ Le comité de sélection est constitué de membres de la SDPSD, de représentants de la DGAFP, du SGMAP, des directeurs de DDI et du délégué à la mobilité et aux carrières de la DSAF.

¹²⁹ Les montants moyens ne sont pas les montants réels : c'est pourquoi le total des financements ne correspond pas au montant moyen multiplié par le nombre de projets.

En 2013, sur 30 projets financés sur le thème « pratiques managériales et dialogue social », aucun n’a porté directement sur le dialogue social, deux étaient liés au thème de la prévention des risques psychosociaux et neuf sur l’élaboration ou la poursuite de la mise en place du projet de service. En 2014, le thème a évolué en « pratiques managériales » : sur les 54 projets financés, 11 ont porté sur les pratiques managériales dans un contexte de changement (dont un dans le cadre du plan de prévention des RPS), 14 étaient liés au projet de service et quatre étaient directement liés à la thématique des RPS, de la qualité de vie au travail ou à la réflexion sur les conditions de travail. En 2015, les pratiques managériales ont été distinguées des démarches stratégiques avec le financement de 42 projets. Un projet a été financé pour l’accompagnement du dialogue social et le portage du projet de service. Huit avaient pour objet le renforcement du management et 15 les projets de service.

Sur le thème de la prévention des risques psychosociaux, en 2013, sur 45 actions financées, 16 étaient relatives au diagnostic et aux plans d’actions, trois uniquement aux diagnostics et six uniquement aux plans d’actions, 11 ont financé des actions de formation et quatre la mise en place d’un système d’écoute des agents (certains items sont peu explicites). Deux DDCSPP, une DDT et une DDPP ont été distinguées par leur qualité de pilote. Les projets sont désignés comme pilote lorsqu’ils sont considérés comme exemplaires pour d’autres DDI, soit sur leur thématique, soit pour leur méthode, dans un but de diffusion de bonnes pratiques.

En 2014, les thématiques évoluent vers une plus grande diversité, notamment sur 46 projets financés, sept évoquant la qualité de vie au travail, trois le lien entre la démarche de prévention des RPS et celle de la remise à jour du document unique, trois les sujets d’organisation dans un contexte de changement, une de gestion des situations d’agression. Trois des projets prévoient la prise en compte des RPS spécifiquement pour le management. En 2015, l’urgence des délais de mise en œuvre de la démarche se fait sentir avec, sur 57 projets financés¹³⁰, 12 projets d’élaboration des plans d’actions à la suite de diagnostics et de leur mise en œuvre, encore cinq financements de diagnostics et 17 de démarches complètes. Le nombre de formations financées hors projet global est faible : un en 2014, six en 2015 dont deux séminaires. Sept démarches évoquent la qualité de vie au travail en 2015. Le sujet des documents uniques a totalement disparu des thèmes des projets.

Financement de projets par le fonds de modernisation sur deux thématiques 2013-2015

	2013	2014	2015	TOTAL
Pratiques managériales				
Nombre de projets	30	53	41	124
Coût total des projets	445 262	736 253	547 941	1 729 456
Financement par le fonds	212 513	342 314	241 100	795 927
RPS				
Nombre de projets	46	47	57	150
Coût total des projets	614 188	530 871	848 041	1 993 100
Financement par le fonds	289 979	197 500	353 800	841 279

Source : mission à partir des éléments SDPSD

53 projets ont été financés dans les 42 DDI évaluées par la mission, dont 42 sur les pratiques managériales et sur la prévention des RPS. 19 projets ont été portés par des DDT(M), 7 par des DDCS ou des DDPP et 9 par des DDCSPP. Lors des démarches de prévention des RPS, lorsqu’il a été décidé d’avoir recours à un partenaire extérieur, la demande d’un financement auprès du fonds de modernisation est presque

¹³⁰ Huit projets n’ont pas un objet assez clair pour être identifié.

automatique pour les DDI, même si celles qui n'y ont pas eu accès ont donné suite à leur projet sans ce financement.

UN DISPOSITIF TRES UTILISE MAIS DONT L'EFFICIENCE N'EST PAS EVALUEE

Le fonctionnement de ce fonds n'est plus satisfaisant aujourd'hui : outre qu'il mobilise lourdement l'équipe de la SDPSD plusieurs fois par an pour la sélection des projets, il ne permet pas, faute de moyens humains, d'évaluer la portée de ces financements et pour faire évoluer le type de projet financé et le mode de financement. Le nombre de projets financés est trop important avec une dispersion sur des sujets divers.

La procédure de sélection est très lourde : elle implique un premier examen et la rédaction d'une fiche de synthèse par projet par l'équipe de la SDPSD¹³¹ avant le passage devant le comité de sélection. Elle est cependant assez peu discriminatoire, puisque, pour les projets touchant aux RPS par exemple, la moitié des DDI environ en ont bénéficié et que la plupart ont été financées pour des projets classiques (diagnostics et plans RPS). Le fonds, qui avait pour objet de sélectionner des projets innovants et diffusables a donc servi à financer, la plupart du temps, des démarches assez banales dans leur méthode et leurs résultats.

Sur les pratiques managériales, le type de projets financés est plus diversifié, notamment depuis que les démarches managériales ont été distinguées des projets de service. Néanmoins, malgré les difficultés que peuvent rencontrer de nombreuses DDI dans l'animation du dialogue social, seules deux ont eu recours au fonds de modernisation pour rechercher des solutions innovantes dans ce domaine.

Les résultats des projets ne peuvent pas être évalués par la SDPSD : l'exploitation des fiches d'évaluation plus ou moins bien complétées par les DDI serait trop lourde et n'apporterait pas d'éléments utiles pour l'ensemble des DDI. Les DDI pilotes, pour celles qui ont été rencontrées par la mission, n'ont pas été sollicitées par la SDPSD pour jouer un rôle de diffusion des méthodes employées et des résultats obtenus. De fait, les meilleurs projets et réalisations sont bien connus par la DSAF qui les diffuse et s'appuie sur les directeurs lors des groupes de travail et séminaires de formation, sans que ce concept de pilote soit réellement opérationnel.

Le recours à des prestataires extérieurs est loin de donner satisfaction et n'est pas un gage de qualité, même lorsque les prestataires ont été recommandés pour leur maîtrise du sujet (ils reproduisent alors souvent des schémas qui ne correspondent pas aux besoins de la DDI). Si cette aide méthodologique a permis à nombre de directions de mener ces démarches à leur terme ce qu'elles n'auraient pas pu faire faute de moyens disponibles et d'une réelle appropriation des méthodes, elle a produit un résultat qui peut sembler déconnecté des diagnostics lorsque la méthode n'a pas été suffisamment participative, surtout pour l'étape de la rédaction du plan d'actions.

La mission préconise donc d'utiliser ces crédits pour développer les offres de formation, accompagner les réseaux (SG, chefs de services, ISST, ASS) et redéployer les démarches APPO dans l'ensemble des DDI.

¹³¹ « Un pré-examen des dossiers est effectué à la SDPSD : les projets sont examinés par différents rapporteurs (selon les thématiques). Une fiche de synthèse est rédigée par les rapporteurs pour chaque projet, qui synthétise les principaux éléments et la proposition de décision à soumettre au comité. Le travail de présélection aboutit à classer les projets en 3 catégories (à retenir, à ne pas retenir, à examiner en comité de sélection). Par ailleurs, une fiche par thématique est remplie par les rapporteurs afin d'avoir la vision globale sur une thématique (nombre de projets retenus, propositions de décisions, principaux motifs d'acceptation / de rejet / principaux sujets à examiner en comité) ». Note de la SDPSD, mars 2016.

Annexe n° 8 : La prévention des risques psychosociaux : textes et méthodes

En vertu de l'article L4121-1 du code du travail, l'employeur (privé ou public) « *prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent des actions de prévention des risques professionnels et de pénibilité au travail ; des actions d'information et de formation ; la mise en place d'une organisation et des moyens adaptés. L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.* ».

L'article L.4121-2 définit les neuf principes généraux de prévention des risques professionnels, dont les RPS font partie :

1. éviter les risques ;
2. évaluer les risques qui ne peuvent être évités ;
3. combattre les risques à la source ;
4. adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé, et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
5. tenir compte de l'état de l'évolution de la technique ;
6. remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;
7. planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel qu'il est défini à l'article L. 1152-1 ;
8. prendre les mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;
9. donner les instructions appropriées aux travailleurs.

Enfin, l'article L. 4121-3 du code du travail prévoit une évaluation des risques, auxquels sont exposés les agents, et sa transcription dans le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), comme à chaque modification de l'organisation ou des conditions de travail.

La transposition de ces principes à la fonction publique s'effectue d'abord à travers le décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, puis par la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹³². Le décret de 1982, modifié en 1995, 2011 et 2015, fixe notamment les principes de fonctionnement des structures participatives au sein des CHSCT et fait du champ de la prévention de la sécurité au travail, un élément essentiel du dialogue social.

La prévention des risques psychosociaux est un domaine privilégié du dialogue social mais aussi une obligation, dont le manquement expose à une sanction administrative ou pénale

Ce domaine privilégié du dialogue social s'illustre dans la fonction publique par le rôle essentiel des accords cadre : celui du 20 novembre 2009 relatif à une politique renouvelée en matière d'amélioration de la sécurité des conditions de travail, imposant la réalisation du « document unique comprenant les résultats de l'évaluation des risques » pour la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi qu'un processus d'évaluation

¹³² Dite Loi Le Pors. L'article 23 stipule : « Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail. »

et prévention des problèmes de santé liés aux RPS, à travers des méthodes et des outils d'objectivation et de prévention des RPS afin de mettre à la disposition des employeurs des instruments permettant de prévenir ces risques.

Plus récemment, l'accord cadre du 22 octobre 2013 précise le précédent, notamment en ce qui concerne la prise en compte de façon déterminée des RPS. Dans cet accord-cadre, les employeurs publics « *s'engagent à favoriser le dialogue et les échanges sur le travail et au sein des équipes de travail, notamment en donnant aux instances représentatives des personnels les moyens de leur action.* »

Les signataires de l'accord ont veillé tout particulièrement au respect des dispositions de l'article L. 4121-2 du code du travail qui définit les principes généraux de prévention des risques incombant à tous les employeurs, établissements publics compris.

La circulaire du Premier ministre du 20 mars 2014 relative à la mise en œuvre du plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois fonctions publiques, « *dont l'objet est de construire un service public efficace auquel les citoyens sont attachés* » est suivie d'une circulaire de la ministre de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique en date du 20 mai 2014 relative à la mise en œuvre de l'accord-cadre relatif à la prévention des risques psycho-sociaux dans la fonction publique de l'Etat.

Cette circulaire demande aux employeurs de réaliser un diagnostic, sur la base d'une démarche participative impliquant les agents et leurs représentants, « avec le concours des CHSCT ». Un plan d'action de prévention doit être élaboré au plus tard en 2015.

Dans la fonction publique de l'Etat, ce sont les « chefs de service » qui sont chargés, par l'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 modifié, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. Concernant les DDI, la démarche est pilotée par le SGG(DSAF), « en concertation étroite avec les cinq ministères concernés. »

DEUX GUIDES METHODOLOGIQUES POUR APPUYER LES DEMARCHES DE RPS

La DGAFP a élaboré en mars 2014 un guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique, permettant d'augmenter l'efficacité des démarches de prévention des RPS¹³³.

Dans ce guide, la DGAFP retient un socle commun d'analyse des RPS¹³⁴, jugé pertinent pour la fonction publique, et trois niveaux de prévention, issus des travaux du collège d'expertise animé par Michel Gollac :

Les six dimensions du socle commun d'analyse de RPS sont :

- les exigences du travail (quatre dimensions : quantité de travail et complexité, pression temporelle, conciliation vie professionnelle/vie familiale) ;

¹³³ Et qui fournit l'essentiel de cette annexe.

¹³⁴ Ce socle commun a fait l'objet d'indicateurs, inspirés de la méthode KARASEK. Le questionnaire de KARASEK évalue l'environnement psychosocial au travail selon trois dimensions : la latitude décisionnelle, la demande psychologique et le soutien social. Il mesure la tension au travail « job strain » et « isostrain ». Il est reconnu au niveau international et est largement repris dans les travaux scientifiques relatifs aux conditions de travail, notamment l'enquête SUMER (surveillance médicale des expositions aux risques professionnels).

Cette enquête SUMER mesure les risques psychosociaux dans le secteur privé et les trois fonctions publiques. Elle est coordonnée par la DARES, la DGT avec la contribution de la DGAFP et la DEPP et est assistée d'un comité scientifique. La dernière enquête remonte à 2009-2010, antérieure à la RéATE. Elle était étendue, sous pilotage de la DGAFP, aux trois fonctions publiques, mais hors ministères sociaux et selon des catégories de familles transverses aux corps et aux métiers de la fonction publique et donc peu mobilisable pour la connaissance fine des RPS dans les DDI. La nouvelle enquête SUMER prévue en 2016-2017 reproduira le même type de questionnaire dit de Karasek auprès des agents des trois fonctions publiques.

- les exigences émotionnelles (contact avec le public, tension, détresse sociale, agression) ;
- l'autonomie et les marges de manœuvre (faible autonomie, absence de marge manœuvre, absence d'écoute ...) ;
- les rapports sociaux au travail et la reconnaissance au travail (coopération, utilité du travail, soutien social, dénigrement) ;
- les conflits de valeur (l'organisation du travail, les moyens ne sont pas à la hauteur de ce que souhaitent les agents pour satisfaire les usagers) ;
- l'insécurité socio-économique (pression sur les finances publiques, modification du cadre de travail des agents, de ses missions, de la localisation géographique de son activité.)

Par ailleurs, trois niveaux différents de prévention structurent la mise en place de politiques de prévention et de plan d'actions :

- **la prévention primaire** a pour finalité d'éliminer les risques à la source. Les mesures de prévention primaire peuvent être classées selon les quatre axes de travail suivants : l'organisation du travail et des processus (par exemple réduire les risques d'agressivité en améliorant l'organisation de l'accueil du public) ; la gestion des ressources humaines ; le management ; la conduite du changement.
- **la prévention secondaire** a pour but de protéger les agents en les aidant à faire face à l'exposition aux risques avec des temps d'échanges professionnels consacrés à l'analyse de situations difficiles ; des formations adaptées aux facteurs de risques identifiés ; des formations permettant de prévenir ou gérer les incivilités ou agressions ; des actions renforçant le lien social, les collectifs de travail entre collègues et au sein de l'encadrement ; des actions de soutien de type débriefing ou supervision psychologiques, groupes de parole.
- **enfin, la prévention tertiaire** (qui est en fait un axe curatif) permet d'agir pour réduire les troubles dus à des risques que l'on n'a pas su ou pu éviter. Cela concerne la prise en charge individuelle ou collective d'agents en situation de souffrance au travail (par exemple dispositif d'assistance psychologique consécutif au décès en service d'un collègue).

La DSAF a diffusé en juillet 2015 un guide méthodologique, issu des travaux de la DGAFP, destiné aux directeurs et membres du CHSCT des DDI « Comment aborder les risques psychosociaux pour de meilleures conditions de travail », dans lequel elle cible quatre indicateurs issus du Plan national d'action pour la prévention des RPS : taux d'absentéisme pour raisons de santé ; taux de rotation des agents ; taux de visite sur demande au médecin de prévention ; taux d'acte de violence physique envers le personnel.

Ces taux sont généralement utilisés par les DDI, centralisés dans un infocentre par la DSAF.

Enfin, la DSAF préconise une démarche collective de prévention, par la mise en place de groupes de travail, l'élaboration d'un diagnostic, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action, l'évaluation et le suivi

La DSAF a mobilisé en 2014 et 2015 le fonds de modernisation pour les démarches de RPS.

Annexe n° 9 : Facteurs de RPS en fonction des DDI, selon les six axes identifiés par la DGAFP

La mission a recensé des exemples de RPS tels que ressentis par certaines DDI visitées. **Il ne s'agit pas d'un recensement exhaustif ni de la reconnaissance de l'effectivité des RPS.** Ces facteurs sont classés suivant la nomenclature figurant dans le guide de la DGAFP :

- exigences de travail ;
- exigences émotionnelles ;
- autonomie et marges de manœuvre ;
- rapports sociaux et reconnaissance au travail ;
- conflits de valeur ;
- insécurité économique.

Si de nombreux exemples de RPS se retrouvent dans l'ensemble des DDI, d'autres sont plus spécifiques à certains types de DDI.

La mission a relevé aussi des facteurs de RPS considérés par les acteurs de terrain, dans les diagnostics et les plans d'actions comme « irritants », mais qui dans certaines situations sont de véritables facteurs de RPS, non identifiés dans le guide de la DGAFP, soit :

- les outils de travail et notamment les dysfonctionnements bureautiques et des applications informatiques ;
- Les processus de travail (circuits d'instruction, sécurisation des procédures...)
- l'exercice des missions d'accueil du public.

1^{er} critère : Exigences de travail : volume/temps, pression temps, complexité, conciliation vie professionnelle vie familiale...

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
<p>- Volume/temps : ce problème dû à l'absence de priorisation, ressenti de façon transversale, est plus particulièrement accentué dans les services exploitations agricoles ;</p> <p>- Complexité des simplifications administratives dans les services Prévention-Accessibilité Construction, Éducation et Sécurité, Eau/nature/biodiversité.</p>		<p>- Gestion des crises sanitaires et animales successives qui empêchent le déroulement normal du travail (contrôles de conditionnalité)</p> <p>- Agents en abattoirs :</p> <p>- Horaires décalés, conditions de travail sur la chaîne, travailleurs isolés, crainte de communication sur la qualité de leur travail, tension avec les directeurs d'établissements et les agriculteurs en amont : conflit entre les contrôles sanitaires et l'entrepreneur de l'abattoir qui veut faire du chiffre.</p> <p>- Gestes professionnels en abattoirs, source de troubles musculo-squelettiques voire de RPS : cf. analyse de l'Université de Clermont-Ferrand (dimension physique : fatigue, travail à la chaîne, répétitivité, dimension cognitive : priorisations, apprentissage des novices).</p>	
<p>Complexité : les agents n'ont pas le temps de s'adapter aux réformes successives</p> <p>Les missions sont « pilonnées » (=empilement d'urgences de nature diverses, pas de priorisations)</p> <p>Les agents sont sous pression temporelle : pas le temps de faire tout est urgent.</p>			

2^e critère : Exigences émotionnelles : contact avec le public, risques agressions verbales...

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
<p>SEA : agressions lors des contrôles dans les exploitations.</p>	<p>- Accueil des migrants ;</p> <p>- Hébergement d'urgence ;</p> <p>- Être en direct toute la journée avec des personnes en difficulté.</p>		
		<p>- Agressions et violences lors de contrôle des publics, aussi bien agricole que CCRF ;</p> <p>- Pression médiatique sur la question du bien-être animal</p> <p>- Agents des services vétérinaires : empathie par rapport aux agriculteurs : surtout quand ils appartiennent à des familles d'agriculteurs.</p>	

- Cas de crise majeure, interne ou externe, vécue par la DDI (suicide d'un agent, agression...), qui peut déclencher une démarche porteuse en termes de prévention des RPS. *A contrario*, une DDI qui n'a pas eu à surmonter de crise majeure, s'expose à un risque de RPS (incapacité à anticiper et gérer les crises). Globalement, l'absence d'anticipation de la gestion de crise a été soulignée dans le rapport de synthèse sur les audits organisation/fonctionnement des DDI de 2014 ;

- Agressions du public auprès des agents postés à l'accueil.

3è critère : Autonomie et marges de manœuvre : développement des compétences, accès aux promotions, écoute...

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
- Décroisement vécu comme un empêchement de faire des métiers divers (tous les agents BOP agriculture en SEA). - Facilités de promotion différentes en fonction des ministères.	- Inégalités RH et prestations d'action sociale		
		- Situation et avenir des contractuels engagés en tant que technicien d'abattoir.	
Pour l'ensemble des DDI : - Problèmes de mobilité (un peu moins dans certaines DDT dans lesquelles les DD ont dit qu'il existe encore des marges de manœuvre.) ; - Acquisition de nouveaux métiers et abandon d'anciens métiers.			

4è critère : Rapports sociaux et reconnaissance au travail : collégialité/isolement, utilité au travail lorsque missions supprimées ou bouleversées, soutien de la hiérarchie, signes de reconnaissance...

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
		Abattoirs : cf. analyse de l'Université de Clermont-Ferrand sur le lien entre les TMS et les RPS : La dimension psychique : absence de reconnaissance collective, anxiété des lots à problèmes, relation sensible à son couteau, absentéisme.	
- Faiblesses de management de la direction et de la hiérarchie intermédiaire ; - Manque de communication.			

5è critère : les conflits de valeur : égalité d'accès, protection des citoyens, services aux usagers, écart missions/moyens, « qualité empêchée », contradiction entre vécu et estimation du sens du travail...

Sous-thème : mission accueil du public (non spécifiquement signalé par DGAFP).

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
<p>- Fort risque de dégradation du sens et de la qualité du service rendu en SEA ;</p> <p>- Évolution de la mission conseil aux collectivités locales</p>		<p>Exemple de la remise directe : les agents veulent faire des contrôles, mais ce n'est pas une mission prioritaire. A la suite de quelques scandales, le préfet demande que l'on refasse des contrôles, ce qui est fait en remettant en cause les nouvelles priorités.</p> <p>- Évolution des missions : conseil v/s contrôle</p> <p>- Pour les CCRF : refus de la Réate, rejet, refus de s'intégrer.</p>	
	<p>- Évolution des missions d'accueil sur le territoire mal comprise « on nous demande de faire de l'ordre public alors que notre travail est celui de la solidarité inconditionnelle ».</p>		
	<p>- Perte de sens : réduction des effectifs/maintien des missions : perte de qualité pour plus de quantité. Reconnaissance de l'importance des missions au niveau gouvernemental, mais baisse des effectifs au niveau local (paradoxe).</p>		
<p>- Ecart importants entre missions et moyens = trop de polyvalence, obligation de faire des choix parfois implicites et qui sont assumés par les agents de base, plus de possibilité de se former, perte d'expertise ;</p> <p>- Sentiment de ne pas être reconnu. Perte de compétences (moins de technicité, plus de paperasses), refus des missions interdépartementales pour pouvoir continuer à faire son travail correctement en local...</p>			

6è critère : l'insécurité socio-économique : sécurité de l'emploi, réorganisations, évolution du cadre de travail, des missions, de la localisation géographique.

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
<ul style="list-style-type: none"> - Reconfiguration des interlocuteurs : CR autorités de gestion des fonds européens, nouvelles EPCI... : DDT relayée au rang de maître d'œuvre - Dans quelques cas, réseau infradépartemental des ATESAT et ADS non encore stabilisé : fermeture de sites à venir, réorganisations internes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Succession des restructurations, notamment fusion DRDJSCS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préconisations du rapport Auvigne Masurel ressenties comme annulant les efforts d'interministérialité et de cohésion interne de la DD. 	
<ul style="list-style-type: none"> - Déménagements ; - Nouveaux interlocuteurs en DR éloignés et désorganisés. 			

Outre les facteurs identifiés dans le guide de la DGAFP la mission a relevé trois facteurs « irritants » :

- **les outils de travail** : dysfonctionnements du système d'information et autres irritants (parking, chauffage, propreté)
- **Les incertitudes sur les procédures de travail** :
 - o existence ou non d'un guide de sécurisation des procédures (équivalent APPO, etc.) ;
 - o chaines d'instruction et de décision avec le Préfet et la direction régionale.
- **Les problèmes de valeur relatives à l'accueil du public qui sont développées dans le rapport**

Outils de travail et systèmes d'information :

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
Applications de l'ASP, OSIRIS	Passage de Synergie à RenoiRH ; - ORASAMIS (gestion des subventions du CNDS).		
		- Applications SORA (CCRF), (contrôles effectués et suites). C'est une application performante qui commence à être adoptée par la DGAL pour certains modules : enregistrement du courrier et contentieux. Le problème qui subsiste est le manque de convergence avec l'application DGAL (SIGAL puis RECYTAL) pour la traçabilité des contrôles. L'application commune (SORGAL) ne concerne que la remise directe. Ce problème a été maintes fois soulevé pas les missions inter inspections qui se sont rendues dans les DDI.	
- Mélanie ; - Argos -> passage à CHORUS DT ; - Problèmes de la taille des réseaux lorsqu'ils sont par exemple liés aux réseaux d'autres DD ou de DR.			

Absence de cadrage des processus de travail :

DDT	DDCS	DDCSPP	DDPP
Rapports avec DR et/ou avec le Préfet : très important sur les sujets de droit des sols, surtout de la part des sous préfets.	- Rapports avec DR et/ou avec le Préfet. Particulièrement important sur les sujets hébergement/migrants surtout quand il y a des sous préfets à la cohésion sociale.		
- Délais d'instruction et navettes DD DR ; - Pression de la préfecture : avis techniques non suivis par le préfet, navettes des parapheurs (moins sensible en DDPP).			

Annexe n° 10 : Analyse de quelques plans de prévention des risques psychosociaux

La mission a recueilli l'ensemble des éléments disponibles localement sur les plans de prévention des RPS, a interrogé les différents acteurs (équipes de direction, équipes de prévention, représentants du personnel, chefs de services, agents), sur leur participation aux démarches et leur appréciation des résultats obtenus.

La présente annexe a pour objet de mettre en évidence les similitudes et les différences entre les plans obtenus, souvent à la suite de longs travaux qui ont impliqué une partie importante des effectifs des directions.

Sur les 17 plans de prévention recueillis, huit ont été retenus pour une analyse plus attentive. Trois ont été élaborés en DDT, deux en DDCSPP, deux en DDCS, un en DDPP.

Les méthodes utilisées :

- L'accompagnement

Pour ces huit plans, trois ont été initiés et élaborés avec l'aide d'un cabinet extérieur qui a accompagné le comité de pilotage du projet tout au long de la démarche (2 DDT, 1 DDPP), les deux DDCSPP ont été accompagnées partiellement par des intervenants reconnus pour leur travail sur les RPS dans le milieu du travail (ARACT, INRS) pour la validation des questionnaires, l'aide à l'élaboration du plan, un apport méthodologique. Trois plans ont été réalisés sans recours à des prestataires extérieurs (2 DDCS et 1 DDT) dont l'un avec l'aide d'une ergonome dans le cadre de ses recherches à l'université. Une des DDT a choisi un accompagnement en deux temps, un des cabinets conseil a élaboré le cahier des charges, l'autre a élaboré la démarche de prévention.

Quatre directions ont bénéficié de financements du fonds de modernisation pour élaborer ces plans : les crédits dévolus se sont élevés à 1 500 euros pour la contribution la plus faible (coût total 3 000 euros) à 15 000 pour la plus importante (coût total 39 360 euros). D'autres directions ont aussi bénéficié de financements de ce fonds mais sur d'autres thématiques et notamment la formation des managers ou l'accompagnement psychologique des agents en cas de besoin.

- Les diagnostics et élaboration des plans

Méthode employée	DDI
Questionnaire	5
Entretiens individuels	5
Entretiens groupés	4
Groupes de travail (en dehors du COPIL)	7

Source : Mission

L'hétérogénéité des méthodes apparaît dans ce tableau et se confirme à l'analyse de chacun des items. Une DDT a utilisé un questionnaire établi en collaboration par le médecin de prévention, l'assistante du service social et une ergonome universitaire à partir des critères des RPS distingués dans le rapport de Michel Gollac¹³⁵. L'analyse a été effectuée par la même équipe. Dans une autre, le cabinet conseil a établi un questionnaire auquel 97 % des agents ont répondu, puis 36 agents ont été entendus en entretien de groupe avant que l'analyse soit présentée au CHSCT. Dans une DDSCPP, sous l'impulsion du secrétaire

¹³⁵ Gollac Michel, Bodier Marceline (dir.), *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, DARES, Ministère du travail et de l'emploi, avril 2011 disponible en ligne : http://travailemploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_SRPST_definitif_rectifie_11_05_10.pdf

général, l'assistant de prévention a élaboré et analysé les résultats du questionnaire validé par un intervenant extérieur qui avait effectué les formations sur les RPS des équipes de direction et de prévention. Dans une DDCS, un groupe de travail de volontaires a établi un questionnaire qui a obtenu un taux de réponses de 66 % : les questions portaient sur des problématiques exprimées de manière très concrète, même si, *in fine*, elles recouvrent les six thématiques proposées par le rapport Gollac et reprises par la DGAFP dans le *Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique.*

Les questions portaient sur les relations entre les agents, l'intérêt porté aux missions assurées par l'agent, les difficultés liées au poste de travail, les modes de partage de l'information et de la communication, le manque de disponibilité de l'encadrement, le manque de visibilité des orientations et priorités du service, le sentiment d'inégalité de traitement.

Dans une DDCS, le questionnaire a été établi sous l'impulsion de la direction à partir de la méthodologie de l'INRS et comprend des thématiques suivantes : intensité et complexité du travail, horaires de travail, exigences émotionnelles, autonomie et intérêt du poste, rapports sociaux au travail, sens et valeurs du travail, emploi et organisation, environnement de travail.

Dans une DDT, 37 % des agents ont été entendus en entretiens individuels par le prestataire qui a ensuite procédé à l'analyse du diagnostic. Dans une DDCSPP, une campagne d'entretiens a été menée sur 18 mois, entrecoupée de séances de travail en groupes. Dans une DDPP, les entretiens menés par le prestataire ont été d'abord collectifs (groupe de parole) puis individuels avec les chefs de service.

Les plans d'actions ont le plus souvent été rédigés par des groupes de travail dont la composition est très différente suivant les directions : une DDT et une DDCSPP ont privilégié la présence d'agents volontaires (18 personnes), une autre a intégré l'ensemble de l'équipe de prévention autour de membres élus du CHSCT, une troisième a confié la rédaction à un prestataire en lien avec le COPIL (membres du CHSCT et du secrétariat général). Les autres directions ont privilégié des groupes plus restreints (équipe de direction/équipe de prévention/ quelques membres élus du CHSCT).

Dans deux des directions, toute la démarche a été dès l'abord intégrée à la reprise du document unique d'évaluation des risques professionnels, avec un comité de pilotage unique pour les deux démarches.

La forme du plan d'action

Qu'ils soient présentés sous forme de tableaux ou de fiches action, indépendants ou non du document unique, la plupart des plans présentent les actions en distinguant des axes de travail (4 ou 5). Par exemple dans une DDCSPP, les thèmes choisis sont explicites et pragmatiques : organisation du travail et processus, conduite du changement, actions sur le management, désinsertion professionnelle.

Le moins complexe des plans indique simplement l'action à mener, son délai et le pilote de l'action. Le plus complet distingue les facteurs de risque, les causes, les situations à risque, les conséquences de ces situations, la cotation de la criticité du risque (3 items), les moyens existants pour lutter contre les risques, les mesures à prendre (3 items), les délais de prise de l'action, le responsable de l'action, l'indicateur de suivi, la valeur des indicateurs et des remarques par indicateur pour permettre de le calculer. Ce modèle, très complexe dans sa conception, est assez modeste sur les mesures envisagées. Il privilégie le suivi avec un nombre d'indicateurs trop élevé, parfois difficilement mesurables et donc difficilement interprétables.

L'intérêt de certains plans est de distinguer le type de mesures à mettre en place suivant deux modèles : un modèle opérationnel retrouvé dans deux directions (mesures ou axes organisationnels, managériaux et techniques) ou un modèle qui répond à la distinction entre prévention primaire, secondaire ou tertiaire, ce qui permet de bien distinguer les mesures collectives des mesures plus individuelles.

Le type de découpage des actions dans le plan conduit dans plusieurs d'entre eux à retrouver les mêmes actions pour plusieurs thématiques différentes, ce qui ne facilite ni la lecture, ni le suivi des actions. Par exemple, dans une DDCSPP, les fiches, très précises, sont classées par grandes thématiques des RPS et par situation pratique : relations avec le public (téléphone, accueil), situation de travailleur isolé, réaction au décès d'un agent dans la communauté de travail, ... avec plusieurs actions redondantes comme la mise en place d'une cellule d'écoute.

La temporalité des plans d'actions

Les plans indiquent systématiquement les délais de mise en place des actions (le plus souvent entre trois et six mois). Cette répartition dans le temps dépend en partie du nombre d'actions prévues (de 22 à 53 dans les plans étudiés).

Parfois, la mission a ressenti que le plan devait être mis en œuvre dans les plus brefs délais (dans deux des huit cas), sans que la dimension de prévention des risques psychosociaux soit réellement entrée dans la culture de la DDI. Dans un cas, la plupart des actions (à l'exception des formations) sont déjà terminées.

Plusieurs plans, en revanche, sont volontairement pluriannuels : dans deux cas, ils sont en phase avec des projets de service dont ils font partie intégrante, les actions devant se dérouler sur trois ans. Celles-ci entrent en résonance dans plusieurs cas avec d'autres plans d'actions (notamment sur le management), qui n'ont pas été intégrés aux plans RPS. Toutefois, cette dimension pluriannuelle est parfois mal comprise par les représentants du personnel et les agents, qui peuvent avoir l'impression que la direction traîne pour mettre en place des actions pourtant indispensables : pourtant, le calcul de la criticité des actions peut permettre une priorisation légitime.

Dans une DDSCPP, le plan est totalement intégré au DUERP ; le groupe de pilotage a continué à travailler après l'élaboration du plan sur deux axes : l'intégration des RPS dans l'entretien professionnel et l'accompagnement des managers sur l'organisation du travail et la conduite de l'entretien professionnel.

Dans une DDCS, la direction a décidé de travailler en parallèle de la mise en place du plan de prévention avec un cabinet conseil pour travailler avec l'encadrement pour animer des interventions en CODIR sur la définition des RPS et l'importance de leur prévention, pour travailler sur ces thématiques avec l'encadrement intermédiaire sous la forme d'entretiens individuels, pour former les membres du CHSCT qui ne l'ont pas été.

Les thèmes des actions

A l'exception d'une DDCS, qui a distingué des thématiques liées presque uniquement aux conditions de travail des agents (du fait de la construction de son questionnaire)¹³⁶, les thématiques des actions suivent les six thématiques des risques psychosociaux. Les plans présentés diffèrent dans leur degré de détails, mais les actions tournent toutes autour des mêmes problématiques. Les actions doivent parfois être accompagnées par des plans de communication (rédaction et diffusion de fiches réflexe), et reposent pour la plupart sur des actions de formation. Si certaines frappent par leur aspect pragmatique (sur l'utilisation des messageries ou des logiciels métier), d'autres sont moins directives (sensibiliser les cadres aux formations qui leur sont proposées), ou difficiles à mettre en place (organiser des réunions conviviales pour l'ensemble des agents y compris les agents en abattoir). Certains sont particulièrement ambitieux (élaborer un projet de service pour la direction), d'autres ont des objets très précis (recenser les problèmes induits par l'utilisation de la messagerie Melanie2).

¹³⁶ Les thèmes retenus : réduire le nombre de mails, améliorer les outils informatiques, réduire les interruptions de travail des agents, optimiser les réunions, améliorer la convivialité, mener une campagne de communication autour des sujets de santé et sécurité au travail.

Les thématiques les plus fréquentes sont :

La connaissance par l'ensemble de la communauté de travail des thématiques et des acteurs de la santé et sécurité au travail : une direction prévoit, dans la lettre mensuelle, un point sur les actions et les acteurs du CHSCT. Une autre la diffusion d'une fiche qui fait quoi en matière de prévention, la plupart la formation ou la sensibilisation de tous les agents à cette thématique.

L'accompagnement dans le changement (évolution des missions, perte de sens, sentiment de perte de compétences, surcharge ou sous-charge de travail...). Les actions prévues portent à la fois sur les agents de façon collective (explications dans le cadre de réunions, des assemblées générales aux réunions d'unité), ou individuelle (formation des managers pour qu'ils puissent recevoir les agents et adapter avec eux leurs objectifs, leur charge de travail, prévoir la polyvalence, le fonctionnement en binôme...). Ce thème est lié aussi à la reconnaissance et la valorisation du travail des agents : dans ce cas, les actions concernent surtout les managers (développer des pratiques managériales favorables à la reconnaissance, se former aux entretiens individuels).

La construction d'un collectif de travail avec l'organisation de réunions à tous les niveaux, la mise en place d'espaces de convivialité, l'organisation de moments de convivialité en relation avec les associations des agents, développer la présentation croisée de service pour améliorer la connaissance les uns des autres, élaborer et mettre en place une procédure d'accueil des nouveaux arrivants... Dans deux directions, l'explication et la communication des systèmes de rémunération et de primes sont prévus.

L'accompagnement des managers : incitation à suivre des formations, notamment sur la conduite de réunion, les entretiens avec les agents (débriefing d'une situation difficile), organisation de séminaires de cadres, développement du coaching ou d'échanges de pratiques (dans six cas sur huit)...

Les actions relatives au mal être des agents dans leurs relations avec le public ou avec leurs collègues ou leur hiérarchie (agressions verbales ou physiques) existent dans les huit plans étudiés sous les items « prévenir les violences ». Les plus précis vont de l'identification des événements à la formation des agents aux situations d'accueil et de conflit, et la mise en place de procédures pour répondre aux situations « à chaud » (contrôles en binômes, droit de retrait, mise en place d'une cellule d'écoute) et *a posteriori* (suivi des procédures de dépôts de plainte). Certains s'accompagnent de la rédaction et de la diffusion de fiches réflexe. Dans deux des sept cas, seule une rédaction de fiche de procédure est prévue.

La gestion des messageries et des courriers qui sont à l'origine de situation de stress.

Conclusion : trois remarques peuvent être effectuées :

Les questions choisies pour le questionnaire / ou les entretiens orientent fortement les analyses et les plans. Lorsque la méthode choisie, quel que soit le mode de recueil des informations, est proche de celle recommandée par la DGAFP, c'est-à-dire qu'elle repose sur les six items mis en évidence dans le rapport Gollac, les éléments de diagnostics sont proches et les actions, avec plus ou moins de détail, seront les mêmes. Cela est vrai même lorsque les questionnaires ont été simplifiés. En général, les prestataires choisis travaillent à partir des items préconisés par le rapport Gollac. C'est la raison pour laquelle le résultat qu'ils obtiennent est parfois considéré comme éloigné des préoccupations directes des agents.

Lorsque les questions ne reposent pas sur ces préalables, les plans sont moins complets et laissent de côté des pans importants de la prévention. En revanche, ils sont en lien direct avec les attentes, notamment pratiques, des agents.

Par ailleurs, les actions préconisées frappent par leur banalité : c'est bien parce que la totalité des actions d'une direction doit passer au crible de la prévention des risques psychosociaux. Ce sont donc les actions

qui sont mises en place au quotidien qu'il faut simplement analyser systématiquement au crible des risques psychosociaux.

Enfin, alors que les agents ont été impliqués dans la démarche et dans l'établissement du diagnostic, la rédaction du plan par des agents isolés ou par des groupes de travail trop restreints ne permet pas une bonne acculturation à la démarche de prévention et en restreint considérablement la portée. Les plans peuvent alors être mis en œuvre et suivis sans que la nécessité d'inclure la prévention des risques psychosociaux dans les actions quotidiennes de chacun ne soit assurée.

Les remarques sont étayées dans le corps du rapport et ont conduit la mission à formuler des recommandations.

Annexe n° 11 : Sigles et abréviations

- ADS : application du droit des sols
- AP : assistant(e) de prévention
- ASS : assistant (e) du service social
- ATESAT : **assistance technique fournie par l'Etat aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire**
- BCAM : bureau de la coordination, de la modernisation et animation des services
- BOP : budget opérationnel de programme
- CAP : commission administrative paritaire
- CCFP : conseil commun de la fonction publique
- CFDT : confédération française démocratique du travail
- CGAAER : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CGT : confédération générale du travail
- CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- COPIL : comité de pilotage
- COSUI : comité de suivi
- CRIC : commission régionale d'information et de concertation
- CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat
- CT : comité technique
- DD : directeur départemental
- DDA : directeur départemental adjoint
- DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
- DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- DDI : direction départementale interministérielle
- DDPP : direction départementale de la protection des populations
- DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)
- DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique
- DIRECCTE : directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- DR : direction régionale
- DRAAF : directeur régional de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- DRDJSCS : directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- DREAL : directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- DRH : direction des ressources humaines
- DSAF : direction des services administratifs et financiers
- DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels
- FO : force ouvrière
- IGA : inspection générale de l'administration
- IGJS : inspection générale de la jeunesse et des sports
- IGSCRF : inspection générale des services de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes
- IRC : instance régionale de concertation
- ISST : inspecteur de la santé et la sécurité au travail
- MAAF : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- MCAS : ministères chargés des affaires sociales
- MEEM : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
- MICORE : mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'Etat

- NBI : nouvelle bonification indiciaire
- PFRH : plateforme de ressources humaines
- RH : ressources humaines
- RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
- RPS : risques psychosociaux
- RTT : réduction du temps de travail
- SDPSD : sous-direction du pilotage des services déconcentrés
- SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- UNSA : union nationale des syndicats autonomes

PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1 : Lettre de mission



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Paris, le

22 JAN. 2016

103 / 16 / SG

Objet : Mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psycho-sociaux dans les DDI.

Monsieur le Chef de Corps,
Monsieur le Président du comité inter-inspections,

Le comité de pilotage inter-inspections des directions départementales interministérielles (COPIIL DDI), qui s'est tenu le 12 novembre, a inscrit au programme de travail 2016 une mission d'évaluation de la qualité du dialogue social et de la prise en compte des risques psycho-sociaux dans les DDI.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat engagée depuis 2010 et la nouvelle étape en cours, ont engendré des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, en particulier au plan départemental. Celles-ci ont eu nécessairement des impacts sur les conditions de travail des agents exerçant leurs fonctions dans les DDI.

A ce titre, je souhaite vous confier une mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psycho-sociaux dans les DDI.

Dans le cadre de cette mission une attention particulière sera portée sur :

- les conditions de mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre n°5705/SG du 30 mars 2014 relative au plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois fonctions publiques et plus particulièrement la réalisation des diagnostics et des plans d'action des risques psycho-sociaux et l'examen des conditions de leur mise en œuvre et des actions effectives mises en place dans les DDI ;

Monsieur Michel ROUZEAU
Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

Monsieur Werner GAGNERON
Président du comité de pilotage inter-inspections

Inspection Générale de l'Administration
15 rue Cambacérès
75008 PARIS


- l'organisation et le fonctionnement des comités techniques, en particulier les modalités de leur préparation, le travail conduit préalablement avec les représentants des organisations syndicales et l'information apportée aux agents à l'issue des réunions ;
- les conditions de mise en œuvre de la circulaire du 10 avril 2015 relative à la diffusion d'un guide juridique d'application des dispositions du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique et plus particulièrement, l'organisation et le fonctionnement des comités hygiène et sécurité du travail (CHSCT), l'information données aux agents à l'issue de ces derniers ;
- l'évaluation de l'impact au sein des DDI des dispositions du décret n° 2014-1255 du 27 octobre 2014 relatif à l'amélioration du fonctionnement des services de médecine de prévention et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans la fonction publique de l'Etat.

La mission pourra également s'appuyer sur les contrôles et les observations opérés par les missions d'inspection de la santé et de la sécurité au travail placés auprès des inspections générales et conseils généraux, membres du comité de pilotage inter-inspections des DDI.

Vos analyses devront aboutir à la remise d'un rapport d'évaluation d'ici le 30 juin 2016.

Les conclusions seront susceptibles d'être présentées devant les instances de dialogue social nationales (CT et CHSCT des DDI).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de Corps, Monsieur le Président du comité inter-inspections, l'expression de mes salutations distinguées.



Marc GUILLAUME

Copie : Destinataires in fine

Liste des destinataires en copie

M. Hervé CANNEVA, Chef du service de l'inspection générale jeunesse et sport

M. Pierre BOISSIER, Chef de l'inspection générale des affaires sociales

Mme Nathalie HOMOBONO, Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

M. Bertrand HERVIEU, Vice-Président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Mme Anne Marie LEVRAUT, Vice-Présidente du conseil général de l'environnement et du développement rural

M. Denis ROBIN, Secrétaire général du ministère de l'intérieur

M. Laurent DE JEKHOWSKY, Secrétaire général des ministères économiques et financiers

M. Francis ROL-TANGUY, Secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

M. Pierre RICORDEAU, Secrétaire général du ministère chargé des affaires sociales

Mme Valérie METRICH-HECQUET, Secrétaire générale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Mesdames et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets de département

Pièce jointe n°2 : Contribution des organisations syndicales à la mission

NOTA BENE : comme c'est le cas dans l'ensemble du rapport, la mission a supprimé toutes les contributions qui comportaient des désignations nominatives, de personnes ou de DDI. Ce rapport ne comporte en effet pas d'étape contradictoire permettant aux personnes qui seraient mises en cause de pouvoir répondre. Les éléments qui permettent d'identifier des DDI ou des personnes ont été anonymisés dans les documents qui ont été conservés.

Contribution de la Confédération Générale du Travail



Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT

Montreuil, le 25 mai 2016

MISSION EVALUATION DIALOGUE SOCIAL ET PRISE EN COMPTE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX DANS LES DDT(M), DDCS, DDPP, DDCSPP

À la demande du Secrétaire Général du Gouvernement, une mission inter-inspections a été mise en place au sujet de l'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux dans les DDT(M), les DDCS, les DDPP et les DDCSPP.

Lors de son audition par la mission, l'UGFF-CGT a indiqué qu'elle rendrait publique la contribution ci-dessous. Cette contribution a été adressée à la mission et au Secrétaire Général du Gouvernement.

Contribution de la CGT

Le dialogue social, au-delà d'une racine étymologique commune est par nature une démarche dialectique : raisonner, questionner, interpréter, analyser les réalités en confrontant des opinions, des thèses en apparence contradictoires pour les dépasser et faire émerger de nouvelles propositions permettant de résoudre ou d'appréhender les contradictions initiales.

Sans dialectique, il devient, ce que l'on connaît, surtout au cours de ces dernières années : un monologue. Les organisations syndicales sont sommées d'adhérer à une démarche et à un rythme de réformes imposés par le gouvernement et son administration.

Au niveau ministériel comme interministériel, qu'il s'agisse des CT locaux ou du CT Central des DDI, l'avis des organisations syndicales n'est tout simplement pas pris en compte. Ce qui est important c'est d'avoir réuni l'instance, éventuellement « re-convoquée » suite à un avis unanimement négatif ou un boycott, sans surtout rien changer ni à l'ordre du jour, ni aux contenus des projets, ni aux documents ou aux points soumis pour avis aux représentants des personnels.

Trop souvent les CT, leurs modalités de préparation (délais, documents de travail...), ne permettent pas aux mandatés d'effectuer le travail de préparation et de réflexion nécessaire en amont et avec les agents.

Ainsi les réunions des instances, qui devraient être de vrais temps d'échanges, sont purement formelles, mal vécues par l'administration qui ne sait pas en tirer parti, comme par les représentants du personnel qui se sentent méprisés et pas entendus dans ce qu'ils portent comme questionnements, revendications, propositions.

C'est symptomatique d'un manque de confiance et d'une non prise en compte des connaissances et savoir-faire des personnels et de leurs représentants, d'une perception technocratique et d'une approche purement comptable des directions locales qui, soumises à l'autorité préfectorale et (ou) ministérielle, semblent perdre toute capacité à piloter et décider du fonctionnement de leur service, et à plus forte raison toute autonomie ou marge de négociation sur quelque sujet que ce soit.

Évoquer la crise des relations sociales conduit souvent à des réponses dilatoires de la part de nos interlocuteurs.

Pourtant la Cgt peut illustrer cette volonté de mettre des entraves à toute intervention des personnels ou de leurs représentants en déconnectant les IRP du circuit des prises de décision.

Cette situation n'est pas liée au fonctionnement normal des administrations. Elle n'est pas propre aux seules directions départementales.

Nous considérons au contraire qu'elle résulte d'une démarche volontaire permettant à un petit groupe de personnes « qualifiées » et proche du pouvoir, d'initier et de mener des réformes dont les « politiques » eux-mêmes ne sont que l'instrument.

Une stratégie et des modes opératoires visant non seulement à neutraliser les « politiques » – parfois des ministères entiers –, mais également à ignorer et contourner la parole des personnels et de leurs organisations syndicales représentatives. Une seule vérité, indiscutable. Une pensée unique.

Depuis quelques mois nous avons pu relever les effets et l'importance de ces pratiques : respect d'un formalisme, refus de répondre aux demandes concrètes des représentants syndicaux, absence de contenu, passage en force lorsque le vote est requis, recours abusif à « l'information » du comité...

En particulier nous portons à votre connaissance les faits suivants :

- La circulaire DGAFP/DSAF du 19 décembre 2014 relative à l'amélioration de la gestion des ressources humaines en DDI n'a été portée à l'ordre du jour du CT des DDI que le 19 février 2015 pour simple « information ».

Mise en application sans détour, cette circulaire, qui n'a même pas été présentée dans les CT ministériels concernés reste inacceptable, car elle porte atteinte aux droits des personnels en remettant en cause à la fois des règles assurant la transparence et la transversalité des droits entre agents d'un même ministère en même temps qu'elle neutralise le rôle des CAP (mutations, promotions, mais aussi encouragement des sanctions disciplinaires au-delà du premier groupe laissées à la discrétion des directions locales...).

Ce point particulier prend tout son sens aujourd'hui, puisque le SGG, dans un courrier du 13 avril qui nous a été adressé, tire argument de la « présentation » de cette circulaire en comité technique des DDI pour justifier sans sourciller sa note du 4 février 2016 portant sur la convergence des calendriers de gestion RH pour les DDI, et dont nous demandons le retrait (**cf. annexe n°1**).

- Le cadrage national sur la prévention des risques psycho-sociaux en DDI n'a été examiné qu'au CT des DDI du 21 mai 2015. La note de la DSAF aux DDI accompagnant la mise œuvre de ce plan d'action (information des agents et guide méthodologique) ne sera transmise aux services que le 10 juillet 2015, alors qu'à ces dates, 153 DDI ont déjà établi des diagnostics et 133 lancés leur plan d'action – cf. procès-verbal CT du 21 mai 2015 –.
- Les démarches d'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) qui touchent pourtant directement à l'organisation du travail, toujours présentées comme des « expérimentations » n'ont fait l'objet que d'un « bilan d'étape » lors du CT des DDI du 21 mai 2015. À cette date, 23 DDT(M) ont engagé ce type de démarches depuis 2012 – cf. procès-verbal CT du 21 mai 2015 et support communication DSAF mai 2015 –. À ce jour, 35 DDT(M) sont impliquées dans ce programme et la DSAF s'apprête à lancer une « 10e vague de déploiement » à compter d'avril 2016.
- Le plan d'action administration exemplaire (PAE 2015-2020) pour les DDI, à peine évoqué au CT des DDI du 21 mai 2015, n'a fait l'objet d'aucun débat de fond ni de prise en compte de propositions syndicales – notamment de la Cgt – alors que dans le même temps se multiplient les schémas pluriannuels immobiliers de l'État en département et en région, et que l'État confirme un portage politique fort de l'immobilier de l'État par l'annonce d'une direction spécifique au sein de la DGFIP en remplacement de France Domaine.
- De même, aucune réponse ni aucune suite n'ont été apportées à la demande de la Cgt « que soit réalisé un bilan contradictoire et différencié par direction, du fonctionnement des directions départementales depuis la mise en œuvre de la Réate » – cf. procès-verbal CT du 21 mai 2015 –.
- Le regroupement budgétaire des agents des SIDSIC sur le programme 333 (emplois et masse salariale) est effectif depuis le 1^{er} janvier 2016 sans que le CT des DDI n'ait eu à donner le moindre avis ni sur ce transfert, ni sur ses modalités – circulaire d'application –.

Tout récemment :

- Le rapport de décembre 2015 sur les « Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSCS » a été élaboré sans qu'à aucun moment les organisations syndicales n'aient été auditionnées. Ses conclusions s'appuyant sur 28 recommandations sont en cours de mise en œuvre.

- Quant aux « recommandations opérationnelles » du rapport Auvigne/Masurel (décembre 2015) sur « LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN CHARGE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES », elles ont été intégralement reprises sous la forme d'un plan d'action diffusé en une heure de temps et dans l'ordre : sur le site intranet de la DGCCRF, aux membres du CT des DDI, puis aux directeurs départementaux, après avoir fait l'objet d'un arbitrage interministériel avant même que les CT ministériels concernés – MEF-MAAF-MAS – ne soient saisis et que les organisations syndicales n'aient pu intervenir sur leurs contenus et modalités d'application.

Or ces préconisations, que la Cgt ne partage pas, auraient dû nécessiter de véritables débats et discussions en amont, sur les « considérants » et les objectifs mêmes des solutions envisagées, et pas seulement *a posteriori* sur le constat de leur mise en œuvre. Et ce d'autant que ce rapport, dès son introduction, ne suggère rien de moins comme axe d'évolution, que «... *l'inter-départementalisation et l'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental, en développant des préconisations qui, après expérimentation, pourraient, le cas échéant, s'appliquer à d'autres services de l'État* » !

- Enfin la note DGAFP/DSAF sur « la convergence des calendriers de gestion RH pour les DDI au titre des années 2016 et 2017 » adressée le 4 février 2016 aux Secrétaires généraux de 6 ministères – MEDDE-MLETR-MEF-MAS-MI-MAAF –, n'a été présentée aux représentants du personnel qu'à titre d'information dans l'ordre du jour du CT du 29 mars, lequel a été ensuite reporté au 3 mai (puis au 19 mai faute de quorum) du fait de la demande insistante et unanime du retrait de cette note par l'ensemble des organisations syndicales lors de la réunion préparatoire du 8 mars. Non seulement cette demande n'a pas été entendue, puisque l'ordre du jour du CT du 3 mai n'a en rien été modifié, mais cette note est en cours de déclinaison au MEEM (réunions des 8 mars, 14 avril et 18 mai) pour application en 2016.

(Sur ces derniers points cf. annexe n°1)

◇◇◇◇

De la sécurité, des conditions de travail et des CHSCT

En matière de fonctionnement des CHSCT, on ne peut que constater au niveau central, un jeu de « défausse ». L'exemple du champ des ministères sociaux est très éclairant.

Le CHSCT Ministériel Affaires Sanitaires et Sociales se déclare incompétent pour les sphères ARS et DDI :

- Il ne serait donc compétent que pour les DRJSCS. Avec la réforme territoriale et la fusion des DR et des DD chef-lieu de régions, les DRDJSCS sont placées sous l'autorité du préfet de région. Que reste-t-il des compétences du CHSCTM ?

- Quid des ARS avec un Conseil National de Concertation qui concerte bien peu ... ?
- Quid du CHSCT des DDI ?

Celui-ci a été créé en juillet 2015 et ses membres ont été nommés par arrêté du 24 août 2015. Il s'est réuni une seule fois le 13 octobre 2015. On peut cependant s'interroger sur la réelle volonté des pouvoirs publics de donner à cette nouvelle instance les moyens de travailler.

En effet l'arrêté du 27 octobre 2014 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique n'est toujours pas appliqué et les droits en autorisation d'absence toujours pas définis.

De même aucune information ni bilan précis n'ont été communiqués à cette instance sur la liste des DDI qui ne remplissent pas leurs obligations législatives et réglementaires (établissement du bilan social, DUERP, RPS). Cette absence de transparence est particulièrement inquiétante.

Même inquiétude sur la médecine de prévention: les médecins interviennent en interministérialité dans le meilleur des cas, avec des périmètres qui ne permettent pas l'exercice du 1/3 temps. Certaines DDI en sont simplement dépourvues sur de longues périodes...

L'intérêt bien compris des personnels comme de l'administration est d'améliorer les conditions de travail de tous, la reconnaissance du travail, de sa qualité, de sa finalité.

Redonner un sens dialectique à l'activité des IRP, notamment du CHSCT, passe par une évolution des questions de formation des mandatés.

Faire former tous les membres du CHSCT par un organisme choisi par l'administration empêche d'avoir une activité efficace et dynamique dans les IRP. Les représentants de l'administration et du personnel étant formés dans le même stage, la formation est strictement identique, technique et monolithique. Elle ne nourrit pas la réflexion, le débat, par des postures politiques, des valeurs, des perceptions riches de leurs différences. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de réunir le CHSCT.

Dans la fonction publique, les mandatés doivent pouvoir suivre les formations CHSCT auprès des organismes de formation agréés de leur choix comme dans le secteur privé, y compris ceux des organisations syndicales. Les formations doivent être financées par l'administration.

De plus, alors que l'accord-cadre sur la prévention des RPS prévoit le recours à l'organisme choisi par le mandaté pour deux des cinq jours de formation obligatoire, aucune mesure n'a été prise pour rendre effective cette clause, et plus d'un an après leur prise de fonction au CHSCT, le financement de ces jours n'est toujours pas entré dans les textes.

Les CHSCT Locaux doivent réellement se saisir des questions de santé et de sécurité au travail en s'appuyant sur des élus formés qui disposent du temps nécessaire pour travailler ces questions.

Ils doivent intervenir, aujourd'hui plus qu'hier avec les fusions de régions et des DR/DD en évaluant l'impact des restructurations sur les agents et leurs missions, y compris avec un appui extérieur en qualité d'expertise : augmentation des déplacements entre les ex-capitales régionales, fatigue, impact sur l'organisation du travail et organisation personnelle, consommation de moyens déjà restreints, télétravail, travail sur sites distants, formation professionnelle, locaux administratifs et Immobilier, etc ...).

Enfin, à tous les niveaux, le respect des organisations syndicales, l'attention portée aux questions qu'elles portent, la volonté d'apporter des réponses doivent être effectivement rétablies.

La Cgt s'est opposée à la création du CHSCT des DDI dont le rôle reste flou et dont l'articulation avec les CHSCTM tend à diluer la responsabilité de l'employeur, particulièrement sur la question des souffrances liées à l'organisation du travail et aux conditions d'exercice des missions. Or ces situations ont des conséquences directes sur la santé des agents (**cf. annexe n°2**).

La question de la coordination des instances doit être posée par la mission :

- Les CHSCT ministériels doivent rester compétents pour les personnels de ces mêmes ministères qu'ils soient en DR, en DD, en Agence, etc.
- Le CHSCT central des DDI doit pouvoir intervenir sur le terrain d'une DDI en tant qu'il relève des services du Premier ministre comme les directeurs et directeurs-adjoints.

Si la mise en place des DDI a généré de nouvelles instances de représentation du personnel tant au niveau national que local, la Cgt a rapidement émis des réserves à propos de leur utilité.

Pour répondre aux interrogations et aux dysfonctionnements évoqués ci-dessus, il est urgent de mettre en place une méthode qui définisse clairement l'articulation entre les diverses instances (en particulier avec les CT et CHSCT ministériels) et qui impose des formes de consultations incontournables.



De la santé au travail et de l'application de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique

C'est à l'aune de l'évolution des dispositions réglementaires relatives à l'hygiène et la sécurité dans la fonction publique dans les années 1990 et 2000 et du cataclysme de la RGPP et de la Réate I sur l'administration de l'État à partir de 2007, qu'il faut apprécier le véritable enjeu de l'accord-cadre sur les RPS de l'automne 2013.

Il témoigne de la prise de conscience par l'institution de la nécessité d'un « accompagnement social » à la mesure de la portée et de l'impact de ces bouleversements sur les missions, les services et les agents ; lesquels subissent depuis, instabilité, insécurité et dégradation de leur vie professionnelle – qu'il s'agisse de l'avenir de leur service ou de leur carrière –.

Prévenir les risques psychosociaux (RPS) est peut-être utile pour dédouaner les directions et l'administration de leurs responsabilités en la matière ; mais l'arsenal de mesures sur les RPS mis en œuvre (sensibilisation, diagnostic, plan d'actions...) ne saurait restaurer une qualité de vie au travail déjà très dégradée du fait des multiples réformes et restructurations qui ont affecté les services comme des politiques d'austérité budgétaire renforcées qui les ont accompagnées et considérablement affaiblies.

Pire, les directions se livrent à un détournement de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 en s'inspirant de ses principes (méthodologie Gollac) mais en le dévoyant de ses objectifs et en le vidant de son contenu.

En général, cela commence (en faisant parfois appel à un consultant externe) par un « diagnostic » plus ou moins dirigé (sélection du panel des questions posées) et se termine par un catalogue d'actions de pur « management » des restructurations à l'œuvre et de l'aggravation des conditions de travail qui y sont liées. Pour faire bonne mesure, des directions n'hésitent pas à « inviter » tous les agents à une « journée QVT/RPS » avec repas pris en commun pour présenter « l'ensemble de la démarche » avec animation de troupe théâtrale interprétant des « saynètes » de « situation de la vie professionnelle »...

Ces actions de management sont déconnectées de la gravité des situations vécues et des remontées exprimées par les agents lors de l'enquête ayant servi au diagnostic. Elles sont également souvent associées à la mise en place de « *dispositif graduel d'écoute* » permettant aux agents en « *situation de souffrance au travail* » de recourir anonymement et gratuitement (crédits spécifiques du SGG) au centre médico-psychologique le plus proche avec lequel on a conventionné (de préférence de concert avec d'autres DDI).

Il s'agit là « *de prévenir et de traiter les situations, les agissements et les conduites entraînant ou pouvant entraîner une dégradation des conditions de travail, des conflits ou comportements hostiles* ». Rien à voir avec les missions d'un CMP qui, contrairement aux médecins de prévention, ne peuvent intervenir sur le lieu de travail ni en direction des équipes de travail, ni de leur encadrement. L'agent en souffrance est ainsi renvoyé à lui-même et à sa responsabilité individuelle.

Cette politique de prévention tous azimuts, affichée et développée comme une sorte de principe de précaution pose problème parce qu'elle ne s'attaque pas aux causes profondes du malaise qui résident dans :

1. le sentiment d'une atrophie et d'un dépérissement programmé et continu des services départementaux de l'État : fusions, réorganisations, mobilités forcées, abandon de missions publiques, changement de postes, reconversions, suppression d'effectifs, décroisements et transferts ministériels, fermeture de services et de sites, retrait des territoires – surtout ruraux –, dé-technicisation au profit de missions dites plus « régaliennes », travail en mode dégradé, mal-être, perte de repère et de sens...

2. l'aggravation concomitante de la situation des agents qui ont subi et subissent toujours d'incessantes attaques contre leur statut, la stagnation de leur salaire, la baisse de leur pouvoir d'achat, l'écrasement de leur grille indiciaire, la non-reconnaissance de leur qualification et le blocage de leur carrière, la dégradation de leur régime de retraite et de protection sociale...

Ne s'attaquant pas aux racines du mal, ces mesures préventives peuvent être perçues comme un placebo alimentant dans ce cas des sentiments de déshérence, d'abandon, de lassitude ou de désespérance, pouvant engendrer de graves troubles de la santé (état limite, burn-out, dépression, névrose...), voire des actes suicidaires.

Ces risques pourraient être évités avec de nouvelles ambitions et de nouveaux projets tournés vers l'avenir, par exemple en s'orientant vers un développement des services techniques, sociaux et financiers de l'État dans les territoires.

Depuis des années, à aucun moment, nul signe n'a indiqué cette voie, n'a laissé espérer un inflexionnement dans ce sens, bien au contraire. De façon diffuse, le ressenti, c'est que l'idéologie RPS porte davantage l'empreinte du déclin que la marque de l'espoir.

[REDACTED]

[REDACTED] Elle n'a toujours pas de DUERP. Le bilan RPS n'a toujours pas été réalisé. De ce fait, elle n'a pas non plus de plan d'action contre les risques psychosociaux.

Un simulacre d'enquête : un questionnaire non soumis au CHSCT et sans aucune participation de celui-ci a été mis au point par une stagiaire des IRA en juin 2015. Ce questionnaire ne reprenait pas le questionnaire Gollac, ce qui interdisait toute comparaison avec les diagnostics établis dans les autres [REDACTED]

Le dépouillement du questionnaire servi par les agents et des auditions conduites par elle-même font l'objet d'une synthèse rédigée par la seule stagiaire !? et transmise par ses soins au médecin de prévention.

Les membres du CHSCT et du CT, les organisations syndicales, n'ont pas eu connaissance des données transmises et qui devaient être analysées par le médecin de prévention.

Il nous avait été affirmé que le médecin coordonnateur de la [REDACTED] et le médecin de prévention Finances procéderaient à cette analyse et établiraient un diagnostic de la situation de la [REDACTED] de Paris. Finalement cette analyse n'aura pas lieu, en raison de l'absence de [REDACTED] médecin coordonnateur à la Préfecture de Police depuis des mois et du refus du médecin de prévention Finances !!!

Tout le processus est à reprendre. On en est donc, après un an d'errements et de manœuvres dilatoires, à l'état zéro du diagnostic et par conséquent de la prévention des [REDACTED]

[REDACTED]

En amont du CHSCT de la [REDACTED] du 17 mai, la direction a refusé la présence d'une personne qualifiée en contestant sa qualité alors que les règles – délais de prévenance et points de l'ordre du jour concernés par son expertise – ont été respectées.

De même le président du CHSCT a refusé d'entendre une déclaration liminaire intersyndicale qui concernait un préalable à la tenue de ce CHSCT [REDACTED]

Enfin, au chapitre de ce qui est insupportable au quotidien et « use » les agents :

- On ne se pose jamais la question de la sécurité des locaux sous forme de recrutement d'agents d'accueil. Il vaut mieux mettre des digicodes, des badges, des sas : 3 pointages nécessaires pour arriver dans son bureau dans certains services.
- On ne se pose jamais la question de l'entretien des bâtiments via le recrutement de personnels techniques : on paie des entreprises au prix fort même pour changer une ampoule et tant pis pour le gaspillage alors qu'au même moment nous manquons de crédits de fonctionnement pour améliorer les conditions de travail.
- On met en place Chorus-DT pour les frais de déplacement : chaque agent doit l'utiliser, ce qui permet de réduire la voilure des services généraux et tant pis si le temps passé par chacun, cumulé au temps perdu coûte bien plus cher ... (3h 50 pour saisir 5 états de frais ...).
- On constate une perte de la restauration collective dans une majorité de DDI sans aucune réaction de l'administration quant à la recherche de solutions humaines et socialement acceptables.
- L'absence de recrutement depuis plus de 5 ans, le non renouvellement des équipes de travail, les effectifs figés par les Bop (LOLF) qui bloquent toute mobilité interne, l'absence de perspectives et les pertes d'intérêt au travail qui sont responsables de graves difficultés relationnelles difficilement surmontables.

Sur le terrain, les représentants du personnel ont à cœur de contribuer au mieux à l'amélioration des conditions de travail des personnels. Les directions doivent en être convaincues.

De manière répétée, ils se trouvent confrontés à des transmissions tardives (y compris la veille pour le lendemain) de documents préparatoires ainsi qu'à des refus d'autorisation de participation de personnes qualifiées ou d'expert au mépris de la réglementation.

Ces situations récurrentes laissent à penser qu'un rappel du cadre réglementaire aux directeurs de DDI sur le fonctionnement des CHSCT et sur les droits syndicaux ne serait pas inutile.

Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que les représentants des personnels remettent en cause leur participation même au sein des IRP et dénoncent le « dialogue social » tel que conçu et appliqué par les directions dans les services (**cf. annexe n°5**).

◇◇◇◇

Des Comités Techniques

La notion de « bilan social » tel que défini à l'article 37 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques laisse perplexe.

La déclinaison des indicateurs et des données mentionnés dans l'arrêté du 23 décembre 2013 (pas moins de 23 indicateurs et de 79 données) conduit à la production d'une somme statistique « macro » faite de chiffres, de tableaux, de cartes et de diagrammes, certes informative mais globale. Son exploitation ne permet que des interprétations et des conclusions quantitatives et très générales.

Si l'on considère que chacune des 238 DDI doit élaborer annuellement son propre bilan social (soit 238 bilans), que le bilan social national présenté au SGG est issu, non d'une compilation de ces derniers, mais d'une enquête supplémentaire à laquelle chaque DDI doit répondre par l'utilisation d'une application spécifique (info centre), et qu'au bout du compte ces documents n'atteignent que très partiellement leur objectif en termes de dialogue social, on peut légitimement se poser la question de leur utilité relative.

Ce qui est en cause ici n'est pas la qualité des informations apportées, ni leur justesse, ni le sérieux de leur méthode de recueil et d'exploitation, qui sont remarquables par rapport à ce que nous avons pu connaître en d'autres temps. Ce n'est pas tant la fiabilité des documents présentés qui interroge que leur nature, leur usage et leur finalité (par exemple en termes de GPEC).

L'article 37 dispose que « *Les comités techniques reçoivent communication et débattent du bilan social...* ». Celui-ci doit comprendre « *toute information utile eu égard aux compétences des comités techniques énumérées à l'article 34* », mais on notera qu'il ne :

1. s'agit que d'un « bilan » établi annuellement et à titre « indicatif »,
2. peut faire l'objet que d'une communication et d'un débat,
3. s'agit que d'un bilan « social », ce qui dans l'acception propre du terme en réduit la portée et en limite l'objectif.

En tout état de cause, il ne constitue pas un rapport portant sur les activités des services et encore moins un document pouvant servir à tracer des évolutions prospectives à propos desquelles le CT pourrait émettre un avis.

Réalisé tout d'une pièce, il agrège et expédie une fois par an et en quelques minutes plusieurs éléments aussi différents que les conditions générales d'emploi (effectifs, embauche et départs, promotion sociale), le temps de travail, la mobilité, les rémunérations, la formation, la santé et la sécurité, l'action sociale...

Outre le fait que certains items restent approximatifs et fragmentaires à cause de la dispersion des sources et des services, ce processus dispense les directions d'avoir à rendre compte aux représentants du personnel et aux agents de la gestion réelle du service qui est occultée pour l'essentiel et qui reste « le domaine réservé des décideurs ».

La création des DDI et des Directions Régionales (DRAAF, DIRECCTE, DRJSCS, DRAC, ARS...) a eu pour conséquence de nouvelles organisations administratives, départementales, régionales, ministérielles et interministérielles, dans tous les domaines d'intervention et d'application des politiques de l'État (prévention des risques et sécurité alimentaire, écologie et développement durable, agriculture, finances, industrie, intérieur, santé, éducation, culture, jeunesse et sport...).

Les décrets du 7 mai 2015 « portant charte de la déconcentration », du 29 avril 2004 et du 16 février 2010 et relatif aux pouvoirs des préfets ont confirmé la région comme le cadre de l'action de l'État. Ils corroborent la concentration au niveau régional de pouvoirs renforcés et nouveaux en matière de pilotage des politiques publiques mais aussi en termes d'organisation, d'allocation de crédits, de moyens en personnels et de gestion des services, la loi du 16 janvier 2015 relative aux nouvelles régions ne faisant qu'amplifier le phénomène.

Les conditions d'exercice des missions, les process et modes de travail en ont été profondément modifiés.

L'interministérialité, la multiplication des structures et budgets interministériels, les mutualisations, la politique des achats, la politique immobilière, la formation professionnelle, les services d'information et de communication (SIDSIC), ont été des facteurs de déstabilisation et d'éclatement de la sphère publique en une multitude d'intervenants, décideurs, donneurs d'ordres, de lieux de pouvoir et d'autorités, où se prennent des décisions lourdes de conséquences sur le fonctionnement des DDI, la gestion et les conditions de travail des agents, sans que pour autant aucune IRP ne soit saisie : préfetures de région et de département, RBOP et dialogue de gestion régional, PSI, CPCM, comité de l'administration régionale – CAR –, plate-forme RH SGARE – BIEP –, Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière de l'État – SPSI – France Domaine) et politique des achats groupés...

Autrement dit, pour l'essentiel, le dialogue social est absent des lieux mêmes où l'administration de l'État gère, arbitre, décide.

Il n'existe pas de lieux où des débats soient organisés sur les véritables enjeux des services et des personnels avec tous les éléments donnés pour les alimenter, sans rétention d'information, et avec une volonté de concertation, voire de négociation.

Car cela impliquerait un management ouvert, libéré des pesanteurs et de tout préjugé d'asservissement à des tutelles dont l'administration du XXI^e siècle doit se libérer (approches collective et collégiale, décloisonnement, transversalité, soutien et implication des directions, transparence, formation, partage des connaissances, travail en réseau...).

La réalité se résume de fait aux réunions de CT et CHSCT prévues dans le cadre réglementaire où des directions frileuses exécutent avec prudence les quelques figures imposées qu'elles doivent effectuer, non pour répondre aux attentes de leurs subordonnés, mais surtout pour obéir aux consignes et satisfaire aux contrôles de l'autorité.

Pour cela, il suffit de réduire à la portion congrue le nombre de réunions, les délais de transmission des informations sous forme de documents plus ou moins complets ou édulcorés selon les sujets (quand ils ne sont pas remis en séance), les votes et avis à donner, et pour finir les procès-verbaux et comptes rendus, lesquels ne sont pas transmis dans les temps aux membres des comités, ces derniers n'étant jamais « *...informés... des suites données à leurs propositions et avis* » (art.52) – et pour cause –.

L'administration décidant de manière souveraine des questions qu'elle doit mettre au vote ou pas, les directions usent et abusent d'une sorte de « porter à la connaissance » baptisé « pour information » de nombre de questions sensibles sur lesquelles elles ne souhaitent pas être désavouées par un avis négatif du comité.

Pourtant seules « *Les incidences sur la gestion des emplois des principales décisions à caractère budgétaire font l'objet d'une information des comités techniques* » (art. 34).

En référence au code du travail – certes de plus en plus remis en cause... –, la majorité des actes et décisions prises par les directions dans le cadre du dialogue social pourraient constituer un « délit d'entrave » permanent tant vis-à-vis du fonctionnement des IRP, que de leur accès à l'information et à la consultation. Sans parler des cas d'atteinte manifeste à l'exercice des fonctions des représentants des personnels et de leurs droits : non-respect et (ou) interprétations en marge de toute légalité des textes (lois, décrets, circulaires, notes ministérielles...) qui constituent autant d'abus de pouvoir qui ne sont jamais sanctionnés.

Ainsi le « dialogue social » ne saurait être cantonné à un rôle et à une fonction d'encadrement, d'accompagnement, de suivi et d'assistance, chargé de mesurer et de circonscrire les dégâts sociaux causés par les politiques de repliement et de régression des services départementaux de l'État poursuivies depuis des années.

Or les IRP, tout comme les organisations syndicales représentatives du personnel, pourraient et devraient avoir au contraire un autre rôle en tant que force critique et de proposition sur la marche et l'état des services desquels elles dépendent.

Au moins une fois par an, elles devraient être saisies par la présentation d'un document portant sur les activités réalisées et projetées par le service et d'un tableau de bord mentionnant :

1. les objectifs d'activités et missions des différents services et unités,
2. les moyens budgétaires et en personnels,
3. la gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications (compétences, formation, recrutements, mobilités, départs...),
4. les mesures prospectives et projetées à court et moyen terme (développement, adaptations...) en fonction des évolutions à venir, des besoins (usagers, demande sociale, collectivités...) et des politiques publiques.

Ce document devrait être débattu et soumis à l'avis du comité technique.

Mais dans les DDI, les IRP, instances dites de « concertation », fonctionnent de plus en plus en chambre d'enregistrement, se contentant de modes de fonctionnement des plus formels. Les points fixés par l'administration à l'ordre du jour tendent au mieux à « informer » les représentants du personnel de décisions déjà prises, si ce n'est déjà appliqué, et à discuter de questions mineures (dates des « jours verts » RTT de fermeture du service dans l'année). Pour l'essentiel il s'agit d'un ersatz de dialogue social destiné à entretenir l'image d'authentiques « relations sociales » visant à apaiser et à contenir les tensions et le malaise de « communautés de travail » dévastées (cf. **annexe n°6**).



Propositions de la Cgt

La Cgt a une conception du dialogue social et de la concertation qui doivent permettre de discuter du contenu même des réformes, mais pas dans n'importe quelles conditions. Les différents points que nous avons abordés témoignent d'une crise avérée des relations sociales et de la démocratie participative au sein des instances représentatives des DDI.

La Cgt s'interroge sur « quelle valeur ajoutée produite » au travers du travail de ces instances ? Une circulaire d'application spécifique aux DDI du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques, et propre au fonctionnement de ces instances, pourrait peut-être en préciser le cadre, tout en apportant de la matière, du sens et du contenu.

Si l'intérêt du rôle des instances représentatives du personnel (IRP) est prouvé, il importe aussi de mesurer les conditions dans lesquelles les représentants du personnel exercent leurs missions.

On constate des difficultés de plus en plus prégnantes des représentants du personnel à exercer de manière satisfaisante leur mandat. Ces difficultés sont liées d'une part à des facteurs relatifs à l'intensité, au temps et aux charges de travail, et d'autre part à l'impact négatif que celui-ci peut avoir sur leur vie familiale. L'exposition des représentants du personnel aux risques psycho-sociaux n'est pas mesurée ou prise en compte.

Ce constat est d'autant plus aiguë et alarmant que les DDI, depuis leur création, et plus largement depuis la mise en œuvre de la Réate I et II jusqu'à aujourd'hui, sont le lieu d'un environnement de travail en constante transformation.

Appréhender ces changements et l'élargissement des approches qu'ils nécessitent en termes d'application des politiques publiques, d'exercice des missions et de gestion de ses nouvelles organisations et périmètres administratifs, demande des compétences et une disponibilité accrue des représentants du personnel que la réduction drastique concomitante des moyens rend difficile, complexe, voire aléatoire.

Il n'y a pas de dialogue social sans droits syndicaux.

Hormis les autorisations d'absence liées au fonctionnement des instances représentatives du personnel, il n'y a rien alors que leur nombre ne fait qu'augmenter.

La Cgt pose la question de droits syndicaux nouveaux et supplémentaires pour répondre aux besoins d'une activité syndicale spécifique aux DDI, laquelle est aujourd'hui imputée sur les droits syndicaux propres à chaque ministère.

Il est de la responsabilité des ministères et (ou) du SGG d'accorder et de créer ces droits nouveaux. Dans la fonction publique d'État, l'administration doit s'interroger sur la question de droits syndicaux en rapport avec la dimension interministérielle de ses organisations et de son fonctionnement ; lesquels sont nouveaux, complexes et multifformes.

Les années passant les agents n'y croient plus, les rapports se crispent. Ce ne sont plus des chefs de service ou des secrétaires généraux que nous avons, mais des cadres que le pouvoir politique confine au rôle de comptable.

Cette gestion purement budgétaire, froide et distanciée, finit par avoir raison des finalités et de la nature même des activités des unités de travail, allant même jusqu'à faire oublier toute dimension humaine. Elle annihile la fonction d'encadrement.

C'est une administration déshumanisée, désincarnée, asservie à d'autres objectifs et intérêts que ceux de servir l'intérêt général qui se met en place. Une administration de « mission », dé-technicisée, qui ne sera bientôt plus en capacité de suivre les évolutions de la société et de répondre aux attentes et aux besoins qui s'expriment dans tous les domaines de la vie et du développement social, éducatif, culturel, économique.

Dans le même temps où l'on porte aux nues le fonctionnaire aux missions « régaliennes » ou « prioritaires » (selon les besoins du moment), « les fonctionnaires » sont régulièrement attaqués par le corps social, y compris par nombre de parlementaires n'hésitant pas à remettre en cause à chaque occasion les garanties et les fondements du statut général de la fonction publique.

Or n'oublions pas que c'est ce statut qui confère à tout citoyen devenant agent public une fonction et un rôle social spécifique, des droits et des devoirs particuliers, qui sont garants de sa neutralité et de son intégrité au service de la population et de la collectivité.

C'est pourquoi pour la Cgt la question des services publics, de l'exercice et du contenu de leurs missions est indissociable du maintien de la création pour tous les agents de droits nouveaux collectifs et individuels garantissant leur avenir, professionnellement et socialement. De même la question des services publics est indissociable de l'exercice de la démocratie et d'un choix de société.

La Cgt réaffirme la nécessité de projets de services départementaux de l'État de plein exercice et de proximité, réellement en charge du portage des politiques publiques en lien avec leurs ministères et services régionaux et spécialisés, et qui affichent non pas les effectifs et les missions qu'il faut supprimer mais les effectifs et les compétences qu'il faut créer.

Il s'agit de renouveler l'efficacité des services à tous les échelons territoriaux et d'apporter aux agents les moyens de recouvrer le sens de leur travail et leur fierté à servir la collectivité.

Il suffit d'un peu de courage et de lucidité à tous les niveaux ministériels et des services. Il suffit surtout de sortir de ces logiques mortifères de gestion des suppressions de postes, de moyens, de services, de missions, qui deviennent un objectif en soi de la haute administration et des directions, et qui détruisent toute capacité de réflexion collective sur les contenus du travail, sur son utilité sociale, sur l'avenir, sur nos valeurs et notre raison d'être.

Ouvrir des perspectives pour construire l'avenir, telle est la responsabilité première des ministères et du gouvernement. Telle est l'alternative à des conditions de travail décentes pour l'exercice des missions, tel doit être le sens d'un véritable dialogue social.

◇◇◇◇◇

Annexes

- **annexe n°1** : lettre de l'Ugff-Cgt du 15 mars 2016 à M. Marc GUILLAUME (SGG) et réponse du SGG du 13 avril
- **annexe n°2** : comptes rendus des CT et CHSCT des 21 mai et 13 octobre 2015 (Ugff-Cgt)
- **annexe n°3** : lettres du 25 mars 2016 au DDT du Rhône et à Mme Sordano ROYAL ministre de l'environnement de l'énergie et de la mer (section Suptas-Cgt du Rhône)
- **annexe n°4** : échanges de mail entre la direction et les représentants du personnel Cgt et Unsa (CHSCT de la DDCS de la Loire du 17 mai 2016)
- **annexe n°5** : déclaration des représentants de la Cgt au CHSCT de la DDTM des Bouches-du-Rhône
- **annexe n°6** : déclaration intersyndicale au CT de la DDCSPP du Cantal du 5 mai 2015



Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT

Montreuil, le 15 mars 2016

Monsieur Marc GUILLAUME
Secrétaire Général du Gouvernement,
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris SP 07

Objet : Comité Technique Central des Directions Départementales Interministérielles du 29 mars 2016.

Le Comité Technique Central des Directions Départementales Interministérielles est convoqué le 29 mars prochain.

Son projet d'ordre du jour comporte notamment une information sur une note commune DGAFP/DSAF, datée du 4 février 2016, portant sur la convergence des calendriers RH et imposant pour 2016 et 2017 un cadencement et des dates de remontées des propositions de mobilités et de promotions.

Une nouvelle fois, au nom d'une harmonisation qui viserait à la facilitation non démontrée du traitement des flux en gestion des personnels, c'est la remise en question des règles communes de gestion au sein des ministères et des directions générales qui s'engagent.

Cette approche méconnaît à la fois des règles adossées aux conditions d'exercice des missions et le fait que les agents concernés ne sont pas tous, loin s'en faut, des personnels affectés dans des directions départementales interministérielles.

Une nouvelle fois, les représentants des personnels sont mis devant le fait accompli, les instances représentatives ministérielles n'ayant aucunement et sérieusement été saisies de cette question.

Comme cela a été demandé en groupe de travail préparatoire à ce Comité Technique par l'ensemble des organisations qui y sont représentées, la CGT réitère sa demande de retrait de cette note.

Ce que nous analysons comme une tentative d'instrumentalisation des divers niveaux de représentations des personnels intervient alors même qu'une mission inter inspections est en cours, portant notamment sur l'évaluation du dialogue social dans les DDI.

A cet égard, le prochain Comité Technique Central des DDI et l'articulation faite avec les CTM pourraient constituer un cas d'école, de même que le suivi des rapports inter inspections.

En effet, l'ordre du jour du Comité Technique Central des DDI du 29 mars est constitué uniquement pour meubler la réunion d'une instance dont la tenue a pour but d'afficher avant tout la prépondérance de l'inter ministérialité sur les prérogatives revenant aux ministères porteurs des missions.

Dans ces conditions il n'y a rien d'étonnant à ce que la qualité du dialogue social ne constitue pas le fil conducteur de cette réunion.

La CGT a affirmé et réitéré son opposition sur le fond de la réforme territoriale de l'État, menée, depuis plusieurs années, réforme qui acte une régression du service public telle qu'elle en menace l'existence même.

La méthode employée est tout aussi contestable qui consiste à mener la réforme au pas de charge, en évitant soigneusement le débat incluant les revendications des personnels sur toutes les questions touchant aux missions, aux conditions de leur mise en œuvre, aux moyens, aux droits et garanties collectifs.

Ainsi, récemment deux rapports ont été produits, dans lesquels sont mises en exergue de nouvelles formes d'organisations administratives telles l'inter départementalité.

La réponse à la raréfaction des effectifs serait le recours à des agents référents disposant de compétences rares ou bien même la mise en place de process opérationnels déclinés du Lean Management.

Ces préconisations, dont la CGT ne partage pas les contenus, nécessitent de véritables discussions, et pas *a posteriori* sur leur seule mise en application.

Il est inacceptable que les personnels et leurs représentants en soient écartés.

Or, le rapport sur les « Missions et organisation des DRJSCS et des DDCS(PP) dans le cadre de la création des DRDJSJS » a été élaboré sans qu'à aucun moment les organisations syndicales aient été entendues. Ses préconisations sont en cours de mise en œuvre.

Le rapport Auvigne/Masurel sur la mise en œuvre des missions de la DGCCRF dans les territoires a pour sa part fait l'objet d'une déclinaison intégrale sous la forme d'un plan d'action dont les contenus ont été diffusés alors que les CT ministériels concernés n'avaient pas été saisis et que les syndicats n'ont pas pu intervenir sur le fond et les conditions d'une telle mise en application.

La qualité du débat et le respect des interlocuteurs ne se mesurent pas au nombre de réunions mais à leur contenu et à la capacité de prendre en compte les objections et propositions des organisations syndicales et des représentants des personnels.

Pour cela, il est urgent de mettre en place une méthode qui définisse notamment l'articulation indispensable entre les diverses instances (et en particulier avec les CT ministériels) et impose des formes de consultations incontournables permettant de dépasser le simple formalisme de la convocation à des réunions par ailleurs vidées de tout contenu.

Dans l'urgence et en amont du prochain Comité Technique Central des DDI, la CGT vous demande que la décision de retrait de la note du 4 février 2016 soit prise et notifiée aux organisations syndicales.

Par ailleurs, la CGT réaffirme la nécessaire saisine de l'ensemble des comités techniques ministériels compétents afin que les contenus et les préconisations des rapports produits dans la dernière période soient soumis au débat contradictoire avec les organisations syndicales.

En l'état, les contenus et les préconisations de ces rapports doivent faire l'objet d'un nouvel examen et d'autres choix doivent être faits s'agissant de l'évolution des missions et de leurs conditions d'exercice, des nécessaires créations d'emplois, du rétablissement et du respect des droits statutaires et des garanties collectives des personnels.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement, l'expression de nos salutations distinguées.

Pour l'UGFF-CGT,

Christophe Delecourt, Secrétaire National de l'UGFF-CGT

Céline Gourier, Dominique Panico-Mialon, Évelyne Wichegrod, Gérard Garustet,

Membres CGT du Comité Technique Central des DDI.



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

— 5 4 5 . / 3 8 / 003

Paris, le 13 AVR. 2016

à

Mesdames et Messieurs les
représentants du personnel au
comité technique des directions
départementales interministérielles,

**Objet : Éléments relatifs au comité technique des directions départementales
interministérielles du 3 mai 2016**

Lors de la réunion préparatoire au comité technique (CT) des directions départementales interministérielles (DDI) organisée par mes services le 8 mars dernier, puis par courriers adressés postérieurement à cette réunion par FO et la CGT, vous m'avez demandé le retrait de la note conjointe de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction des services administratif et financier (DSAF) du 4 février 2016 portant sur la convergence des calendriers de gestion RH pour les DDI.

Cette note fait suite à une première note en date du 19 décembre 2014, qui fixait pour objectif de mener à bien dès le second semestre de 2015, la convergence des calendriers ministériels de gestion des corps auxquels appartiennent les agents des DDI et qui avait été présentée lors de la séance du 19 février 2015 du comité technique des DDI.


Conformément à ce qui avait été indiqué, les travaux se sont ensuite poursuivis avec les directions des ressources humaines des ministères concernés pour établir ce calendrier et la liste des corps auquel il pourra s'appliquer pour la première fois en 2016. Tel est l'objet du courrier du 4 février 2016.

J'ai bien noté les fortes réserves que ce processus appelle de votre part.

Celui-ci faisant cependant partie des objectifs de convergence visés depuis la création des directions départementales interministérielles, il me paraît difficile de remettre en cause le résultat de ces travaux interministériels, qui répondent à une demande des secrétariats généraux des DDI et représentent une réelle opportunité de simplification des modalités de leur gestion RH.

Il appartient désormais à chaque ministère d'examiner dans quelles conditions appliquer ces directives sur son périmètre et de répondre aux questions qui pourront être soulevées à ce niveau. Comme initialement prévu un bilan d'application sera ensuite effectué par la DSAF en lien avec les ministères concernés.

Ce bilan sera présenté au CT des DDI et je serai attentif aux difficultés qui pourront être rencontrées dans la mise en œuvre de ces mesures.



Marc GUILLAUME



Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT

CT des DDI du 21 mai 2015

Conduire en prenant soin de ne jamais regarder dans le rétroviseur

Ce CTC-DDI marquait la prise de fonction de M Marc Guillaume, nouveau secrétaire général du gouvernement. Auparavant il avait rencontré en bilatérale les organisations syndicales, la CGT ayant été reçue le 20 mai après-midi.

Si l'interlocuteur a changé, force est de constater que nul n'a pu vraiment identifier comment le nouveau SGG entendait faire fonctionner le CT. La demande de la CGT d'un **bilan contradictoire et différencié selon chaque type de DDI** n'a pas reçu de réponse. Pourtant, il n'y a pas que les personnels et la CGT pour pointer les incohérences, les fausses synergies, l'inefficacité administrative, la baisse d'activité résultant d'une bureaucratie accrue. Des rapports (Rebière-Weiss, inspections générales, Cour des comptes) ont relevé ces problèmes mais visiblement il est difficile d'obtenir que soient tirés les enseignements des années de Réate1, alors même que la Réate2 est en route.

Dans sa déclaration liminaire, la CGT a rappelé que s'il n'y avait pas d'homogénéité dans les DDI, il n'en demeurait pas moins que l'on pouvait y constater, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique, **les dommages importants touchant les missions et les conditions de leur mise en œuvre, les moyens dont, de manière récurrente, les effectifs, les droits et garanties des personnels, les conditions de travail.** À cela, il convient de rajouter les atteintes de plus en plus nombreuses au droit syndical dans un contexte où la démocratie sociale est mise à mal.

En ce sens, l'ordre du jour de ce CT était assez révélateur avec la création d'un CHSCT central des DDI, le plan de prévention des risques psychosociaux, une « information » sur « l'expérimentation » dans les DDT(M) de la méthode Lean avec l'APPO (amélioration participative des processus opérationnels) et le plan administration exemplaire. Il aura fallu attendre la fin de la réunion pour que soit abordée (en présence du coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État auprès du SGG) la réforme territoriale de l'Etat avec des informations de calendrier et une opacité bien organisée sur le fond.

La CGT a soutenu sans réserve la motion inter fédérale (signée par la FERC-CGT) lue auparavant par un représentant UNSA, **demandant que les personnels Jeunesse et Sports soient détachés des DDCS(PP)** et agissent comme unité territoriale des DRJSCS. Cette demande résulte d'une analyse des besoins à partir des conditions d'exercice des missions.

Devant l'absence de réaction du SGG, pendant les questions diverses, la CGT a sollicité une nouvelle fois une réponse... Le SGG fera le « facteur » mais ne donnera aucun avis en séance!

La création d'un CHSCT central des DDI

Il est inouï de constater tant d'unanimité à vouloir un CHSCT central pour les DDI. Il faut dire qu'après plusieurs années qui ont vu les agents et les représentants des personnels se débattre en vain pour tenter de trouver des solutions aux problèmes de santé au travail rencontrés, qu'après que les ministères se soient constamment défaussés considérant les agents en DDI comme ne relevant plus vraiment de leur responsabilité, qu'après que les services du SGG n'aient apporté que rarement les réponses aux dossiers portés par les syndicats, on va voir ce que l'on va voir ! La solution serait donc un CHSCT central pour les DDI, instance dont nul ne connaît à ce jour les contours, qui selon nos interlocuteurs ne dédouanerait pas les CHSCT ministériels qui doivent traiter des questions en lien direct avec la mise en œuvre des missions et qui n'agirait pas en appel des CHSCT locaux. Nous serions tentés de poser la question : Pour quoi faire alors ??

A ce stade, **aucune clarification sur le rôle de cette instance, sur son périmètre d'intervention. Aucune clarification sur l'articulation entre les divers niveaux SGG/ministères/directions départementales, et donc sur la responsabilité des divers acteurs.** En clair, aucune étude juridique précise de présentée, permettant de dépasser le blanc-seing.

Alors, pour la CGT, **la réponse a été « NON »**. Commençons par remettre les ministères au cœur du dispositif. Depuis trop longtemps chacun se lave les mains de ce qui se passe dans les DDI... comme demain dans les directions de région si rien n'est fait pour que cela change.

Plan de prévention des risques psychosociaux

Le CT avait été précédé de deux groupes de travail préparatoires ([cliquer ici](#)) ([cliquer ici](#)) et le contenu des documents discutés au préalable. La CGT a donc réitéré l'obligation de faire de **l'accord cadre national** (qu'elle a signé), qui constitue un véritable outil servant de référence tant aux représentants du personnel que des directeurs locaux, **la base incontournable de l'exercice**. Elle a exigé qu'une note le précisant accompagne l'envoi des documents de synthèse.

Le travail qui est ou sera entrepris doit viser à l'approfondissement du diagnostic (notamment par l'utilisation du questionnaire annexé à l'accord cadre que trop souvent les directions locales passent sous silence) si nous voulons aboutir à des analyses les plus exhaustives possible.

La CGT sera très attentive au suivi et à l'évaluation des plans de prévention. Elle fera également de ces travaux un outil éclairant les revendications touchant aux missions, aux conditions de leur exercice, aux moyens, aux restructurations...

À ce jour, 153 services ont déjà fait un diagnostic, financé par le fond de modernisation, et 133 en sont déjà à la rédaction d'un plan d'action.

Amélioration participative des processus opérationnels

La démarche APPO est expérimentée dans 23 DDT(M). (Documents [en cliquant ici](#))

Sous couvert d'amélioration et de fluidification des processus, voici que la méthode Lean est entrée de plain-pied dans les DDI avec à la clé le recours à une société d'audit externe.

Quel constat inquiétant que celui qui voit l'administration qui ne sait plus réfléchir à ses propres processus concourant à l'exercice des missions, qui ne sait plus comment faire face à la perte de technicité qui accompagne la casse de l'emploi public, qui se cache derrière des « experts » externes qui viennent lui montrer comment améliorer l'exécution des « tâches » (puisque désormais il convient de recourir à ce vocable).

Quel constat inquiétant que celui qui voit comment les personnels sont ainsi instrumentalisés. « Les agents sont contents » nous dit-on. Ayant perdu l'habitude d'être écoutés, attachés à leurs missions, les agents apprécient de partager leur savoir, leur compétence et participeraient activement à la mise en place de ces processus.

Or, ce qui se met en place comme réponse aux situations de chaos générées par huit ans de RGPP/Réate/MAP dans certains services et unités de travail, n'est ni plus ni moins que la méthode Lean, qui aboutira à une perte de technicité, à une dégradation sans précédent des conditions de travail des agents comme de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

La CGT, inquiète d'une possible généralisation vers toutes les DDI (l'hébergement d'urgence a déjà été cité), a interpellé l'administration pour l'arrêt au stade « expérimental » en soulignant qu'aucun cadre réglementaire n'existait en la matière pour les DDI et que l'APPO devrait faire l'objet d'un avis des CHSCT puis des CT, sur la base d'une étude d'impact dans la mesure où cette démarche touche directement au processus de travail. La question de savoir quelle est l'instance qui devrait alors être saisie est restée sans réponse.... Dommage, car elle est d'importance tant grand est le risque d'avoir des décisions contradictoires entre les différents niveaux d'instances.

Plan d'Administration Exemple

L'administration se veut exemplaire et pour cela, à la demande du Premier ministre (F. Fillon avait produit la même demande en son temps), un plan a été élaboré ([cliquer ici](#)).

Contrairement à d'autres syndicats, la CGT a considéré que le télétravail ne relevait pas de ce plan, surtout dans le contexte actuel de la réforme des administrations territoriales de l'Etat. Pas question de discuter au niveau du CT des DDI d'un dispositif aussi transversal qui impacte toute la fonction publique. Pas question non plus de faire comme si l'administration traitait de ce dossier dans un souci d'exemplarité alors qu'il ne s'agit que d'accompagner les fermetures de structures. Pour la CGT, s'il y a télétravail, à l'image du temps partiel, il doit être considéré avant tout comme un droit de l'agent.

Quant à l'égalité femmes-hommes elle est coincée « gentiment » au milieu des économies d'énergie et du papier recyclé, de manière bien réductrice au regard des enjeux de société que cette indispensable égalité doit porter. Les sourires approuvateurs de l'ensemble des femmes présentes à cette réunion, des deux côtés de la table, ont montré le caractère factice de l'insertion de ce point au PAE !

Point sur la réforme territoriale

Le coordinateur national a informé :

- que les délais étaient toujours tenables bien que très serrés,
- que les préfigurateurs doivent proposer leurs macro-organigrammes (vision à cinq ans) fin juin, notamment le choix en mono ou multi-sites, y compris pour les régions à périmètre stable,
- que l'automne sera ensuite mis à profit pour établir les micro-organigrammes (vision au 1er janvier 2016),
- que la méthode de travail repose sur une concertation permanente ...

Encore une fois, l'exposé ne portait que sur le calendrier, le fond de la réforme étant soigneusement escamoté.

La CGT a réclamé, comme elle l'avait fait la veille lors de la bilatérale avec le SGG, que soient communiqués les diagnostics régionaux, y compris ceux des régions non fusionnées. En effet, c'est à partir de ces diagnostics que les macro-organigrammes seront établis et qu'apparaîtront, dans leur diversité, les orientations d'organisation proposées au Premier ministre.

La rétention de ces informations (même si le coordonnateur national montre un accord de principe à notre demande), dans un calendrier contraint auquel il n'est pas prévu de déroger, n'est pas sans conséquences ni sur le long terme ni sur le court terme.

Il est clair que le gouvernement entend, dans la réalité, confiner les organisations syndicales à la seule fonction de discussion des mesures d'accompagnement alors que c'est le devenir même du service public qui est en question.

L'austérité budgétaire a pour corollaire les suppressions d'emploi, les privatisations ou de délégations de missions, l'exercice des missions en mode de plus en plus dégradé.

La période peut sembler propice à accélérer la détérioration de ce bien commun en le déconnectant de tout infléchissement politique. Rien d'étonnant à ce que les ministères soient de plus en plus tenus à l'écart des décisions et que les commandes soient confiées aux préfets de région.

Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT
263, Rue de Paris - case 542 - 93514 Montreuil CEDEX tel: **01 55 82 77 67**
mel: ugff@cgt.fr site: <http://ugff.cgt.fr>



Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT

Montreuil, le 23 octobre 2015

Installation le 13 octobre 2015 du CHSCT des DDI : déjà des déceptions ?

Cette réunion d'installation du CHSCT du 13 octobre 2015 est présidée par M. Serge Duval, directeur des Services Administratifs et Financiers (DSAF) du Premier ministre, sous-direction du pilotage des Services déconcentrés, assisté de Chantal Mauchet, Sous-Directrice du pilotage des services déconcentrés. Elle a été précédée d'un groupe de travail préparatoire en date du 28 septembre 2015.

Contrairement au Comité Technique, ce CHSCT « spécial » n'est pas présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement, ce qui risque de ne pas être sans conséquence sur le fonctionnement de cette structure. Chacun pouvant se renvoyer la balle !

Par ordre de représentativité découlant des dernières élections du 4 décembre 2014 les 9 sièges sont répartis de la manière suivante : FO : 3 sièges, UNSA : 3 sièges, CGT : 2 sièges, CFDT : 1 siège. Cette répartition est légèrement différente de celle du Comité Technique qui compte 10 sièges (dont 1 siège supplémentaire pour FO).

Les représentants du personnel désignés par la CGT :

Titulaires : Catherine Merle (DDPP de Paris) et Daniel Bro (DDTM des Alpes-Maritimes).
Suppléants : Pascale Lepiney (DDCS de Seine Maritime) et Géraldine Deveau (DDTM de l'Aude).

Siègent également les professionnels de la Santé et Sécurité au Travail : 1 médecin de prévention, 1 assistant ou un conseiller de prévention, 3 ISST (Inspecteur Santé et Sécurité au Travail), rattachés respectivement au Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des espaces ruraux, au conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports exerçant leurs fonctions dans les DDI.

Les représentants des ministères concernés peuvent également siéger en tant qu'experts permanents.

Chaque organisation syndicale a donné lecture d'une déclaration liminaire.

Déclaration liminaire CGT

« Pour cette première réunion relative à l'installation de ce CHSCT spécial DDI, la délégation CGT souhaite évoquer le contexte de cette création, les problèmes auxquels nous sommes confrontés et notre volonté d'être une force de proposition.

1- Le contexte

La RGPP, la REATE 1, puis la REATE 2, la MAP ont toutes provoqué ces dernières années des régressions et des abandons de missions qui compromettent la réalisation d'un service public de qualité.

Ces réorganisations administratives ont eu des conséquences néfastes pour les personnels avec la poursuite des suppressions d'emplois, la dégradation des conditions de travail, une souffrance au travail pour l'ensemble des personnels, y compris pour les membres de l'encadrement.

2 – Les problèmes auxquels nous sommes confrontés

Si la CGT s'est opposée à la création d'un CHSCT spécial des DDI, ce n'est évidemment pas par désintérêt envers les agents travaillant dans les DDI, mais parce que cette instance nous paraissait avoir un périmètre d'intervention à la fois flou et limité au regard des structures existantes (CHSCT locaux et CHSCT ministériels).

Nous réitérons du reste nos interrogations à propos de son articulation avec les CHSCT locaux et ministériels.

- Quelles responsabilités juridiques exactes entre ces trois niveaux et pour chacun d'entre eux ?

Ainsi on constate dans le bilan social 2014 soumis à notre examen, qu'une vingtaine de DDI n'ont toujours pas de Document Unique (DUERP), alors que c'est une obligation, dont le manquement devrait être sanctionné.

- Quel champ de compétence sans la réaffirmation de la responsabilité des employeurs publics dans chacun de leurs départements ministériels ?

- Quelles attributions concrètes, notamment au regard de la gravité du décalage existant entre les réponses de l'administration et l'incroyable dégradation des conditions de vie et de travail dans les services ?

Ainsi dans le bilan social seulement 160 DDI sur 238 (soit 67%) incluent les RPS (risques psycho sociaux) dans le DUERP.

- Quelle valeur ajoutée par la mise en place de cette instance dans l'objectif de la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention et d'hygiène et de sécurité au travail ?

- Quels moyens se donnent la Fonction Publique pour faire fonctionner cette instance : moyens humains (nombre d'ETP), matériels, rubriques dédiées sur Intranet, etc ?

- Enfin nous demandons la mise en œuvre effective du droit à la prise en charge financière de la formation des représentants CHSCT et en particulier des 2 jours auprès d'organismes agréés de leur choix.

3 – Nos propositions

Malgré ces difficultés effectives, la CGT entend assumer toutes ses responsabilités dans le cadre de ce CHSCT spécial DDI concernant la défense des conditions de vie et de travail de tous les personnels.

S'agissant du fonctionnement de cette instance, nous avons des demandes et des attentes :

- sur le contenu du règlement intérieur et le rôle du secrétaire et d'un secrétaire adjoint,
- sur les moyens alloués aux représentants titulaires et suppléants en nombre de jours (articles 2 ou 3 de l'arrêté du 27 octobre 2014), ordres de missions et possibilité de visites de sites, etc...

Pour une application locale, il est également urgent de procéder à la publication rapide des arrêtés interministériels concernant les services pouvant bénéficier d'un contingent majoré pour « risques professionnels particuliers » tel que défini dans l'article 2 de l'arrêté du 27 octobre 2014.

- sur la formation. La CGT s'est donnée les moyens de former ses représentants à ce CHSCT. Une formation décentralisée est du reste programmée la semaine du 26 octobre. Où doit-on envoyer la facture ventilée entre prise en charge des ordres de mission et frais pédagogiques (au SGG, à la Fonction Publique, aux DDI) ?

- sur le fonctionnement (accès aux procès-verbaux et comptes rendus de séances des CHSCT locaux depuis la création des DDI soit par version dématérialisée avec Intranet dédié, soit par consultation sur place, accès également aux rapports des médecins de prévention et des ISST – inspecteurs santé et sécurité au travail - sur la même période, bilans sociaux des services).

Il s'agit pour nous d'un accès à une information partagée et transparente. C'est un des outils permettant de mesurer objectivement les problèmes en sus des remontées directes par le biais syndical et qui permettrait de concourir à une amélioration des conditions de vie et de travail des personnels. »

Ordre du jour :

Installation du CHSCT des DDI :

Avis sur règlement intérieur
Désignation du secrétaire du CHSCT des DDI
Formation des membres du CHSCT des DDI

Points d'informations :

Bilan social des DDI - partie IV les conditions de travail
Point d'étape sur la démarche de prévention des RPS en DDI
Rôle des assistants de prévention dans les CHSCT locaux des DDI
Médecine de prévention en DDI

Points d'actualité

SIDSIC
DRDJSCS (PP)

Intervention préalable de M. Duval (DSAF)

Il a rappelé l'importance d'un CHSCT spécial DDI, compte tenu de l'importance des effectifs des 238 DDI (environ 30 000 agents relevant de leurs ministères d'origine) et des risques professionnels particuliers qui s'attachent à leur activité.

S'agissant du rôle de cette nouvelle instance, il a insisté sur le fait qu'elle n'avait pas vocation à reprendre les questions traitées par les CHSCT ministériels ou même par le niveau local. Ce ne sera donc pas une instance d'appel sur une instance locale ou ministérielle.

Son domaine d'intervention concernera des sujets transversaux, comme la prévention des RPS, ~~prévention~~ et du harcèlement moral et sexuel, la formation aux risques Sécurité - Incendie

Pour la CGT, cette articulation ne sera pas aisée. Dès cette première réunion nous y serons du reste confrontés !

Installation du CHSCT des DDI

Le règlement intérieur

Etabli selon le règlement-type annexe à la circulaire DGAFP du 9 août 2011, il a été adopté à l'unanimité après quelques modifications minimales.

Un « *relevé de décisions* » sous forme synthétique pourrait être publié à l'issue des CHSCT, sur le site Intranet « *Matignon Infos Services* ». Ce site n'est malheureusement connu qu'essentiellement par un public d'initiés !

Le secrétaire du CHSCT

Les approches syndicales étaient divergentes sur le caractère fixe ou tournant de ce mandat. Une position de compromis a finalement été adoptée : un délégué FO sera le secrétaire fixe durant toute la mandature. En revanche le secrétaire-suppléant sera tournant suivant un ordre de passage résultant des élections. Un délégué UNSA est le secrétaire-suppléant pour la première année (octobre 2015-octobre 2016). La CGT le sera pour la seconde année et la CFDT pour la fin du mandat.

La formation des membres du CHSCT DDI

L'administration a souhaité faire un état des lieux des formations dont les membres auraient déjà bénéficié, de façon à ne pas doubler la formation. Il sera octroyé une formation avec un module spécifique d'une demi-journée plus spécialement consacrée au mandat CHSCT spécial DDI.

La CGT a demandé la mise en œuvre :

- de l'**arrêté du 27 octobre 2014** (JO du 29) sur la dimension des droits accordés aux membres du CHSCT (articles 1, 2 ou 3).

Tous les membres des CHSCT locaux devraient se reporter à cet arrêté, dans la mesure où il accorde en sus des autorisations de droit non contingentées pour participer aux réunions de l'instance ainsi qu'aux enquêtes, un contingent annuel d'autorisations d'absence (un minimum de 2 jours) permettant d'assurer l'exercice des missions (article 1). On attend toujours au niveau local l'arrêté spécifique désignant les DDI bénéficiant de contingents supplémentaires et ce un an après la publication de l'arrêté initial !

De même pour le CHSCT spécial DDI, la question reste posée du niveau des droits attachés à cette structure : système dérogatoire de l'article 2 exigeant un arrêté ministériel conjoint ou de l'article 3 (CHSCT ministériel). Dans l'attente on continue à appliquer l'article 1. Il peut paraître surprenant de ne pas avoir pris de décision sur cette question, alors même que les pouvoirs publics ont décidé la mise en place de cette instance !

- de l'**accord RPS du 22 octobre 2013** signé par la CGT avec la Ministre de la Fonction Publique sur deux points :

- l'octroi des 2 jours de formation spécialement dédiés à la « *prévention des risques RPS* », pour les membres des CHSCT en sus de la formation de 5 jours prévue à l'article 8 du Décret modifié du 28 mai 1982. Là encore, la mise en œuvre se fait attendre.

- l'octroi des 2 jours de « *formation syndicale* » qui doivent être pris en 2015 et qui sont intégrés dans l'accord-cadre RPS. Pas davantage octroyés.

En effet cet accord qui fête son deuxième anniversaire n'est toujours pas appliqué sur ces points importants. Explication fournie : son application étant diverse suivant les ministères, l'harmonisation sera effectuée dans le cadre d'une modification législative (Projet de loi sur la déontologie), dont l'adoption est prévue au printemps 2016.

Pour l'administration il est donc urgent d'attendre ! Même si nous ne désespérons pas que ces nouveaux droits finissent par s'appliquer, nous avons été assez déçus de cette lenteur et du léger agacement manifesté par nos interlocuteurs devant nos demandes légitimes !

Bilan social et conditions de travail 2014

Rappels : Il existe plusieurs types d'enquêtes sur ces sujets. L'enquête annuelle de la DGAFP qui permet d'établir le rapport annuel devant la Commission Centrale d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État. La DSAF pour sa part collecte annuellement les informations de l'enquête Info Centre « *vie et conditions de travail en DDI* ».

Bref on multiplie les enquêtes (DGAFP, DSAF, baromètre social), mais débouche-t-on sur du concret et des observations sur certaines dérives locales, de façon à les corriger ?

L'arrêté du 23 décembre 2013 (JO du 27) fixe **la liste des indicateurs** contenus dans le bilan social qui doit être communiqué aux membres du CT par le chef du service. Les représentants du personnel peuvent vérifier que ces éléments leur ont bien été préalablement communiqués !

Ce bilan est notoirement insuffisant, puisque du fait de son caractère très général, il ne favorise pas le recensement des atteintes lourdes aux conditions de vie et de travail des agents, comme les suicides, les tentatives de suicides, les burn-out. C'est glaçant de constater qu'il n'y a pas un mot sur les drames de Marseille et de l'Yonne, alors même qu'on pourrait prévoir un décompte des « décès en activité » avec une rubrique « suicide », sans que cela signifie pour autant la reconnaissance d'une faute par l'administration. Le décompte des sanctions du 1^{er} groupe confiées à la toute-puissance des directeurs locaux ne nous a pas été fourni, malgré une demande antérieure en CT des DDI. Il est vrai que la circulaire de la DGAFP du 19 décembre 2014 a été désastreuse sur ce point.

Conformément à notre déclaration liminaire, nous avons réclamé l'accès aux informations détenues par la DSAF (rapports des CHSCT locaux depuis la création des DDI, bilans sociaux des services), ainsi que les rapports des médecins de prévention et des ISST. Ces éléments permettraient à cette instance en complément des informations remontant par le biais syndical de mesurer, conjointement avec l'administration, et de manière précise, les difficultés auxquelles sont confrontés les personnels, ainsi que les DDI concernées par des dysfonctionnements récurrents et épineux.

Là encore l'administration n'a pas souhaité répondre. Partie remise ou bien **la transparence fait-elle peur ?** Quand on sait que certaines DDI ne réalisent même pas les 3 réunions annuelles obligatoires et ne possèdent pas encore de DUERP (Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels), également obligatoire, cela explique sans doute, le peu d'empressement de l'administration à nous donner les moyens d'une mise en lumière éventuellement ciblée sur le non-respect des textes et des personnels !

Ce bilan social issu des remontées des DDI a déjà été examiné dans le cadre du CT DDI du 24 septembre. Il devrait faire l'objet d'une publication par la DSAF auprès des personnels sur le site Intranet.

Quelques points méritent d'être soulignés :

- 5 DDI n'ont pas répondu à la DSAF (233 réponses sur 238 DDI). Les chiffres sont cependant meilleurs que pour le bilan 2013 (seulement 219 réponses). L'identité de ces 5 DDI ne nous sera pas communiquée ! Selon la DSAF, l'absence de réponse serait liée au caractère trop tardif de l'enquête « Info Centre » démarrée seulement en juin pour réponse le 5 août 2015.

- 23 directions n'ont toujours pas de DUERP, alors que cette obligation est très ancienne. Là encore aucune information nominative ne nous sera communiquée. L'administration n'a pas semblé émue et n'a pas cherché à fournir d'explication !

- la quotité de travail des assistants de prévention nous a paru insuffisante (58 % y consacre moins de 20% de leur temps)
- les droits de retrait ne semblent pas complètement comptabilisés.
- seulement 134 DDI sur 238 ont conduit leur diagnostic RPS et 91 ont établi leur plan de prévention des RPS au 31 décembre 2014 !
- les actes de violence à l'égard des personnes et des locaux seraient en diminution (14 en 2014 contre 42 en 2013). Des plaintes pénales sont-elles systématiquement déposées ? Les agents sont-ils soutenus dans ces épreuves ?

Point d'étape sur la démarche de prévention des RPS (risques psycho sociaux) en DDI

Une note du 10 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan d'action de prévention des risques psychosociaux, accompagnée du triptyque et du guide méthodologique destinée aux directeurs des DDI a été envoyée par le DSAF. Le triptyque doit être remis à tous les agents de chaque DDI et le guide méthodologique aux membres des CHSCT. Le diagnostic et le plan d'action de prévention doivent être finalisés au plus tard pour le 31 décembre 2015.

Un premier bilan montre que :

dans 208 DDI (soit 87%) les diagnostics RPS ont été réalisés

193 DDI (soit 81%) ont établi leur plan d'action. Ces diagnostics et plans qui remontent souvent à 2013 auraient été actualisés.

Le DSAF va relancer une nouvelle action pour inciter les DDI retardataires à terminer le travail !

Rôle des assistants de prévention dans les CHSCT locaux des DDI

Leur nombre est en augmentation par rapport à 2013 (283 contre 268). Il existe une grande disparité entre les DDI. La fonction n'est pas toujours jugée attractive. Beaucoup d'AP sont intégrés dans les fonctions support qui vont être touchées par les réformes territoriales.

Médecine de prévention en DDI

12 DDI (soit 5%) ne sont pas couvertes par un système de prévention. Celle-ci est organisée par chaque ministère, ce qui donne un système très hétérogène. 191 rapports de médecine de prévention ont été établis. Le taux de visite sur demande au médecin de prévention (indicateur RPS) est de 4,1%.

Deux points d'actualité présentés au CT du 24 septembre

SIDSIC (Services Interministériels Départementaux des Systèmes d'Information et de Communication)

Selon l'administration, il s'agit d'un simple regroupement budgétaire au 1^{er} janvier 2016 de la gestion des emplois et de la masse salariale des agents affectés dans les SIDSIC sur le programme 333 (moyens mutualisés des services déconcentrés). Ce transfert représente 1138 ETPT.

Même si la masse salariale devient unique, la gestion de carrières resterait dans le ministère de rattachement. Comment en être certain ?

Un groupe de travail doit se réunir en novembre sur cette question.

Création des DRDJSCS (PP)

Il s'agit pour les pouvoirs publics de réunir les politiques publiques portées par le DRJSCS (Direction Régionale de la Jeunesse, Sport et Cohésion Sociale) et les DDCS(PP). Une nouvelle structure administrative par fusion des DRJSCS et DDCS(PP) doit donc être créée au 1^{er} janvier 2016 dans les 11 régions. Des antennes dans les anciens chefs-lieux de région sont également prévues. Les préfigureurs ont été nommés. Selon M. Duval les travaux ne sont pas suffisamment avancés pour annoncer le modèle retenu. Les discussions sont en cours. Dans deux cas, l'implantation ne s'effectuerait pas sur le lieu de la capitale régionale.

28 lettres cosignées par le SGG et le Ministre des Affaires Sociales sont adressées aux directions régionales. Après cet envoi, un groupe de travail pourra être réuni !

Le stress pour les agents est énorme. Les propos rassurants habituels ont été tenus par l'administration : les choses ne changeront pas pour les chaînes de commandement. Le dialogue social aura lieu.

Prochaine réunion du CHSCT DDI en janvier 2016, où l'on devrait réfléchir collectivement à un programme de travail.

Au niveau local, la CGT recommande au personnel d'être vigilant :

-sur la mise en œuvre de l'arrêté du 27 octobre 2014 (autorisations d'absences des articles 1 et 2) ;

-sur la mise œuvre de l'accord RPS d'octobre 2013 signé avec la Fonction Publique tant pour l'application des droits spécifiques à formation (2 jours RPS) et 2 jours de formation syndicale avec l'organisme agréé de leur choix ;

-sur la diffusion du triptyque RPS à tous les agents et du guide méthodologique aux membres du CHSCT ;

-de faire remonter à leurs organisations syndicales, à l'UGFF, à leurs représentants en CT et en CHSCT des DDI les difficultés liées au non-respect des trois réunions annuelles CHSCT, à l'absence DUERP et aux RPS.

Contribution de la Confédération Française démocratique du Travail



CONTRIBUTION CFDT POUR LE RAPPORT D'INSPECTION RELATIF AU DIALOGUE SOCIAL ET PRISE EN CHARGE DES RPS DANS LES DDI

La Cfdt émet un souhait pour tous les agents : un véritable contenu de dialogue social dans chaque DDI pour une meilleure qualité de vie au travail

Le dialogue social de fond demande du temps. C'est une composante indispensable qui fait cruellement défaut dans les Directions départementales interministérielles (DDI).

La diminution des effectifs mais aussi l'empilement des missions dès la création, complétée par des nouvelles attributions, ont embolisé les agents qu'ils soient directeurs ou collaborateurs.

Le dialogue, c'est avant tout la parole. La parole dans les instances mais aussi hors de celles-ci pour donner du liant à la vie professionnelle.

La charge de travail est considérable, l'envie de tous les agents du service fait (et l'espoir du service bien fait) ne les autorisent plus suffisamment à prendre le temps de l'échange ne serait-ce que pour la connaissance mutuelle.

La représentation syndicale est difficile à mettre en œuvre dans les DDI ; la pression de la charge de travail met en tension les femmes et les hommes qui tentent d'apporter leur contribution sociale.

La direction d'une DDI est contrainte par une dynamique qui s'en approche. Les interlocuteurs d'une DDI sont multiples. Les anciens tuyaux d'orgue se sont concentrés sur quelques directions départementales depuis le 1^{er} janvier 2010.

Les instances officielles de dialogue social sont globalement présentes mais le contenu demeure formel qui les fait ressembler à un emballage ne serait-ce que pour respecter le rythme de l'obligation législative et réglementaire (mais cela manque de vie).

Le temps est avare partout dans les DDI pour tous les agents qu'ils soient de direction ou dans les services.

La direction doit avoir les moyens de protéger ses agents.

Le dialogue social se doit d'être pleinement de la responsabilité de mise en œuvre, en termes d'obligation de moyens, de la directrice ou directeur de DDI. Pour cela, cette attribution doit être formalisée au sein du décret instituant la direction de DDI.

Au regard de son importance majeure, la compétence en matière d'impulsion et conduite du dialogue social demande à être un des critères de sélection des candidates ou candidats à ce poste (de la même manière pour la directrice ou le directeur adjoint).

Notamment en matière de risques psycho-sociaux, la directrice ou le directeur a l'obligation de garantir la santé et la sécurité de ses agents mais aussi de permettre l'instauration d'une bonne qualité de vie au travail.

La participation des agents à l'organisation et au fonctionnement de leur travail est un des enjeux pour instaurer une bonne qualité de vie au travail. Elle demande à être développée.

Le dialogue social doit faire partie de la boîte à outils de l'équipe de direction et le développement, voire le renforcement, du management participatif, doit s'inscrire dans le quotidien.

De même, sans secrétariat général étoffé avec une compétence renforcée compte tenu de la complexité intense en ressources humaines en DDI, l'obtention d'un véritable contenu de dialogue social est gravement compromise.

La direction doit non seulement disposer de ces outils mais, pour protéger ses agents, elle doit être en capacité de conduire, au sein de sa DDI, une revue des missions, ne serait-ce que pour éviter la pression trop importante sur les collaborateurs.

De même, dans la logique de la revue locale des missions, la direction devrait pouvoir résister à une - des injonctions préfectorales alourdissant excessivement la charge de travail ou renforçant les risques psychosociaux.

Le constat est présent : le pilotage préfectoral, dans son acception ordre public, s'est accentué, privant souvent de liberté d'actions la direction de DDI.

Un véritable contenu de dialogue social dans chaque DDI pour une meilleure qualité de vie au travail doit être facilité par le pilotage central des DDI, les freins doivent être levés.

Le pilotage central des DDI doit donner les moyens à chacune des DDI pour qu'elles disposent de temps de parole de qualité et puissent protéger leurs agents qu'ils soient catégories C ou A++.

Pour la CFDT :

Mme PRIGENT Myriam DDPP 29 - Titulaire CHSCT DDI

M WEILAND Serge DDSCPP 28 - Suppléant CT DDI

M FAVIER Thibault DDPP 91- Expert CT CHSCT DDI

M BOUTORINE Stéphane DDT 69 - Titulaire CT DDI Suppléant CHSCT DDI

Contribution de Force Ouvrière



Hygiène, sécurité et conditions de travail riment pour FO avec vigilance, exigence...mais aucunement complaisance !!!

FORCE OUVRIERE réclame depuis 2 ans la mise en place d'une instance centrale de dialogue social pour traiter des problématiques relatives à l'hygiène et la sécurité au travail pour les agents des DDI. Des problématiques aujourd'hui laissées bien orphelines par les CHSCT ministériels, rendus incompétents sur des pans entiers de problématiques par la mise en place de la Réate (immobilier, ergonomie des postes de travail, véhicules,...) jusqu'à la prévention des risques psychosociaux relevant désormais de la responsabilité de Matignon! .

FO s'est félicité de l'organisation d'une réunion thématique du CT des DDI le 17 avril 2014 sur l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, considérant qu'il devait s'agir d'un premier pas vers la création d'un CHSCT des DDI. La seule en 4 ans...

A cette occasion, FO a demandé la mise en place d'un programme annuel de prévention tel que le prévoit les textes, rappelant les obligations pénales des chefs de services en matière d'HSCT, mais également :

- **La nécessaire mise en œuvre des DUERP** (document unique d'évaluation des risques professionnels) en application de la circulaire Fonction Publique de mai 2010 et du plan d'actions qui en découle, obligation de l'employeur.
- **Le rappel du rôle des acteurs** de la prévention et de l'importance de leur formation.
- **Une meilleure présence de ces acteurs** au sein des séances du CHSCT de proximité.
- **L'élaboration et la présentation des rapports d'activité des médecins de prévention**, des ISST et des assistantes sociales en CHSCT de proximité.
- **L'obligation de faire un bilan** de l'application de l'article 61 du décret 82-453 et **de présenter un programme annuel de prévention** en CHSCT.
- **La mise à disposition d'une boîte à outil** afin d'inciter les chefs de service à recruter des médecins de prévention ou à mettre en œuvre le service de santé au travail, un suivi, sous forme de tableau de bord, doit être assuré par le président du CHSCT Central du SGG.
- **La présentation des lettres de mission** des acteurs de prévention en CHSCT de proximité.
- **L'élaboration d'un document généralisant le rôle, les droits et moyens du secrétaire de CHSCT.**

Ces demandes légales constituent pour FO un minima, en attendant l'état des lieux ainsi que le diagnostic auxquels s'est engagé le SGG en séance.

Et voici que, dans la perspective du CT des DDI du 17 septembre prochain, sans



Hygiène, sécurité et conditions de travail riment pour FO avec vigilance, exigence...mais aucunement complaisance !!!

FORCE OUVRIERE réclame depuis 2 ans la mise en place d'une instance centrale de dialogue social pour traiter des problématiques relatives à l'hygiène et la sécurité au travail pour les agents des DDI. Des problématiques aujourd'hui laissées bien orphelines par les CHSCT ministériels, rendus incompétents sur des pans entiers de problématiques par la mise en place de la Réate (immobilier, ergonomie des postes de travail, véhicules,...jusqu'à la prévention des risques psychosociaux relevant désormais de la responsabilité de Matignon!)

FO s'est félicité de l'organisation d'une réunion thématique du CT des DDI le 17 avril 2014 sur l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, considérant qu'il devait s'agir d'un premier pas vers la création d'un CHSCT des DDI. La seule en 4 ans...

A cette occasion, FO a demandé la mise en place d'un programme annuel de prévention tel que le prévoit les textes, rappelant les obligations pénales des chefs de services en matière d'HSCT, mais également :

- **La nécessaire mise en œuvre des DUERP** (document unique d'évaluation des risques professionnels) en application de la circulaire Fonction Publique de mai 2010 et du plan d'actions qui en découle, obligation de l'employeur.
- **Le rappel du rôle des acteurs** de la prévention et de l'importance de leur formation.
- **Une meilleure présence de ces acteurs** au sein des séances du CHSCT de proximité.
- **L'élaboration et la présentation des rapports d'activité des médecins de prévention**, des ISSST et des assistantes sociales en CHSCT de proximité.
- **L'obligation de faire un bilan** de l'application de l'article 61 du décret 82-453 et **de présenter un programme annuel de prévention** en CHSCT.
- **La mise à disposition d'une boîte à outil** afin d'inciter les chefs de service à recruter des médecins de prévention ou à mettre en œuvre le service de santé au travail, un suivi, sous forme de tableau de bord, doit être assuré par le président du CHSCT Central du SGG.
- **La présentation des lettres de mission** des acteurs de prévention en CHSCT de proximité.
- **L'élaboration d'un document généralisant le rôle, les droits et moyens du secrétaire de CHSCT.**

Ces demandes légales constituent pour FO un minima, en attendant l'état des lieux ainsi que le diagnostic auxquels s'est engagé le SGG en séance.

Et voici que, dans la perspective du CT des DDI du 17 septembre prochain, sans

aucune concertation préalable, le SGG a proposé aux organisations syndicales la signature d'un accord de méthode sur les conditions de vie et de travail en DDI, emportant par ailleurs création d'un « comité national de suivi ».

Si les 3 axes prévus dans ce projet d'accord (réalisation d'un état des lieux, établissement d'un diagnostic et d'un programme de prévention transversal national, qualification des acteurs) recourent pour partie les demandes formulées par FO, **leur mise en œuvre relève exclusivement de la responsabilité de l'employeur !**

Ainsi, FO distingue bien son propre rôle dans les instances de dialogue social en tant que représentant du personnel, de celui de l'administration responsable de la prise des mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, avec une obligation de résultat. **La santé et la sécurité au travail sont des sujets trop importants pour accepter de transiger au prétexte d'affichages de façade...**

FO réaffirme que veiller à l'observation des prescriptions légales prises en la matière doit s'opérer sous la responsabilité exclusive de l'administration au travers notamment d'un CHSCT Central rattaché au SGG pour coordonner, impulser et faire respecter la législation en matière d'HSCT. Seul format en adéquation avec une politique ambitieuse en matière de santé au travail et de prise en compte de la réalité du terrain.

FO n'assumera donc aucune co-responsabilité au travers d'un éventuel accord de méthode, mais continuera quoi qu'il en soit d'assumer la sienne vis à vis de l'ensemble des personnels.

FO est et sera présente pour surveiller, proposer, suggérer et alerter, pour porter les vraies questions au débat et ne pas laisser l'État employeur s'exonérer de ses responsabilités, et ce sans avoir à se soumettre à un quelconque accord de méthode.

Aussi, FORCE OUVRIERE :

- **rejette le principe d'un accord de méthode** dont la vocation première est de reporter une partie de la responsabilité de l'employeur sur les organisations syndicales, alors même que cet employeur est générateur de risque primaire de par les réformes qu'il met en œuvre,
- **demande** sans attendre la présentation devant le CT des DDI **d'une feuille de route HSCT ambitieuse pour les DDI,**
- **revendique dès début 2015** – dès lors que les DDI existeraient encore - **la mise en place d'un CHSCT central des DDI,** seule instance adaptée pour suivre la conduite d'une réelle politique d'HSCT en DDI, suivant cette feuille de route



Paris, le 3 février 2015

Monsieur Serge LASVIGNES
Secrétaire général du Gouvernement
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

n/réf : GC/15008

Objet : Comité technique des DDI – Ordre du jour de la réunion du 19 février 2015

Monsieur le Secrétaire général,

FORCE OUVRIERE réclame depuis trois ans la mise en place d'une instance centrale de dialogue social pour traiter des questions relatives à l'hygiène et la sécurité au travail pour les agents des DDI. Des sujets aujourd'hui laissés bien orphelins par les CHSCT ministériels, rendus incompétents sur des pans entiers de problématiques posées par la mise en place de la Réate (immobilier, ergonomie des postes de travail, véhicules, sécurité des personnels dans l'exercice de leurs missions ou en période de vigilance renforcée, jusqu'à la prévention des risques psychosociaux relevant désormais de la responsabilité de Matignon,...).

Si FO s'est félicité de l'organisation d'une première réunion thématique du CT des DDI le 17 avril 2014 – la première en quatre ans ! - nous avons immédiatement précisé qu'il devait s'agir d'un premier pas vers la création d'un CHSCT des DDI. Une demande confirmée à l'occasion de la réunion du 17 septembre 2014.

Alors même que les résultats issus des élections du 4 décembre 2014 ont placé FO comme la 1^{ère} organisation dans les DDI, confortant ses analyses et positions, nous réaffirmons que veiller à l'observation des prescriptions légales et réglementaires prises en la matière doit s'opérer sous la responsabilité exclusive de l'administration au travers notamment d'un CHSCT Central rattaché auprès de vous pour coordonner, impulser et faire respecter la législation en matière d'HSCT. Seul format en adéquation avec une politique ambitieuse en matière de santé au travail et de prise en compte de la réalité du terrain.

Aussi, nous vous demandons de mettre à l'ordre du jour de la réunion du comité technique du 19 février 2015 la création de cette instance.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la FEETS-FO

Jean HEDOU

Pour la FAGE-FO

Brigitte PERROT

Pour FO-Finances

Philippe GRASSET

Pour la FNEC-FO

Hubert RAGUIN

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr

Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr

Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr

Fédération des Finances – fo.finances@orange.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



Mai 2015

inFO DDi

FORCE OUVRIERE porte ses positions auprès du nouveau SGG !!

Le 2 avril dernier, **Marc GUILLAUME** prenait ses nouvelles fonctions de **Secrétaire Général du Gouvernement**.

Sans attendre le cadre formel d'un prochain comité technique, FO en tant que première organisation syndicale en DDI, a immédiatement sollicité une entrevue bilatérale, concrétisée le 5 mai 2015 à Matignon en présence de Jean-Luc NEVACHE, coordonnateur de la réforme des services déconcentrés.

L'occasion pour une délégation représentant l'ensemble des ministères « actionnaires » des DDI d'opérer un rappel des précédents épisodes : **à la fois de l'instance « CT des DDI »** marquée par une jeune mais riche histoire, **mais aussi et surtout des DDI elles-mêmes et de leurs personnels**, livrés depuis 2010 à une interministérialité débridée et aux effets conjugués de la RGPP et de la MAP.

Et chaque représentant de notre délégation a malheureusement pu illustrer en séance un rayon de ce musée des horreurs pour des services ayant perdu un tiers de leurs effectifs entre 2010 et 2013 (constat longtemps porté seul par FO... avant que l'administration soit amenée à l'admettre en 2014) !

Mais c'est bien de l'avenir qu'il faut parler, et le message de FO est clair : **halte aux chantiers de démolition**

de missions et d'emplois publics, de banalisation des compétences des fonctionnaires et de dégradation de leurs conditions de travail et de leurs rémunérations.

JE NOUS TOUS AVEC FO!
SERVICE PUBLIC



Oui l'État territorial a un avenir, un avenir pour lequel FO a posé son cahier des charges (à retrouver [ici](#)), et ce sans opposer niveaux régionaux / départementaux. **Mais certainement pas celui préfiguré par la réforme territoriale menée au pas de charge**, dans un profond mépris pour le dialogue social et pour les représentants du personnel élus fin 2014, laissant les mains totalement libres aux préfets pendant plusieurs mois sans préfigurateur des directions régionales.

Pour FO, la mise en place formelle par la ministre de la Fonction Publique d'un dialogue social informel (lettre du 28 avril disponible [ici](#)) est inacceptable.

Les préfets préfigureurs ont d'ailleurs déjà annoncé qu'ils ne recevraient dans ce cadre qu'un seul représentant par OS.

FO exige dans ce cadre qu'ils se présentent devant les seules instances représentatives au sein des services, à savoir leur comité technique.

Dans le cas contraire, il s'agirait d'un déni de démocratie assumé, alors que le taux de participation des personnels aux élections du 4 décembre dernier pourrait dans bien des cas faire des envieux...

Messages que le nouveau SGG a dit avoir entendu... nous en jugerons par les suites données !

Concernant les DDI plus particulièrement, FO a porté les axes qui rythmeront les prochains débats du comité technique présidé par le nouveau SGG :

- **Redonner du sens et de la lisibilité** aux agents quant à leurs missions et la pérennité de leur poste : avec comme premier geste attendu la décision d'appliquer un maintien strict des effectifs des DDI sur le prochain triennal et de disposer d'une lisibilité sur l'impact de la revue des missions sur les DDI, des services dont la vocation n'est pas de se recroqueviller sur des fonctions uniquement régaliennes,
- **Conforter le lien entre les DDI, les agents et leurs ministères**, garant du portage des politiques publiques et de la construction des compétences : FO est dans ce cadre opposée à toute velléité de régionalisation de la gestion des personnels et exige une consultation formelle du CT des DDI avant toute évolution en la matière !
- **Mettre en place un CHSCT central des DDI**, condition incontournable pour traiter sérieusement des sujets d'hygiène et de sécurité en articulation avec les CHSCT locaux et ministériels : FO le demande depuis 2012... et attend d'en voir la concrétisation dès le prochain CT du 21 mai prochain !

Tout autant de points qui ont fait l'objet d'une réelle écoute... et pour lesquels FO ne manquera pas de se faire entendre à l'occasion des prochaines échéances pour obtenir des suites concrètes !

Les prochains épisodes :

21 mai : CT des DDI en format HSCT (pour FO, ce sera la dernière réunion du CT en ce format hybride, le changement de SGG ne devant pas remettre en cause les engagements pris pour la création d'un CHSCT!)

16 juin : groupe d'échange préalable au CT du mois de juillet

9 juillet : CT des DDI consacré notamment à la réforme territoriale

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfpfo@fr.oleane.com
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@fets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@wanadoo.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



Paris, le 22 mai 2015

InFO DDi spécial :

Le CT des DDI du 21 mai 2015 entérine la création d'un CHSCT spécial des DDI !

FORCE OUVRIERE réclamait depuis 3 ans la mise en place **d'une instance centrale de dialogue social pour traiter des problématiques relatives à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail pour les agents des DDI**. Des problématiques aujourd'hui laissées bien orphelines par les CHSCT ministériels, rendus incompétents sur des pans entiers de problématiques par la mise en place de la Réate (immobilier, ergonomie des postes de travail, véhicules, sécurité des personnels dans l'exercice de leurs missions ou en période de vigilance renforcée, jusqu'à la prévention des risques psychosociaux relevant désormais de la responsabilité de Matignon,...).

Pour autant, **les CHSCT ministériels ne doivent pas être dessaisis de leurs compétences propres**, sur l'interface missions/HSCT en particulier.

Une demande de création ré-affirmée en février 2015, ayant permis l'inscription d'un point de débat à ce sujet au dernier CT des DDI du 19 février 2015, une demande bien entendu au programme de la récente rencontre bilatérale obtenue par FO auprès du nouveau SGG.

Persévérance et pertinence de nos arguments semblent avoir fini par porter leurs fruits, puisque le **CT des DDI du 21 mai 2015 a adopté le projet d'arrêté portant création du CHSCT spécial des DDI**, présidé par le directeur des services administratifs de Matignon.

FORCE OUVRIERE se félicite de la décision de création d'un CHSCT spécial des DDI, et demande désormais la constitution rapide de l'orchestre et l'écriture de sa partition !

Une partition qui devra notamment intégrer **la question de la prise en compte des causes primaires à l'origine des risques psychosociaux** (contexte institutionnel, organisationnel, les missions et les effectifs des DDI...), sans que le niveau politique ne se défausse sur le niveau local !

Une nécessité démontrée en séance par les représentants FO au CT des DDI, au travers d'un test en grandeur nature de tentative de réponse à certaines questions issues du guide méthodologique pour la prévention des RPS en cours de diffusion aux DDI !

Un test qui a visiblement marqué les esprits... à défaut d'apporter des réponses à ce stade.

Le guide méthodologique pour la prévention des RPS en DDI testé « grandeur nature » par les représentants FO :

Un panel de questions destinées aux agents...mais qui appellent en premier lieu des réponses de l'État employeur !

Q39. Je suis en train de vivre ou je m'attends à vivre un changement indésirable dans ma situation de travail.

Q41. Ma sécurité d'emploi est menacée.

Monsieur le SGG, monsieur le coordonnateur national de la réforme territoriale des services de l'État, pour répondre à ces questions, quelle lisibilité pouvez-vous me donner sur la pérennité de mon poste après que j'aie déjà subi 2 restructurations et repositionnements depuis 2008 ?

Q14. On me demande d'effectuer une quantité de travail excessive.

Monsieur le SGG, pour me donner espoir que cette situation cesse, pouvez-vous vous engager sur une sanctuarisation des effectifs des DDI, à périmètre de missions équivalent ?

Q63. Dans le cadre de mon activité professionnelle actuelle, j'exerce mon métier tel que je le conçois.

Q42. Ma position professionnelle actuelle correspond bien à ma formation.

Monsieur le SGG, madame la DGAFP, pour me permettre de répondre à ces questions pour l'avenir, pouvez-vous m'assurer que la gestion ministérielle de mon parcours professionnel sera consolidée via les CAP nationales ?

Q44. Vu tous mes efforts, mes perspectives de promotion sont satisfaisantes.

Madame la DGAFP, alors que ce n'est clairement pas le cas aujourd'hui pouvez-vous vous engager à augmenter l'ensemble des taux pro-pro ?

Q32. Les collègues avec qui je travaille m'aident à mener les tâches à bien.

Madame la DGAFP, comment pourrait-il en être ainsi si vous généralisez le principe d'un régime indemnitaire basé sur la cotation de poste et l'individualisation ?

Q45. Vu tous mes efforts, mon salaire est satisfaisant.

Madame la DGAFP, face à la dégradation continue de mon pouvoir d'achat, pouvez-vous vous engager sur une revalorisation du point d'indice ?

La démonstration que la prévention des risques psychosociaux appelle des réponses nationales et des engagements politiques !

FORCE OUVRIERE s'attachera dans le futur CHSCT des DDI à les faire émerger...

Les prochains épisodes sur le front « CHSCT des DDI »

(engagements obtenus par FO auprès du SGG) :

Au cours du mois de juin 2015 : lancement d'un groupe de travail pour préparer la mise en place de la nouvelle instance

Rentrée 2015 : 1ère réunion de mise en place du CHSCT des DDI

**JE
NOUS
TOUS
AVEC FO!** **SERVICE
PUBLIC**

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@wanadoo.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



Paris, le 4 mars 2016

Évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux en DDI

FORCE OUVRIERE porte son diagnostic auprès de la mission inter-inspections !

Par [lettre du 22 janvier 2016](#), le Secrétaire général du gouvernement confie au comité inter-inspections couvrant les DDI une mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux, en visant un rendu au 30 juin 2016.

Avant d'engager ses travaux, et de se déplacer dans un certain nombre de DDI en rencontrant les membres des CT et CHSCT locaux, la mission a souhaité rencontrer les organisations syndicales siégeant au CT des DDI.

L'occasion pour FO d'opérer un rappel des précédents épisodes : à la fois de l'instance « CT des DDI » marquée par une jeune mais riche histoire, mais aussi et surtout des DDI elles-mêmes et de leurs personnels, livrés depuis 2010 à une interministérialité débridée et aux effets conjugués de la RGPP, de la MAP et de la réforme territoriale.

L'occasion d'illustrer en séance de nombreux rayons de ce musée des horreurs pour des services ayant perdu plus d'un tiers de leurs effectifs depuis 2010, livrant leurs agents à des jeux de mécano technocratique-budgétaires et à des repositionnements en cascade au gré des suppressions de missions, d'effectifs, d'implantations territoriales, ou au gré des chantiers de mutualisation !

Les conditions pour traiter de la question de la qualité du dialogue social ou de la prévention des risques psychosociaux sont claires pour FO :

- halte aux chantiers de démolition de missions et d'emplois publics !
- halte à la banalisation de l'identité professionnelle et des compétences des fonctionnaires !
- halte à la dégradation de leurs conditions de travail et de leurs rémunérations !

Oui l'État territorial a un avenir, un avenir pour lequel FO a posé son cahier des charges ([ici](#)), et ce sans opposer niveaux régionaux / départementaux ni passer par la case « coupure des agents de leurs ministères ».

Reste à lui donner un cap lisible et ambitieux !

Restent aussi à rétablir les moyens nécessaires à l'exercice des mandats syndicaux et au bon fonctionnement des instances de dialogue social, qui pour FO ne sont pas des chambres d'enregistrement.

Au premier rang desquelles le CHSCT des DDI dont FO a obtenu la création en 2015, et les CHSCT locaux, dont les membres doivent pouvoir bénéficier de l'affectation de droits supplémentaires en application de l'article 2 de l'arrêté du 27 octobre 2014 !

Concernant plus précisément la déclinaison de l'accord cadre sur la prévention des risques psychosociaux, les conditions de réussite posées par FO sont :

1. Une volonté politique de stabiliser le contexte institutionnel, organisationnel, les missions et les effectifs des DDI,
2. Une instance de pilotage global (un CHSCT national connecté aux CHSCT locaux et CHSCT-M pour ne pas exclure les agents des DDI et maintenir le lien ministériel),
3. Des moyens dédiés à tous les niveaux (financiers, formation, humains...),
4. Une feuille de route ambitieuse,
5. Des outils opérationnels à destination des acteurs oui, mais une boîte à outils utile uniquement à la condition d'un pilotage fort et un réel travail au sein des instances locales !

A ce stade, pour FO, seuls les points 2, 4 et 5 sont partiellement traités et restent à approfondir.

Par contre, aucune réponse satisfaisante sur les points 1 et 3 dans le contexte croisé réforme territoriale/rigueur budgétaire/revue des missions !

Et pourtant, la prévention des risques psychosociaux passe d'abord par le traitement des risques primaires, une nécessité démontrée lors du CT des DDI du 21 mai 2015, au travers d'un test en grandeur nature de tentative de réponse à certaines questions issues du projet de guide méthodologique pour la prévention des RPS qui sera diffusé prochainement aux DDI !

Un test (en savoir plus [ici](#)) qui a visiblement marqué les esprits... à défaut d'apporter des réponses à ce stade !

FO souligne enfin l'importance **du diagnostic formalisé et partagé, débouchant sur un plan d'action dans chaque DDI piloté et évalué dans le cadre du CHSCT local.**

**C'est à ce prix que les agents des DDI retrouveront la sérénité et les conditions de travail auxquelles ils doivent pouvoir prétendre...
...à ce prix que le dialogue social dans le périmètre DDI retrouvera du sens !**

Éléments remis à la mission :

- FO pose ses exigences en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail ([ici](#)) et demande la mise en place d'un CHSCT des DDI ([ici](#))
- FO se félicite de la création du CHSCT des DDI ([ici](#)), demande la constitution rapide de l'orchestre et l'écriture de sa partition...et met les décideurs face à leurs responsabilités en matière de RPS ([ici](#)) !
- FO dresse l'état des lieux des DDI sur la base du bilan social 2014 ([ici](#))
- FO met sur la table son manifeste pour l'État territorial ([ici](#))

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@orange.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



Paris, le 11 mai 2016

Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement,
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris

Objet : Comité technique et dialogue social
N. réf. : 16027

Monsieur le Secrétaire général du gouvernement,

Comme FORCE OUVRIERE a eu l'occasion de l'exprimer à de multiples reprises, le fil du dialogue social au niveau du CT des DDI s'est fortement distendu depuis le milieu de l'année 2015.

Début 2016, en dépit de nos alertes répétées, vous avez choisi de le rompre, en passant en force sur la question de l'harmonisation des processus de mobilité et de promotion dans les DDI..

Sourd à nos arguments, portés par notre courrier du 10 mars dernier, vous avez délibérément décidé de punir les agents bénéficiant de trois cycles de mobilités dans les différents ministères sans pour autant offrir d'amélioration pour les autres agents et de porter atteinte à la valeur mobilité telle qu'elle prévaut dans leurs parcours professionnels. Mobilité choisie s'entend..

Pire, comme le démontrent déjà les hypothèses de travail mises sur la table à ce stade par la DRH du MEEM, ce sont les agents qui vont payer de leur poche certains effets induits, au moment des promotions en particulier, ce sont les recrutements de fonctionnaires qui sont menacés dans les établissements sous tutelle, ce sont des principes de gestion assis sur des objectifs de dynamique de parcours professionnels qui sont en passe d'être mis au rebut sous pression purement mécanique issue de votre décision.

Dans ce contexte encore alourdi par les velléités d'interdépartementalisation de certaines missions, alors que la dernière réunion du CT des DDI réunissant les conditions de quorum date maintenant de septembre 2015, FO, conjointement avec la CGT, a donc décidé de boycotter le CT des DDI programmé le 3 mai 2016.

...

./..

La réunion n'ayant pu se tenir, faute de quorum une nouvelle fois, vous avez décidé de re-convoquer cette instance à la date du 19 mai.

FORCE OUVRIERE ne saurait envisager de renouer les fils d'un éventuel dialogue sans aucun signe d'ouverture de votre part.

Aussi, les représentants FORCE OUVRIERE de nos quatre fédérations sont prêts à vous rencontrer avant la réunion du Comité technique reconvoqué, pour mesurer les signaux que vous souhaiterez – ou non – émettre dans le sens des revendications que nous portons en tant que première organisation au sein des DDI.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations très distinguées



Jean HEDOU
SG de la FEETS



Brigitte PERROT
SG de la F.A.G.E.



Philippe GRASSET
SG des FINANCES



Hubert RAGUIN
SG de la FNEC FP

DDI : FORCE OUVRIERE met sur la table ses préconisations !

Pour la défense des missions et services

- Fixer un cap ambitieux et pluriannuel pour les DDI « vu du SGG et des ministères » en déclinaison des différentes DNO ministérielles, en l'absence de toute directive depuis 2013,
- Appliquer un moratoire global sur les baisses d'effectifs dans les ministères contribuant aux DDI, et au sein des DDI
- Décider d'un arrêt des jeux de mécano technocratiques et budgétaires entraînant déstabilisation structurelle et dans la gestion des agents, et notamment :
 - pas de décroisement individuel des missions sécurité routière MEEM->MI,
 - pas de transfert rampant de missions et effectifs en préfecture (bureau environnement, sécurité routière) ou sous-préfecture (« ingénierie territoriale »),
 - halte aux vellétés d'interdépartementaliser les missions, ne visant qu'à pallier l'insuffisance de moyens et le manque chronique d'effectifs, avec toutes leurs conséquences sur le maintien des missions, la pérennité des structures, la situation des agents et leurs conditions de travail,
- Affirmer le confortement des SG des DDI et mettre un frein aux vellétés de mutualisation inter DDI ou en préfecture,
- Appliquer un moratoire sur les restructurations en cascade et fermetures de sites, et placer la gouvernance des réflexions sur les implantations infra-départementales en dehors du seul ministère de l'Intérieur,
- Mettre en place un observatoire des effectifs et évolution des origines ministérielles dans les SIDSIC, et stopper toute velléité d'extension de leur périmètre d'intervention au niveau régional,
- Maintenir, consolider et développer les compétences et les missions techniques pour assurer le portage des politiques et assurer la gestion de crise, en promouvant la fluidité des parcours professionnels correspondants (dérogations au RIFSEEP et mesures statutaires adaptées notamment)
- Maintenir le caractère de services de plein exercice des DDI, en appui et complémentarité des préfectures,
- Affecter des crédits et moyens nécessaires à la conduite de projets visant à la mise à niveau du parc immobilier et à son adaptation aux enjeux liés aux enjeux de sécurité, d'accessibilité, de confort d'accueil et d'usage.

Pour la défense des agents

- Consolider la gestion ministérielle des agents et le rôle des CAP ministérielles, garantes de la libre construction des parcours professionnels et des compétences, et lieu de réalisation des mobilités interministérielles,
- Stopper toute velléité de bascule supplémentaire d'ETP sur le BOP 333, dans le sillon des SIDSIC,

- Mettre en œuvre un alignement vers le haut (action sociale, rémunérations, gestion, temps de travail...), sur le mieux disant ministériel, dans le sens d'une gestion ministérielle maintenue et améliorée, et non pas dans le sens d'une gestion interministérialisée et banalisée,
- Arrêter de faire rimer interministérialité avec recul généralisé, la question du nombre de cycles de mobilité constituant un premier test majeur pour FO, et revenir sur certaines autres mesures imposées dans le cadre de la mise en place des DDI, comme le forfait cadre imposé !
- Recadrer les velléités de prise en main RH de certaines PFRH, comme par exemple en matière de recueil des besoins en formation court-circuitant la chaîne hiérarchique et les entretiens professionnels,
- Rappeler la bonne application des textes "frais de déplacement" face aux refus de principe de certaines directions d'appliquer la possibilité d'aller au delà des forfaits, ou bien de demander des justificatifs irrégulièrement,
- Rappeler la bonne application des textes "astreintes", face aux velléités de certaines directions de détourner les textes pour étendre le périmètre de l'astreinte de décision au delà des chefs de service.

Sur le fonctionnement des instances et le dialogue social

- Sur la méthode de travail du CT des DDI :
 - halte à la gestion des sujets au fil de l'eau et à l'instabilité des agendas qu'on a connue en 2015 !
 - fixation d'un calendrier de travail thématique par semestre pour le CT et le CHSCT
- Sur le fonctionnement des instances en général (y/c locales): redonner des marges de manœuvre à des instances bien souvent considérées comme des chambres d'enregistrement,
- Sur le CHSCT des DDI : établir une feuille de route ambitieuse, accorder les majorations de contingents d'absence aux membres du CHSCT des DDI et des CHSCT locaux et conduire des expertises externes pour tout projet structurel telle que la mise en place des DRDJSCS,
- Consolider le bilan social des DDI en intégrant les demandes de FO,
- Mettre fin à un certain nombre de dérives locales dénoncées par FO, notamment en matière de droits syndicaux ou délivrance des autorisations d'absence liées aux instances nationales (y/c CAP), ou de situations locales problématiques.

**FO, première organisation syndicale au sein des DDI,
demande des actes forts en faveur des agents en DDI !**

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@orange.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



Paris, le 6 juillet 2016

Bilan social des DDI pour 2015

Édition 2015 du : *Qui suis-je, dans quel État (territorial) j'erre ?*

Suite à un premier exercice réalisé en 2011 et présenté fin 2012 (partiel bien qu'ayant le mérite d'exister et alors que les bilans sociaux ministériels ignoraient déjà pour partie les agents en DDI), une copie 2012 encore beaucoup trop quantitative et peu qualitative, des versions 2013 et 2014 fiabilisées et élargies à notre demande, **voici la mouture 2015 livrée à la discussion du CT des DDI du 7 juillet 2016.**

FORCE OUVRIERE vous propose une visite guidée des principaux enseignements à en retirer, et ce non pas sur la seule période 2014/2015, mais bien depuis la mise en place des DDI !

Une visite qui sera prochainement complétée sur les volets relatifs à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, dans le cadre du CHSCT des DDI. Et avec une nouvelle donnée disponible qui fait mal : **les agents des DDI ont en moyenne « perdu » 3 jours de congés en 2014** (non pris et non-déposés sur un CET) ! Au moment où les fonctionnaires sont attaqués y compris sur leur temps de travail, FO attend une analyse urgente et des mesures appropriées pour remédier à cet état de fait inacceptable et révélateur de la pression dans les services . Une pression illustrée par ailleurs par **l'explosion des faits de violence enregistrés en 2014** (35 contre 14 en 2014).

Fait majeur à noter, **l'ensemble des DDI ont répondu cette année totalement ou partiellement à l'enquête permettant d'alimenter ce bilan consolidé.** De là à conclure qu'il y ait eu présentation dans les instances locales, il n'y a qu'un pas que nous ne franchirons pas !

**Quelques éléments saillants à en extraire...
...et ce en osant les confronter aux données du bilan 2011 :**

Agents des DDI, comptez-vous (et c'est de plus en plus facile) !

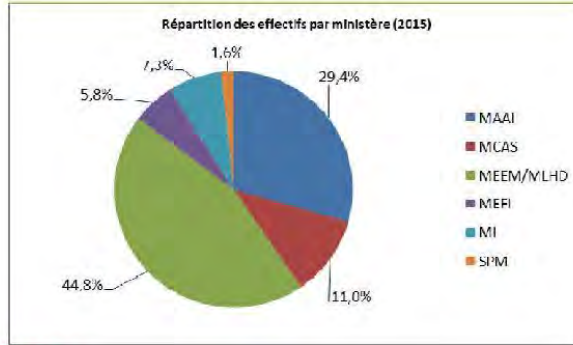
Vous étiez 42 977 en 2010 (source : nombre d'électeurs en DDI fin 2010)... et bien vous n'êtes plus que 28 473 personnels titulaires (30 927 inscrits aux élections de 2014... donc ça ne s'arrange pas !) à fin 2015 !

Soit la disparition de plus de 1000 agents en un an, et près de 15 000 agents depuis fin 2010... et ce sans compter le coup de rabot appliqué au 1er janvier 2010 lors de la mise en place de Réate 1 !

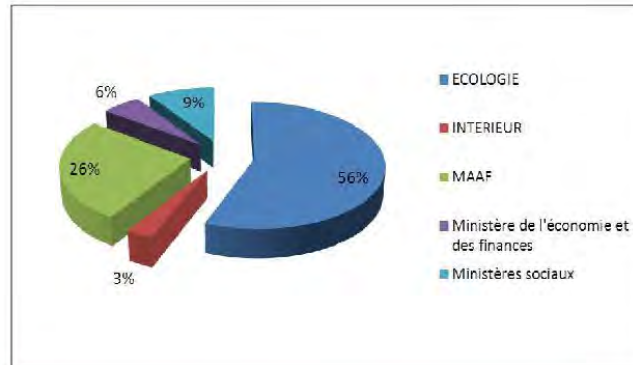
Entre début 2010 et fin 2015, les DDI ont donc perdu largement plus que le tiers de leurs effectifs physiques !

Une réalité que FO dénonce depuis longtemps, une réalité que le gouvernement cherche à dissimuler derrière des affichages de ré-équilibre DR/DD ... le vrai problème résidant dans les choix opérés en matière de trajectoire budgétaire globale et de stigmatisation des ministères « non prioritaires », principaux contributeurs aux DDI !

D'où venez-vous ?

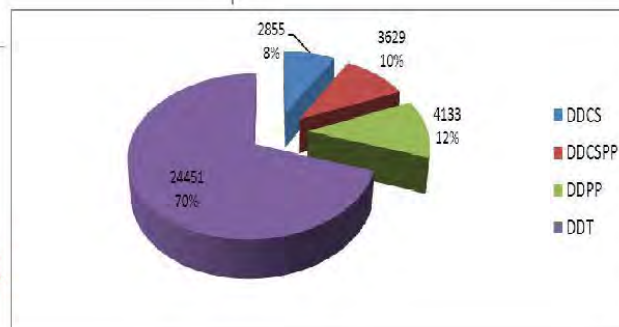
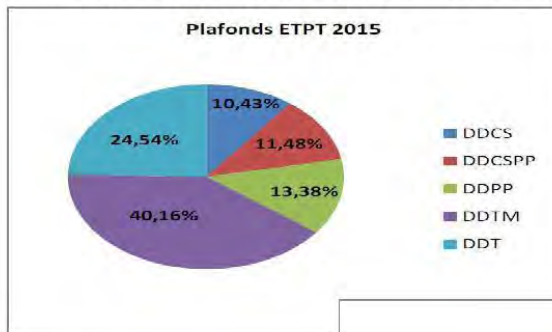


Rappel des données 2011 :



*Un écroulement de la part Environnement/Logement (malgré la première vague de décroisement des missions « environnement » du MAAF vers le MEEM), une OPA progressive de l'Intérieur...
 ...2 tendances qui ne sont pas prêtes de s'inverser si le décroisement des effectifs « sécurité routière » du MEDDE vers le MI était opéré (ce à quoi FO s'oppose) !*

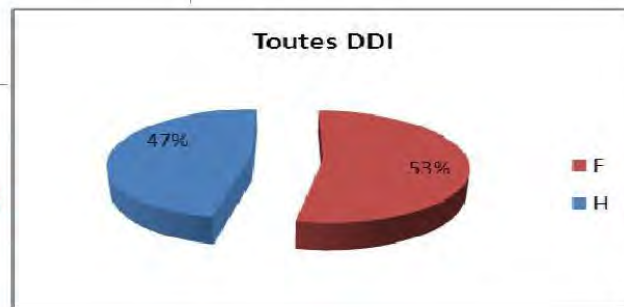
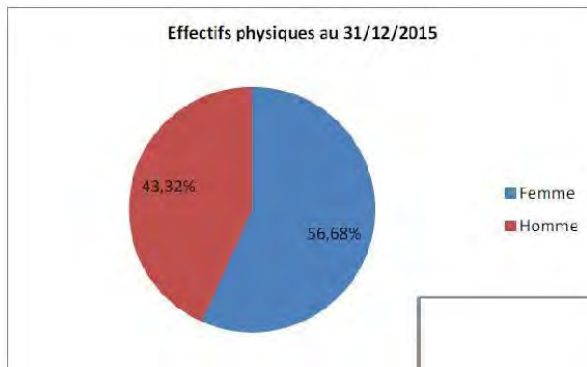
Dans quelle direction êtes-vous (à défaut de savoir dans quelle direction vous allez...) ?



Rappel des données 2011 :

*Un net tassement du bloc DDT/DDTM...
 ...et ce n'est malheureusement pas en raison d'un renforcement majeur des DDCS/DDCSPP/DDPP !*

Mesdames et messieurs, comptez-vous...

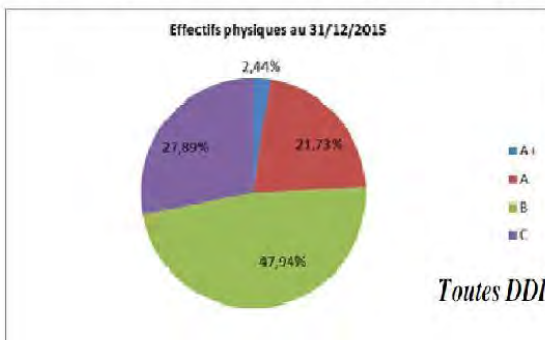


Rappel des données 2011 :
 Des DDI qui continuent donc à se féminiser... même si les proportions s'inversent au niveau de l'encadrement, avec 47,82 % de féminisation des catégories A et 29,45 % en A+ (en augmentation depuis 2011)...

Une dynamique positive confirmée dans la durée puisque 55% des agents de catégorie A/A+ (y compris chefs de services) de moins de 40 ans sont des femmes !

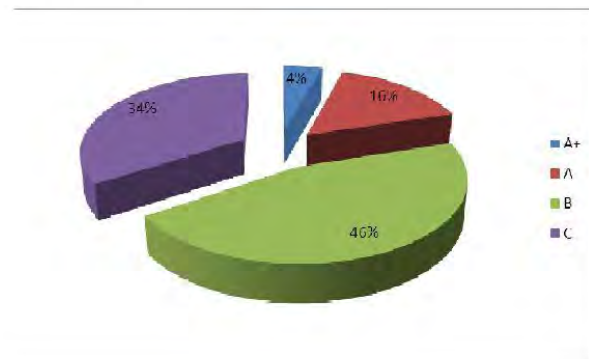
Une perspective encourageante y compris en ce qui concerne l'alimentation du vivier d'emplois de direction...

Quelle répartition en catégories de personnels ?



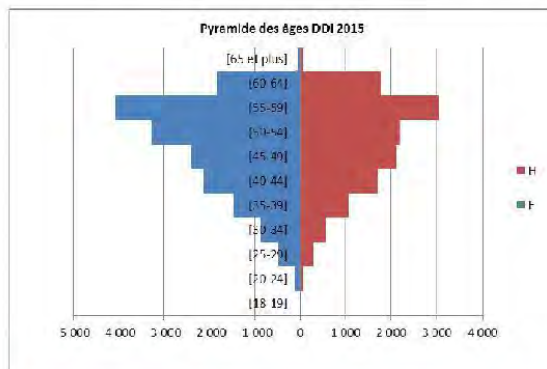
Toutes DDI confondues

Rappel des données 2011 :
 Une diminution de la représentation de la catégorie C dont on pourrait se féliciter s'il s'agissait de la conséquence de plans de requalifications auxquels la DGAFP s'oppose parfois par dogme...
 ...et non de la suppression de missions et d'emplois !



Pyramide des âges...

...choc démographique toujours en vue (âge moyen autour de 50 ans, et 37% - contre 39% en 2014 - des agents qui ont plus de 55 ans !)

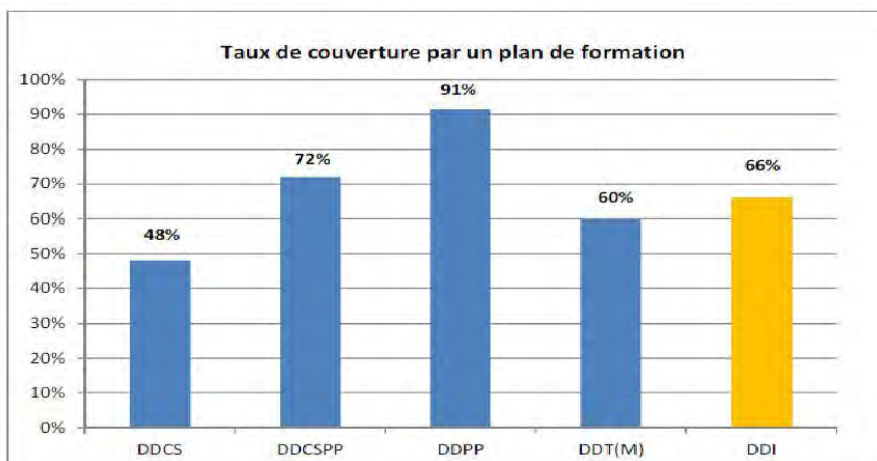


Un sacré challenge pour l'« employeur Matignon » s'il souhaite assurer le renouvellement des générations... si toutefois c'est bien son souhait ! Il faudra en tout cas redonner attractivité et lisibilité aux missions et parcours professionnels en DDI.

Un challenge qui n'est pas près d'être relevé si le rythme d'alimentation des DDI en sortie de concours notamment n'est pas renforcé alors que la vague de départs en retraite est devant nous !

Prise en compte de l'importance de la formation dans les DDI...

...du mieux (+10,9% de crédits consacrés aux formations transverses entre 2014 et 2015), mais peut encore mieux faire !



Et il faudrait d'abord répondre à la question « former pour quelles missions pérennes ? »...

Agent des DDI : quel montant vous consacre-t-on en fonctionnement ?

De moins en moins... avec un tassement de 0,43% de dotation moyenne par ETPT alors que les dépenses fixes augmentent et que les effectifs baissent ! Un cran de plus à prévoir à votre ceinture...

Zooms sur les différentes familles de DDI...

Quelques points saillants pour les DDCS :

- Une taille moyenne autour de 60 agents (plus de 64 en 2010)
- Évolution 2013/2014 : -0,42% en effectifs physiques et -1,12% en plafond d'emploi
- Prédominance des ministères sociaux : 71,3% des agents (73% en 2014) devant l'Intérieur et l'Écologie
- Taux de féminisation important: 74%
- Taux d'encadrement important: 35%

Quelques points saillants pour les DDCSPP :

- Une taille moyenne autour de 77 agents (contre 81 encore en 2013 !)
- Évolution 2013/2014 : +1,21% en effectifs physiques et +0,48% en plafond d'emploi
- Prédominance du MAAF (51,2%) et des ministères sociaux (29,1% contre 30% en 2014), devant les finances (10,7%), l'Intérieur et l'Écologie
- Taux de féminisation important: 60%
- Taux d'encadrement important: 35%
- Moindre représentation en catégorie C : 18%
- Taux important de contractuels: 13,5% (16% en 2014)

Quelques points saillants pour les DDPP :

- Une taille moyenne autour de 72 agents (contre 93 en 2010 !)
- Évolution 2013/2014 : +0,39% en effectifs physiques et +0,17% en plafond d'emploi
- Prédominance du MAAF (60,5% contre 61% en 2014) devant les finances (32,8%), l'Intérieur et l'Écologie
- Taux d'encadrement important: 37%
- Moindre représentation en catégorie C : 9%
- Taux important de contractuels: 13% (15% en 2014)

Quelques points saillants pour les DDT(M) :

- Une taille moyenne autour de 176 agents pour les DDT (contre 184 en 2014 et 227 en 2013 !), 274 agents pour les DDTM (contre 285 en 2014, à comparer globalement à près de 315 agents présents en DDT/DDTM en 2010 !)
- Évolution 2013/2014 : -7,56% en effectifs physiques et -3,9% en plafond d'emploi... no comment !
- Prédominance décroissante de l'Écologie/Égalité des territoires (68% contre 79% en 2011) devant le MAAF (23,3% contre 24 % en 2014) et l'Intérieur (7,5%)
- Taux d'encadrement faible: 18%

**La démonstration que DDI ne rime pas avec difficultés...
...mais avec diversité !!!**

Pour en savoir plus : vous pouvez consulter le projet de bilan social 2015 des DDI [ici](#).

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@orange.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris



DDI : le baromètre du dialogue social de FORCE OUVRIERE !





Exigences de FO pour la défense des missions et services

Réponses apportées par le SGG au 7 juillet 2016

Baromètre FO

<p>Fixer un cap ambitieux et pluriannuel pour les DDI « vu du SGG et des ministères » en déclinaison des différentes DNO ministérielles, en l'absence de toute directive depuis 2013</p>	<p>Aucune réponse à ce stade</p>
<p>Appliquer un moratoire global sur les baisses d'effectifs dans les ministères contribuant aux DDI, et au sein des DDI</p>	<p>PLF 2017 programme de nouvelles coupes drastiques dans les effectifs des ministères alimentant les DDI</p>
<p>Décider d'un arrêt des jeux de mécano technocratiques et budgétaires entraînant déstabilisation structurelle et dans la gestion des agents, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pas de décroisement individuel des missions sécurité routière MEEM->MI, • pas de transfert rampant de missions et effectifs en préfecture (bureau environnement, sécurité routière) ou sous-préfecture (« ingénierie territoriale »), • halte aux velléités d'interdépartementaliser les missions, ne visant qu'à pallier l'insuffisance de moyens et le manque chronique d'effectifs, avec toutes leurs conséquences sur le maintien des missions, la pérennité des structures, la situation des agents et leurs conditions de travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Les bruits courent comme quoi la convention MEEM/MI serait caduque dès 2017 • Certaines remontées « terrain » démontre que la modularité se développe • Là aussi, l'expérimentation locale cadrée – ou pas – se développe (missions CCRF ou Jeunesse/Sports)
<p>Affirmer le confortement des SG des DDI et mettre un frein aux velléités de mutualisation inter DDI ou en préfecture</p>	<p>Les effectifs des SG restent fragiles, et les velléités préfectorales locales continuent à s'exprimer</p>
<p>Appliquer un moratoire sur les restructurations en cascade et fermetures de sites, et placer la gouvernance des réflexions sur les implantations infra-départementales en dehors du seul ministère de l'Intérieur</p>	<p>Aucune réponse à ce stade</p>



Mettre en place un observatoire des effectifs et évolution des origines ministérielles dans les SIDSIC, et stopper toute velléité d'extension de leur périmètre d'intervention au niveau régional	Première cartographie des effectifs présentée en mai 2016, élargissement mécanique envisagé dans le cadre de la mise en place des DRDJSCS... avant les autres DR ?	
Maintenir, consolider et développer les compétences et les missions techniques pour assurer le portage des politiques et assurer la gestion de crise, en promouvant la fluidité des parcours professionnels correspondants (dérogations au RIFSEEP et mesures statutaires adaptées notamment)	Aucune réponse à ce stade, aucune perspective sur les dérogations au RIFSEEP demandés par les ministères, blocage de la DGAFP de mesures statutaires pourtant porteuses de la fluidité des parcours	
Maintenir le caractère de services de plein exercice des DDI, en appui et complémentarité des préfectures	Discours apaisant à ce stade...qui engagent qui et pour combien de temps ?	
Affecter des crédits et moyens nécessaires à la conduite de projets visant à la mise à niveau du parc immobilier et à son adaptation aux enjeux liés aux enjeux de sécurité, d'accessibilité, de confort d'accueil et d'usage	Pas de lisibilité sur les crédits affectés, mais très grande visibilité sur la suppression des effectifs et compétences dédiés au sein des DDI à la conduite d'opération et à la gestion de patrimoine	



Exigences de FO pour la défense des agents

Consolider la gestion ministérielle des agents et le rôle des CAP ministérielles, garantes de la libre construction des parcours professionnels et des compétences, et lieu de réalisation des mobilités interministérielles
Stopper toute velléité de bascule supplémentaire d'ETP sur le BOP 333, dans le sillon des SIDSIC
Mettre en œuvre un alignement vers le haut (action sociale, rémunérations, gestion, temps de travail...), sur le mieux disant ministériel, dans le sens d'une gestion ministérielle maintenue et améliorée, et non pas dans le sens d'une gestion interministérialisée et banalisée







Réponses apportées par le SGG au 7 juillet 2016

Il n'échappe à personne que le passage de 3 à 2 cycles de mobilité, imposé au MEEM, est destiné à mieux permettre la mise en place d'une gestion inter-ministérielle locale !
Les bruits courent....
Ouverture d'un chantier RH en lien avec la DGAFP et les ministères concernés : <ul style="list-style-type: none"> - Action sociale de proximité - Missions de contrôle (modalités communes de protection des agents) - Projet de baromètre social en DDI - Télétravail Il manque quelques sujets à l'appel !

Baromètre FO






Arrêter de faire rimer interministérialité avec recul généralisé, la question du nombre de cycles de mobilité constituant un premier test majeur pour FO, et revenir sur certaines autres mesures imposées dans le cadre de la mise en place des DDI, comme le forfait cadre imposé !	Passage en force assumé concernant les cycles de mobilité sans aucune préoccupation sur les effets induits ! Aucun signal à ce stade sur des améliorations sur d'autres sujets, comme le forfait cadre imposé	
Recadrer les velléités de prise en main RH de certaines PFRH, comme par exemple en matière de recueil des besoins en formation court-circuitant la chaîne hiérarchique et les entretiens professionnels	Aucune réponse à ce stade	
Rappeler la bonne application des textes «frais de déplacement» face aux refus de principe de certaines directions d'appliquer la possibilité d'aller au delà des forfaits, ou bien de demander des justificatifs irrégulièrement	Des situations persistantes...	
Rappeler la bonne application des textes «astreintes», face aux velléités de certaines directions de détourner les textes pour étendre le périmètre de l'astreinte de décision au delà des chefs de service	Des velléités là aussi persistantes !	



Exigences de FO pour le fonctionnement des instances et le dialogue social

Réponses apportées par le SGG au 7 juillet 2016

Baromètre FO

Sur la méthode de travail du CT des DDI : - halte à la gestion des sujets au fil de l'eau et à l'instabilité des agendas qu'on a connue en 2015 ! - fixation d'un calendrier de travail thématique par semestre pour le CT et le CHSCT	Fixation d'un calendrier de travail sur les sujets RH, dates de CT fixées mais pas des réunions préparatoires	
Sur le fonctionnement des instances en général (y/c locales): redonner des marges de manœuvre à des instances bien souvent considérées comme des chambres d'enregistrement	Aucune amélioration en la matière, les instances restant dépendantes uniquement des effets de la baisse des moyens, la suppression de missions et des effets de la réforme territoriale	
Sur le CHSCT des DDI : établir une feuille de route ambitieuse, accorder les majorations de contingents d'absence aux membres du CHSCT des DDI et des CHSCT locaux et conduire des expertises externes pour tout projet structurel telle que la mise en place des DRDJSCS	Proposition de feuille de route dans le cadre du CHSCT de mai 2016 Projet d'arrêté portant sur le contingent annuel d'autorisations d'absence pour les membres du CHSCT des DDI examiné lors du CT du 7 juillet Arbitrage non connu concernant les CHSCT locaux Pas d'expertise lancée en lien avec la mise en place des DRDJSCS	



Consolider le bilan social des DDI en intégrant les demandes de FO

Bilan social 2015 présenté lors du CT du 7 juillet 2016 (à voir sur le contenu)

Mettre fin à un certain nombre de dérives locales dénoncées par FO, notamment en matière de droits syndicaux ou délivrance des autorisations d'absence liées aux instances nationales (y/c CAP), ou de situations locales problématiques

Situations persistantes...





Paris, le 12 septembre 2016

Mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux en DDI

Des sujets sensibles, des problèmes avérés, des solutions qui passent par des changements de politique !

Par [lettre du 22 janvier 2016](#), le Secrétaire général du gouvernement a confié au comité inter-inspections couvrant les DDI une mission d'évaluation du dialogue social et de la prise en compte des risques psychosociaux. Après avoir entendu dans un premier temps les OS représentées au CT des DDI (voir les éléments portés par FO [ici](#)), la mission s'est déplacée dans 42 DDI en rencontrant les membres des CT et CHSCT locaux.

Conformément à la demande de FO, la mission a proposé de rencontrer à nouveau les OS du CT des DDI avant de rendre son rapport...objet d'une rencontre organisée le 7 septembre 2016. L'occasion pour la mission de présenter ses principaux constats/diagnostics :

- une interministérialité qui a généré une complexité dans la conduite du dialogue social entre CTM, CT des DDI et instances animées par la DGAFP
- un dialogue conduit par une administration, celle de Matignon, jusque là dédiée à des missions d'arbitrage et non de gestion directe
- des changements institutionnels continus depuis 2010 en opposition avec l'expression des organisations syndicales
- des instances nationales et locales le plus souvent consacrées à des ordres du jour « pour information », même sur des points qui justifieraient des consultations « pour avis » (réorganisation notamment)
- des directions reconnaissant conduire le dialogue social sans marge de manœuvre, entre autorité préfectorale et contrainte budgétaire ministérielle
- une chaîne hiérarchique ayant parfois du mal à s'impliquer dans le dialogue social et la prévention des RPS (*ndr : les cadres étant par ailleurs souvent écartés des lieux de dialogue social par leur direction et soumis à la pression de l'activité de leur service ou à l'incertitude quant à l'avenir de leurs missions*), et un rôle central des SG de proximité
- des représentants du personnel ayant du mal à faire prendre en compte leur mandat dans les objectifs professionnels qui leur sont fixés, au détriment de leur capacité à se former (*ndr : via leurs organisations syndicales!*) et à exercer leur mandat

Nombre de ces constats, FO les a déjà portés... et ils trouvent leur source bien au delà du seul périmètre des DDI !

Ainsi, comment parler qualité du dialogue social et prévention des RPS **lorsque les agents et les services sont livrés en pâture aux saignées en effectifs** (plus du tiers des effectifs perdus depuis 2010... et ce n'est pas terminé pour des services alimentés par des ministères non-prioritaires !), **à des jeux de mécano technocratico-budgétaires et à des repositionnements en cascade** au gré des suppressions de missions, d'effectifs, d'implantations territoriales, ou au gré des chantiers de mutualisation !

Comment parler de qualité du dialogue social **quand le gouvernement multiplie les passages en force et les tacles par derrière**, PPCR, RIFSEEP et cycles de mobilité en première ligne !

Comment parler de qualité du dialogue social **quand les instances sont délibérément contournées, manipulées ou vidées de leur substance**.

Comment parler de qualité du dialogue social **quand les interlocuteurs des représentants du personnel n'ont plus aucun réel levier de décision face aux injonctions de la DGAFP** « DRH de l'État toute puissante », **ou face aux injonctions préfectorales au niveau local**. Il est même des ministres à qui la DGAFP affirme « *vous pouvez écrire ce que vous voulez concernant l'avenir de vos agents, vous n'avez rien à dire à ce sujet* ».

Comment parler de qualité du dialogue social **quand l'administration est dans l'incapacité de donner une lisibilité à 6 mois aux agents**. Il en est ainsi des agents chargés des missions de sécurité routière en DDT(M), qui pourraient bien être versés de force au ministère de l'Intérieur dès le 1er janvier 2017 (aucune réponse au CT des DDI de juillet 2016)... sans avoir eu aucune possibilité de solliciter un autre poste à cette échéance puisque le SGG leur a supprimé un cycle de mobilité !

Comment parler de qualité du dialogue social **quand nombre de DDI connaissent des situations managériales ou de réorganisation très problématiques**, sans que les instances locales ne soient écoutées.

Les conditions pour traiter de la question de la qualité du dialogue social ou de la prévention des risques psychosociaux sont claires pour FO :

- halte aux chantiers de démolition de missions et d'emplois publics !
- halte à la banalisation de l'identité professionnelle et des compétences des fonctionnaires !
- halte à la dégradation de leurs conditions de travail et de leurs rémunérations !
- halte aux passages en force continus de l'administration et du gouvernement...

Enfin, FO exige **le rétablissement des moyens nécessaires à l'exercice des mandats syndicaux et au bon fonctionnement des instances de dialogue social**. Ceci alors que le SGG vient tout juste de présenter un [bilan social 2015](#) démontrant que les agents en DDI perdent en moyenne 3 jours de congés par an ! **La pression insupportable exercée à titre professionnel sur l'ensemble des agents ne peut qu'amener à rendre l'exercice d'un mandat syndical souvent intenable, ainsi que l'accès à la formation dispensée par les organisations syndicales.**

Alors oui, passé le cap des constats, le temps risque de rester durablement couvert sur le dialogue social en DDI (le baromètre FO en témoigne), tant qu'un cap nouveau ne sera pas donné !

Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Enseignement, la Culture et la Formation Professionnelle – fnecfp@fo-fnecfp.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@orange.fr

46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris

2.3.2.1 Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes

4 juillet 2016



Mission interministérielle sur le dialogue social dans les DDI

Contribution de l'UNSA

La question du dialogue social dans les DDI revient régulièrement dans les débats du CT des DDI. Il est fait souvent état des faiblesses ou des insuffisances, voire de sérieux dysfonctionnements des instances de concertation, tant au niveau interministériel qu'au niveau local.

Au niveau interministériel

Les difficultés sont liées principalement au suivi des dossiers entre les ministères et la DSAF dans des délais très contraints et dans un contexte de réorganisation permanent, sans pour autant résoudre les chantiers de convergence (RIFSEEP-restauration collective...) qui concernent le vécu des agents au quotidien et dont le traitement fait l'objet de demandes récurrentes de l'UNSA.

Cette situation est notamment due à la difficile articulation entre les différents niveaux d'intervention pour une approche commune de certains dossiers, tels ceux de la CCRF ou de la DRDJSCS.

Au niveau local

Il ressort de la synthèse des comptes rendus des CT et CHSCT de seize DDI, que l'UNSA a réalisée, que le fonctionnement est le plus souvent conforme aux textes. Pour autant, le dialogue social est diversement mis en oeuvre d'une DDI à l'autre, plus particulièrement dans les DDCSPP. Des situations de tension apparaissent, en effet, ici où là en raison du caractère hétéroclite des équipes relevant de BOP différents et de la diversité des métiers parfois difficilement appréhendée par la chaîne hiérarchique. Les représentants du personnel se heurtent souvent à l'absence de réponse en cas de signalements liés à des situations de tension ou de crise. Dans ce cas précis, la chaîne de commandement est quant à elle totalement inopérante.

Il est souvent reproché l'absence de transparence de la part des équipes de direction dans la gestion RH (mobilité, attribution de la dotation PFR/RIFSEEP, avancements, promotions, prime spéciale...).

Il est fait état d'un contexte tendu lié aux urgences et aux réformes qui ont durci la vie quotidienne et complexifié le travail ou encore altéré la lisibilité des missions à accomplir. Les fortes réductions d'effectifs subies dans l'ensemble des DDI qui rendent la charge et l'organisation du travail plus lourdes, générant fréquemment des risques de RPS.

Au cours des débats, reviennent également très souvent la question des mobilités, la diminution des crédits de fonctionnement du programme 333, le vieillissement de la pyramide des âges, qui génère de nombreux départs à la retraite et ainsi des pertes de compétences.

Le thème de la qualité de vie au travail est un thème récurrent, qui renvoie à l'évolution de l'organisation du travail et du service rendu.

Il est constaté que les DDI respectent globalement le contexte réglementaire des CHSCT dans lequel s'inscrit l'obligation d'intégrer la dimension RPS dans le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) avec des variantes sur la méthode. La principale difficulté est liée à la multiplicité d'acteurs (assistante sociale, médecin du travail, conseiller de prévention, inspecteur santé sécurité au travail encadrement ...) qui entre dans le champ d'intervention des RPS et dont une partie n'est parfois pas associée aux réflexions. Un besoin de clarification sur leur rôle, leur place, est nécessaire afin de responsabiliser tous les acteurs.

Par ailleurs, les diagnostics effectués ne sont pas toujours d'actualité au regard de la réalité du moment. En effet, le contexte évolue constamment et les conséquences récentes de la réforme territoriale, comme la mise en place de l'interdépartementalité doivent être prises en compte. C'est pourquoi l'UNSA insiste pour que l'ensemble des DDI ait réalisé un diagnostic actualisé et mis en place le plan d'action correspondant.

Pièce jointe n°3 : Instruction du Gouvernement du 16 juin 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'écologie, du développement
durable et de l'énergie
Ministère du logement, de l'égalité des
territoires et de la ruralité
Secrétariat général
Direction des ressources humaines
Département des relations sociales
Bureau du dialogue social national

Instruction du Gouvernement du 16 JUIN 2015
**relative aux nouvelles modalités du dialogue social au ministère de l'écologie, du
développement durable et de l'énergie et au ministère du logement, de l'égalité des
territoires et de la ruralité**

NOR DEVK1511479J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

**La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,
La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,**

à

Pour exécution

Administration centrale du MEDDE et du MLETR
-Secrétariat général du MEDDE et du MLETR
-Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
-Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
-Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
-Direction générale de l'aviation civile (DGAC)
-Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
-Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)
-Commissariat général au développement durable (CGDD)
-Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)
-Centre de prestations et d'ingénierie informatiques (SG/SPSSI/CPII)
-Direction du centre ministériel de valorisation des ressources humaines
(SG/DRH/CMVRH)

Pour information

Préfets de région,
-Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).
-Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-
France (DRIEA-IF)

- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE-IF).
- Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL-IF)
- Direction interrégionale de la mer (DIRM)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction de la mer (DM)

Préfets coordinateurs des itinéraires routiers,

- Directions interdépartementales des routes (DIR)

Services techniques centraux

- Centre d'études des tunnels (CETU)
- Centre national des ponts de secours (CNPS)
- Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG)

Service à compétence nationale

- École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE) et ses établissements

Établissement public national placé sous la double tutelle MEDDE-MLETR

- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Établissements publics placés sous la tutelle du MLETR

- Agence nationale pour l'habitat (ANAH)
- Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)
- Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

Établissements publics placés sous la tutelle du MEDDE

- Agence des Aires marines protégées (AAMP)
- Agences de l'eau Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie.
- Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)
- École nationale de l'aviation civile (ENAC)
- École nationale des ponts et chaussées (ENPC)
- École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)
- École nationale supérieure maritime (ENSM)
- Établissement national des invalides de la marine (ENIM)
- Établissement public du marais poitevin (EPMP)
- Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)
- Institut géographique national (IGN)
- Météo-France.
- Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
- Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
- Parc amazonien de Guyane
- Parcs nationaux des Calanques, des Cévennes, des Écrins, de la Guadeloupe, du Mercantour, de Port Cros, des Pyrénées, de la Réunion, de la Vanoise
- Parcs nationaux de France (PNF)
- Voies navigables de France (VNF)

Résumé : la présente instruction a pour objet de présenter les nouvelles modalités du dialogue social applicables dans le cadre du comité technique ministériel comme dans celui des instances informelles de dialogue social de niveau national (réunions de chantier de l'agenda social, réunions de synthèse, groupe de dialogue, etc...), et de détailler le rôle du département des relations sociales de la direction des ressources humaines dans la mise en œuvre de ce dialogue social.

Catégorie : mesures d'organisation des services retenues par les ministres pour la mise en œuvre du dialogue social		Domaine : écologie, développement durable	
Type : Instruction du Gouvernement			
Mots clés liste fermée : Textes Relatifs au Droit		Mots clés libres : dialogue social, organisation syndicale, agenda social, comité technique, concertation, négociation,	
Texte de référence : - Décret n°82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique			
Circulaire(s) abrogée(s) :			
Date de mise en application : immédiate			
Pièce(s) annexe(s) :			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	BO	Site circulaires.gouv.fr	

L'existence d'un dialogue social de qualité entre les représentants des personnels et l'administration est une condition essentielle à la bonne mise en œuvre de nos politiques publiques, dans le respect des garanties des personnels qui en ont la charge.

Nous appelons votre attention par la présente instruction sur les éléments d'organisation et de méthode qui doivent concourir à garantir des échanges de qualité dans un esprit de transparence et de responsabilité avec les représentants du personnel.

I- L'organisation du dialogue social

Le dialogue social local est organisé au sein des comités techniques de proximité ou comités techniques spéciaux, des CHSCT locaux, des comités locaux d'action sociale, des instances de concertation régionales, des commissions locales de formation, les CAP locales. Des réunions informelles peuvent également être organisées au niveau local.

Le dialogue social national s'articule autour d'instances de dialogue social formelles, le comité technique ministériel (CTM), le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT M), les commissions administratives paritaires (CAP), le comité central d'action sociale (CCAS), la commission ministérielle de la formation professionnelle (CMFP) et d'instances de dialogue social informelles. Il convient aujourd'hui de faire évoluer au niveau national les modalités d'organisation des réunions informelles de dialogue avec les organisations syndicales.

Ainsi, ces instances informelles nationales devront se décliner en trois types de réunions : des réunions de suivi des chantiers de l'agenda social, des réunions de synthèse relatives à l'avancée

des chantiers de l'agenda social et des groupes de dialogue, dont la fixation de l'ordre du jour doit être partagée avec les organisations syndicales.

Les réunions de chantier de l'agenda social ont une place essentielle dans le fonctionnement du dialogue social de nos ministères. Le calendrier des réunions est fixé pour chacun des chantiers à l'occasion de sa réunion de lancement.

Les réunions de synthèse mentionnées ci-dessus sont réunies à échéances régulières. Elles permettent également de faire le point sur les dossiers en cours non inscrits à l'agenda.

Les groupes de dialogue permettent d'aborder des sujets généraux et prospectifs.

1- Le Comité technique ministériel

Un calendrier annuel fixant les dates des comités techniques ministériels est établi par le département des relations sociales de la DRH. Ce calendrier vous est systématiquement adressé, il est également diffusé aux organisations syndicales et aux membres du CTM.

Nous vous invitons à y porter la plus grande attention afin de tenir compte des échéances de consultation des instances dans le pilotage de vos projets. En particulier nous demandons s'il y a lieu que les avis des instances consultatives de niveaux inférieurs soient recueillis avant l'inscription de votre dossier à l'ordre du jour du CTM.

Le règlement intérieur du CTM, concerté avec ses membres, a été adopté le 29 janvier 2015. Il dispose que les convocations, l'ordre du jour et les documents s'y rapportant doivent être transmis aux membres du CTM quinze jours avant la date de la séance.

Les organisations syndicales disposent de la faculté de demander au président du CTM l'inscription de points supplémentaires à l'ordre du jour. Cette inscription est de droit lorsqu'elle est demandée par la moitié au moins des représentants titulaires au CTM. Le président peut par ailleurs accepter toute question formulée par une ou plusieurs organisations syndicales. Le ou les points complémentaires inscrits à l'ordre du jour peuvent concerner une direction métier. Dans ce cas nous demandons la désignation du ou des membres de la direction qui pourront garantir, en tant qu'expert, sa représentation en séance et qui apporteront dans le cadre de la préparation des dossiers tous les éléments nécessaires à la bonne qualité des échanges.

Par ailleurs, les membres du CTM sont susceptibles de transmettre des amendements aux projets de textes qui leur sont soumis. Nous vous demandons de garantir la disponibilité de vos équipes pour en assurer l'analyse malgré des délais contraints.

2- Les instances informelles de dialogue social

2-1 Les principes généraux

Pour chaque réunion et quelle qu'en soit la forme, le statut de la réunion (information, concertation, négociation) doit être précisé.

Le président de chaque réunion (le directeur des ressources humaines ou son représentant) est mandaté pour représenter l'administration. La présence d'un représentant de la direction métier concernée, lui-même mandaté, est systématiquement requise lorsque les sujets à l'ordre du jour l'exigent.

Lorsque l'échange donne lieu à concertation ou négociation, le président de séance apprécie dans le cadre de son mandat, à l'occasion des débats, les possibilités de faire évoluer les propositions

de l'administration en fonction des contraintes dont il a connaissance et dont il peut faire état aux organisations syndicales participantes.

Les observations des organisations syndicales qui le nécessiteraient doivent faire l'objet d'études complémentaires. Les demandes non retenues devront, après expertise, être explicitées.

Les convocations, l'ordre du jour et les documents s'y rapportant doivent être transmis par le département des relations sociales 15 jours avant la tenue de la réunion.

Afin de garantir l'efficacité de ces réunions, les dossiers présentés devront contenir une étude d'impact précisant en particulier les incidences sur les personnels, de la mise en œuvre des projets de texte présentés.

Pour les points relevant d'une direction générale d'administration centrale, la présentation du projet sous tous ses aspects techniques sera assurée par un représentant de cette direction métier. Les sujets relevant des ressources humaines seront portés conjointement par la direction métier et la DRH.

Les réunions organisées directement par les directions métiers doivent suivre les mêmes principes d'organisation et de fonctionnement et associer des représentants de la direction des ressources humaines, notamment le département des relations sociales qui doit en être systématiquement informé.

En application de la loi rénovation du dialogue social, toute organisation syndicale disposant d'au moins un siège au comité technique ministériel est considérée comme représentative.

Cette représentativité rend légitime, pour chaque organisation syndicale concernée, sa présence dans l'ensemble des réunions et groupes de travail organisés par l'administration.

Vous veillerez en conséquence à la bonne application de ce principe à l'occasion de l'organisation de vos réunions.

2-2 Les réunions de chantier de l'agenda social

Les réunions de chantier de l'agenda social sont organisées selon un calendrier fixé pour chaque chantier lors de la réunion de lancement. Cette première réunion est également l'occasion de fixer les objectifs du chantier et son périmètre.

En fonction des thèmes portés en discussion, l'administration est représentée par la direction des ressources humaines accompagnée du service du pilotage de l'évolution des services et, le cas échéant, de la direction d'administration centrale concernée.

Les organisations syndicales ne disposant pas de sièges au comité technique ministériel, mais représentatives de manière sectorielle ou catégorielle pour un chantier donné, peuvent être associées aux réunions. Chaque réunion devra faire l'objet d'un relevé de conclusions établi par le département des relations sociales.

2-3- Les réunions de synthèse

Les réunions de synthèse relatives à l'avancée des chantiers de l'agenda social sont également l'occasion d'évoquer des dossiers en cours non inscrits dans l'agenda social. Elles sont organisées à échéances régulières.

Le calendrier et l'ordre du jour sont communiqués par la direction des ressources humaines.

2-4- Les groupes de dialogue

Des sujets plus généraux et prospectifs nécessitant une réflexion en amont peuvent être identifiés et nécessiter l'organisation de réunions ad hoc appelées groupes de dialogue. Selon les sujets abordés, des champs de négociation à ouvrir entre les organisations syndicales et l'administration pourront être identifiés.

Les ordres du jour et l'agenda de ces réunions seront partagés pour moitié avec les organisations syndicales qui signaleront au département des relations sociales les thèmes demandés. Le calendrier des réunions et de leur ordre du jour sera établi par la direction des ressources humaines en tenant compte des contraintes de délai pour la production des dossiers qui serviront de base aux discussions avec les représentants du personnel.

Ces réunions, présidées par un représentant de la direction des ressources humaines, pourront mobiliser des représentants des directions métier. La fréquence des groupes de dialogue pourra être d'une réunion tous les deux mois.

II- Le rôle du département des relations sociales de la direction des ressources humaines

Le secrétaire général pilote, avec le directeur des ressources humaines, le dialogue social national.

Le département des relations sociales de la direction des ressources humaines est un acteur central du dialogue social, qui remplit une triple fonction d'organisation, de coordination et de suivi pour accompagner l'évolution de nos méthodes de discussion avec les partenaires sociaux.

Il est l'interlocuteur des services d'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements publics, avec lesquels il doit entretenir des contacts réguliers et échanger toute information utile sur le climat social.

Son rôle d'assistance et de conseil aux services, de suivi des conflits sociaux, de gestion des moyens et des permanents syndicaux, doit également en faire pour vous un interlocuteur privilégié et le point d'entrée unique sur tous les sujets relatifs au dialogue social. Le département des relations sociales est tout particulièrement garant de la bonne application des règles relatives à l'exercice du droit syndical.

1- Coordination et organisation des réunions

Le département des relations sociales de la DRH assure la coordination et l'organisation des différents types d'instances détaillées ci-dessus.

A ce titre, il établit le calendrier des différentes réunions en tenant compte de l'agenda des organisations syndicales qui lui signalent en début d'année les dates des réunions de leurs instances dirigeantes (congrès fédéraux, ...).

Les calendriers vous sont communiqués. Nous vous invitons à en tenir compte dans le séquencage de la conduite de vos projets.

Le respect des délais de transmission des documents est essentiel pour permettre aux organisations syndicales de préparer les réunions dans les meilleures conditions. Nous vous demandons en conséquence de veiller à la bonne transmission des documents au département des relations sociales 48h avant la date limite de diffusion aux organisations syndicales.

2- Suivi des courriers syndicaux

Les échanges avec les partenaires sociaux se traduisent également par la transmission de courriers formalisés, qui permettent aux services d'instruire avec précision les problématiques posées. Il revient au destinataire de répondre à tout courrier d'origine syndicale. Dans la mesure du possible, une réponse complète doit être transmise dans un délai de quinze jours. A défaut, une réponse d'attente ou une demande de précisions sera transmise dans ces mêmes délais.

Vous veillerez à transmettre une copie de vos échanges (courriers et réponses) au département des relations sociales qui assure le suivi de l'ensemble des courriers syndicaux.

3- Mise en place d'outils de suivi d'avancement des dossiers

La variété et la multiplicité des échanges avec les organisations syndicales, que ce soit dans le cadre de l'agenda social de nos ministères, de notre comité technique ministériel des groupes de travail thématiques, attestent du nombre important de dossiers, chantiers, et projets portés par l'administration. Il est donc indispensable qu'un suivi centralisé et partagé entre l'administration et les organisations syndicales soit mis en place.

Différents outils sont nécessaires à ce suivi :

- un tableau de bord de suivi des textes présentés en CTM,
- un tableau de bord de suivi de l'avancée des chantiers de l'agenda social et des autres chantiers prioritaires,
- un tableau de bord de suivi des échanges et engagements pris lors des différentes réunions et groupes de travail ainsi qu'en CTM,
- un tableau de bord de suivi par organisation syndicale des suites réservées aux courriers des fédérations et des syndicats nationaux (hors situations individuelles).

Ces tableaux de bord, qui vous seront communiqués, doivent avant tout permettre de partager l'information avec les organisations syndicales et faire l'objet d'une actualisation régulière.

Certains des thèmes qui figurent dans ces tableaux peuvent être portés conjointement par la direction des ressources humaines et vos directions. Nous vous demandons d'être attentifs à ces documents et de transmettre au département des relations sociales toute information susceptible d'en permettre l'actualisation.

Nous comptons sur l'implication de l'ensemble des responsables de l'administration dans la mise en œuvre de ces nouvelles méthodes de dialogue avec les partenaires sociaux. Nous insistons sur la nécessité de mieux partager l'information avec les représentants de nos personnels afin de garantir une amélioration de la qualité du dialogue social au sein de nos ministères.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Le **16 JUIN 2015**


Ségolène ROYAL


Sylvia PINEL

Pièce jointe n°4 : Enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires d'un dispositif APPO

SAF D
DSAF DSA
AF DSAF DSAF
SAF DSAF DSAF DS
F DSAF DSAF DSAF D

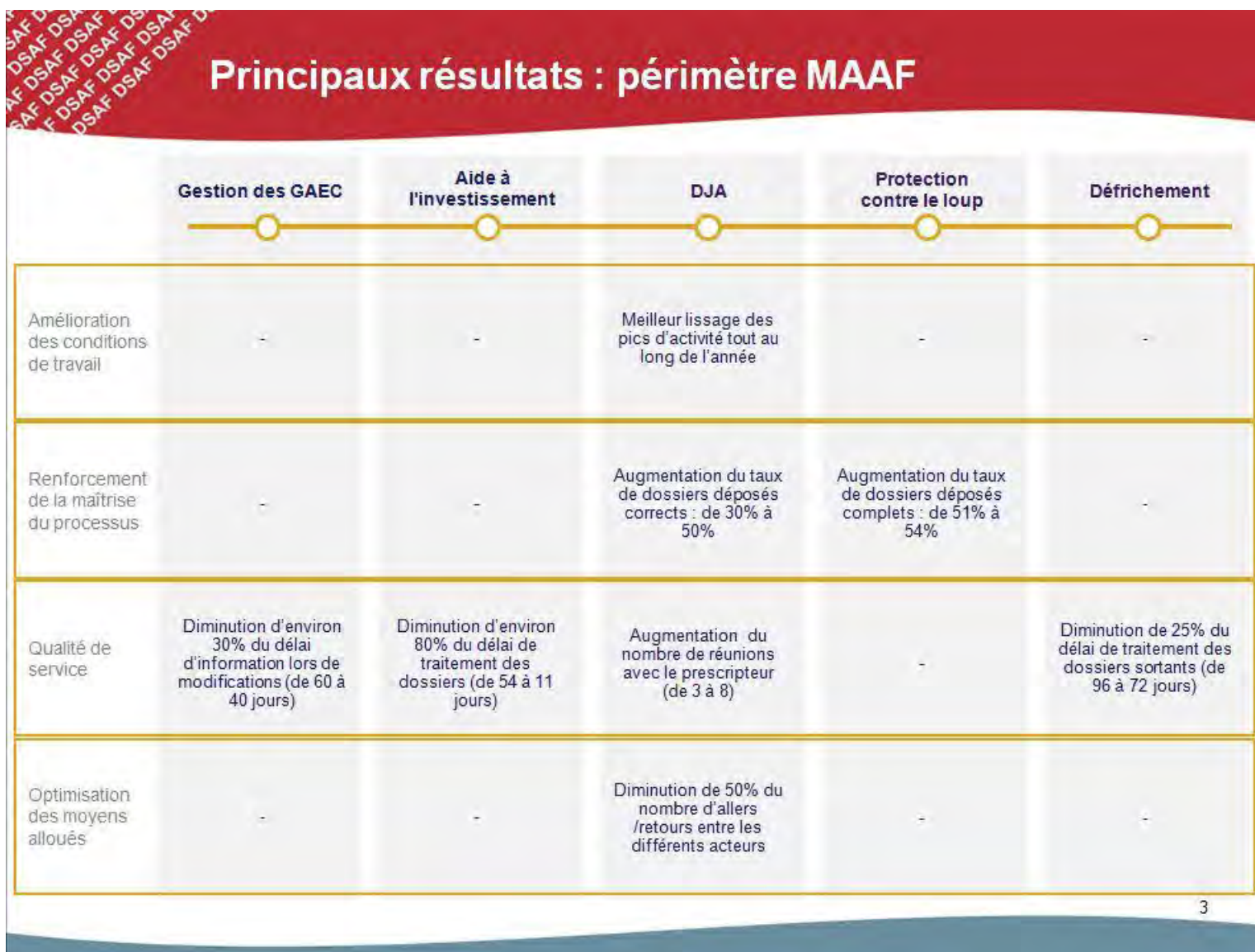
Enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires d'un dispositif APPO

Présentation des résultats obtenus

1

Principaux résultats : périmètre MEEM

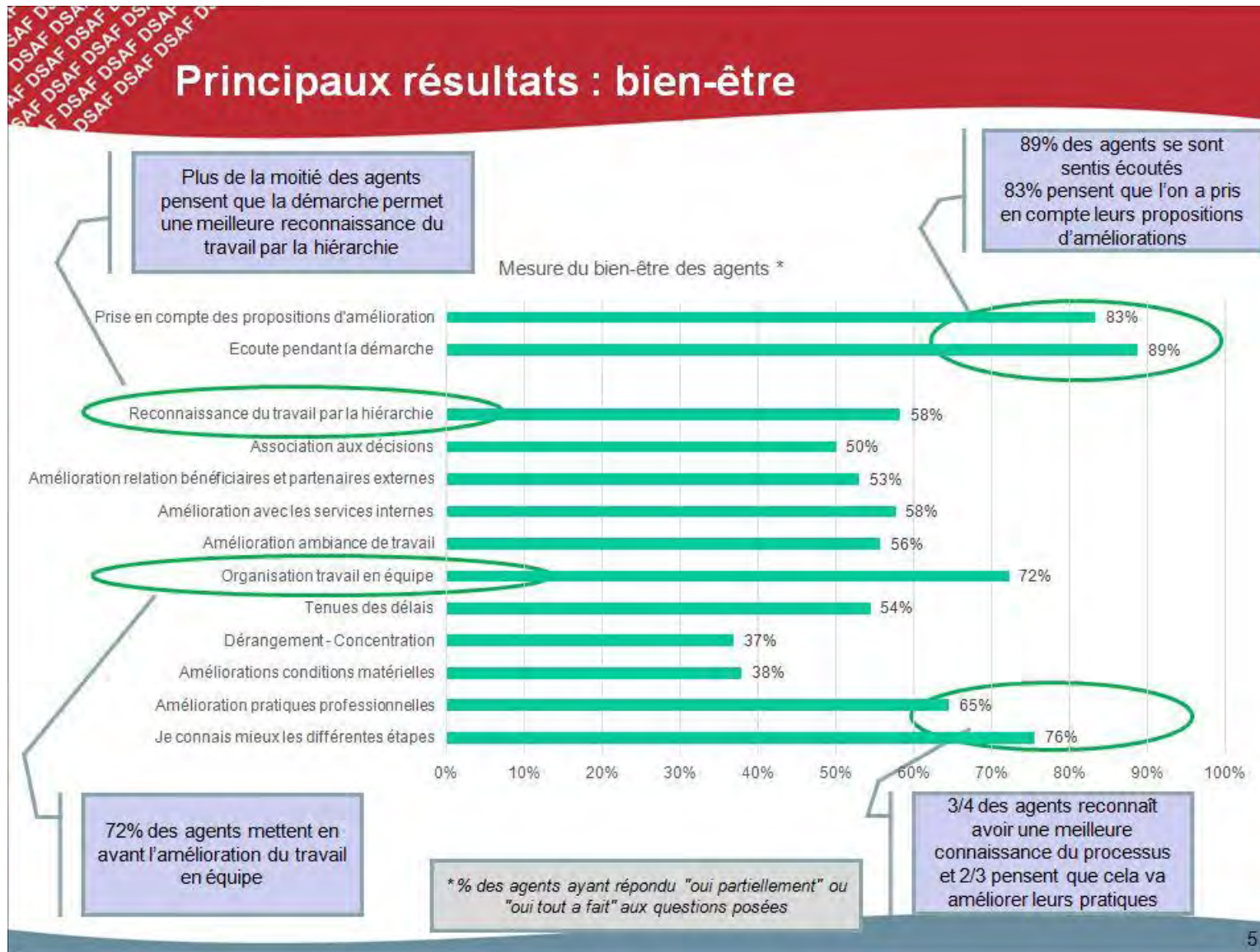
	PPRn	PLU	ANAH	Accessibilité	Taxe urbanisme
Amélioration des conditions de travail	Réduction du nombre de sollicitations des services de la DDT(M) contribuant au processus	Réduction du nombre de sollicitations des services de la DDT(M) contribuant au processus	Suppression du temps passé à recevoir le public hors rendez-vous	Diminution de 80% du nombre de plaintes lors du traitement des dossiers d'accessibilité	-
Renforcement de la maîtrise du processus	Diminution de la durée de réalisation des PPRI entre prescription et approbation de 14 mois (-28%)	Diminution du taux d'avis de l'état relevant des illégalités : de 80% à 20%	Réduction des délais d'instruction des dossiers d'environ 30% en moyenne Renforcement de la qualité des dossiers (+5%)	Renforcement de la qualité des dossiers (de 70% à 80%) Annulation du nombre de dossiers tacites, 100% des dossiers instruits dans les délais	Diminution moyenne de 60 % du stock
Qualité de service	-	Diminution d'environ 20% du délai de réalisation des PAC Diminution d'environ 15% du délai de réalisation de l'avis sur PLU arrêté	Diminution moyenne d'environ 30% du délai de traitement des dossiers ANAH	Augmentation du taux de dossiers instruits dans les délais : de 95% à 100%	-
Optimisation des moyens alloués	Gain de 10% de la charge de travail	Gain de 10% de la charge de travail	Augmentation de la capacité de traitement des dossiers ANAH de 25 %	Augmentation de la capacité de traitement des dossiers de 140 %	-

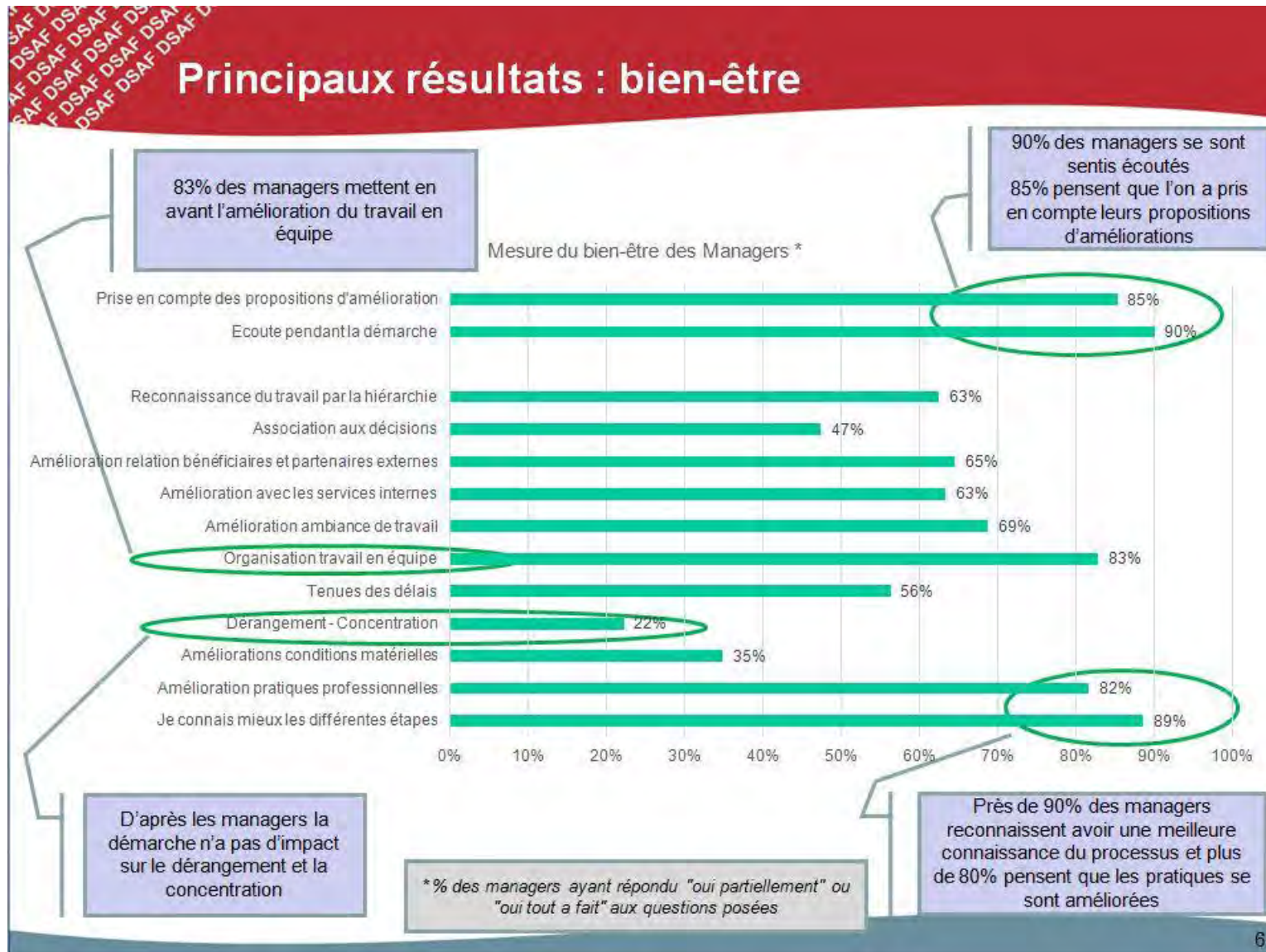




Principaux résultats : processus transverses

	Courrier	Prime et Promotions	SIG
Amélioration des conditions de travail	-	Meilleure anticipation des différentes étapes de traitement des dossiers et lissage de la charge	-
Renforcement de la maîtrise du processus	-	-	Amélioration de la visibilité sur les commandes en cours et la répartition de la charge de travail en fonction des priorités
Qualité de service	Diminution de 30% du délai de réponse aux demandes de la préfecture pour le courrier réservé	Augmentation de 90% de respect des dates d'envoi des tableaux à la DREAL	Diminution des allers/retours entre le service commanditaire et le service instructeur
Optimisation des moyens alloués	Baisse de la charge de travail (1h30 /jour) due à la suppression de tâches redondantes	-	-





Principaux résultats transversaux

Amélioration des processus

Les services ayant expérimenté la démarche sont volontaires pour la réitérer sur d'autres processus

Pour les agents : meilleure connaissance des processus, des pratiques professionnelles des autres services ou partenaires, travail d'équipe facilité

Conditions de travail

Sentiment d'écoute et de reconnaissance du travail pour les agents, implication des agents qui deviennent acteurs de leur quotidien, sens des missions et place de chacun dans les processus

Pour les agents : sentiment d'avoir été écouté

Agents acteurs de leurs missions, relance d'une dynamique de groupe autour d'un projet commun

Transversalité

Dialogue dans les équipes, dialogue inter-services, dialogue avec les partenaires extérieurs

Renforcement de la transversalité

Pour les référents et chefs de projet : boîte à outils à développer au sein de la DDT, créneaux réservés à l'APPO favorisant la réflexion d'équipe et la prise de recul, échanges enrichissants

Prise de conscience par les agents du point de vue des partenaires et négociation d'éléments avec eux

Pilotage / Management

Les résultats obtenus ont renforcé l'intérêt des managers pour ces types de travaux (accompagnement managérial, démarche qualité, enregistrement du courrier, ...)

Prise de conscience par la Direction et les chefs de service des enjeux de certains processus et des tâches réalisées par les équipes

7

Pièce jointe n°5 : ANACT auvergne



Plate-forme RH interministérielle, Auvergne

Secteur de la Fonction Publique	Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des Ressources Humaines
Date réalisation	Entre août 2013 et novembre 2014
Prescripteur	Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des Ressources Humaines
Problématique	Risques Psycho-Sociaux
Démarche mise en œuvre	Appui de l'Aract Auvergne à la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des Ressources Humaines pour aider les services des ministères de la région Auvergne à structurer une démarche de prévention des Risques Psycho-Sociaux et aboutir à la rédaction d'un plan de prévention dédié. <ul style="list-style-type: none"> • Animation de journées départementales de formation à destination de différents acteurs des services de l'Etat en région (directeurs, secrétaires généraux, représentants du personnel, médecins de prévention...) • Animation de journées de perfectionnement en direction des Assistants et Conseillers de Prévention des services de l'Etat en région
Mots clefs	Organisation, prévention des risques, RPS, action de partenariat, outillage des acteurs, formation, inter ministérialité

La demande

L'Aract a été sollicitée par la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des Ressources Humaines pour la conduite d'une action en partenariat sur le thème de la prévention des Risques Psycho-Sociaux. L'objectif est d'aider les services des ministères de la région Auvergne à structurer une démarche de prévention des Risques Psycho-Sociaux et aboutir à la rédaction d'un plan de prévention dédié.

La problématique

La prévention des risques psychosociaux est aujourd'hui une question importante pour l'ensemble des délégations ministérielles, qui ont choisi de s'en emparer comme un sujet de prévention à construire en groupe avec l'ensemble des acteurs sociaux. L'Aract ayant développé une approche de la prévention des risques psychosociaux par la prise en compte des dimensions collectives du travail et de l'organisation, c'est notamment cette approche qu'a souhaité s'approprier la Plate-forme pour un transfert auprès des ministères concernés.

La démarche

L'appui de l'Aract a consisté en une aide à la structuration des démarches de prévention des Risques Psycho-Sociaux de l'ensemble des services des ministères de la région Auvergne. Pour cela, plusieurs journées de formation ont eu lieu :

- 3 journées de formation par département à destination de différents acteurs des services de l'Etat en région (directeurs, directeurs adjoints, secrétaires généraux, conseillers de prévention,

représentants du personnel au CHSCT, de l'encadrement, des médecins de prévention, conseillers techniques de service social, correspondants handicap...)

- 3 journées de perfectionnement pour outiller spécifiquement des Assistants et Conseillers de Prévention des services de l'Etat en région
- Un appui à la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des Ressources Humaines a aussi été mis en place pour l'élaboration d'un questionnaire sur les pratiques des administrations en termes de prévention des RPS.

Les principaux objectifs des journées de formation étaient les suivants :

- Transférer des compétences sur la prévention des RPS aux membres de la plateforme d'appui interministériel, pour que cet acteur se positionne à terme en soutien aux administrations qui lui adresseraient des demandes ;
- Sensibiliser les représentants des administrations sur la prévention des RPS afin qu'il puisse engager des démarches de prévention en disposant de définition, de méthode et d'outils ;
- Accompagner les acteurs de la plateforme dans la structuration de leur projet (du démarrage au bilan).

Le bilan

La modalité d'échange collectif entre ministère et la création d'un collectif en santé-sécurité interministériel a permis de répondre à un besoin d'échange et de partage des pratiques entre les différents services et ministères.

Toute fonction confondue, les participants aux journées de formation ont dressé un constat assez préoccupant de la situation socio-économique des différents services de l'Etat ; ayant comme conséquences des dysfonctionnements dans les services avec un désengagement des agents et/ou une perte de sens dans les missions.

Les cadres se sont particulièrement exprimés sur leurs difficultés à conduire des changements, pour lesquels l'absence de visibilité sur les futures orientations ne leur permet pas d'accompagner de façon satisfaisante leurs équipes (perte de missions, fermeture de services avec mobilité pour les agents, sens donné aux nouvelles missions, adéquation nouvelles missions/compétences - formation...)

Les démarches conduites au sein de chaque ministère sont hétérogènes par rapport à leur temporalité et à leur mise en œuvre. La principale préoccupation repose généralement sur les moyens alloués pour mettre en œuvre ces démarches en interne (caractère chronophage, inadéquation entre les moyens alloués pour organiser la prévention et les besoins réels) comme en externe (pas de financement dédié), et ce, malgré la nécessité d'agir.