

Spécial DDI

CONCERTATION *SUR L'ADEQUATION MISSIONS-MOYENS DANS LES DDI*

Depuis la mise en place du CTP des DDI, la CFDT exprimait la nécessité d'un débat sur l'avenir de cet échelon de l'organisation de l'Etat. Il était donc nécessaire de mettre en perspective un état des lieux des 18 premiers mois de fonctionnement des DDI et les évolutions envisagées par les ministères en terme de missions, de répartition des compétences et d'allocation des moyens.

Suite au boycott, par toutes les organisations syndicales, du CTP du 28 juin dernier, le Secrétaire Général du Gouvernement a accepté d'organiser un échange approfondi sur ce sujet. Après une première approche le 19 juillet, 4 groupes de travail ont été réunis les 12 et 13 septembre sur le thème de l'adéquation missions-moyens par type de DDI (DDCS, DDPP, DDT(M)) et sur le domaine transversal des fonctions support.

Une prochaine réunion permettra de définir les orientations à mettre en œuvre.

La délégation CFDT était composée de Colette ANDRE, Laure FRERET, Serge WEILAND et Yves LETOURNEUX.

Confirmation de la pertinence de l'échelon départemental

Type de direction par type de direction, un échange approfondi a pu avoir lieu entre les organisations syndicales, le Secrétariat Général du Gouvernement et les ministères. Les ministères ne remettent pas en cause leurs politiques publiques, ni leur mise en œuvre au niveau départemental. Selon eux, l'échelon départemental reste l'échelon opérationnel pertinent.

Des difficultés identifiées et reconnues

Mais tous les ministères sont confrontés à une baisse globale de leurs effectifs sur laquelle ils disent n'avoir aucun pouvoir. Ils y répondent en priorisant les missions, en recherchant des mutualisations, notamment dans les fonctions support ou dans les « compétences rares ». Le SGG s'inscrit dans cette logique en organisant et encourageant les mutualisations. Sa seule réponse à la grande pénurie des emplois dans les DDI serait celle de la répartition entre les différents niveaux et services et notamment entre le niveau régional et le niveau départemental.

Les organisations syndicales insistent sur l'insuffisance des emplois dans toutes les DDI et sur la dégradation des conditions de travail. Elles relèvent que la priorisation des missions revient à mettre en sommeil les missions considérées comme « moins prioritaires » ce qui participe à la dégradation du service public.

Pour la CFDT, il est inacceptable d'opposer l'échelon régional et l'échelon départemental. Seule une augmentation des effectifs permettrait de répondre aux besoins.

Ce débat met en exergue le défaut originel des DDI. Alors que la définition des politiques publiques (missions des DDI) et l'attribution des moyens (effectifs) sont du ressort des ministères, les DDI sont placées sous l'autorité du premier ministre et localement des préfets, qui sont donc co-responsables de leur organisation et fonctionnement. Il est demandé aux agents des DDI d'acquiescer à une culture commune interministérielle, alors que les ministères conservent chacun leur propre logique d'organisation.

L'administration a reconnu la nécessité de clarifier les chaînes de commandements et les niveaux de responsabilité.

La CFDT constate que les participants à ce groupe de travail ne sont pas les décideurs mais les représentants techniques de chaque ministère et du SGG. Puisque les moyens et les missions relèvent du niveau ministériel, l'interministérialité pilotée par le SGG n'a pas de rôle à jouer. La volonté du SGG de mettre en adéquation les missions et les moyens se confronte à des logiques ministérielles confortées par la LOLF.

Pour la CFDT, cette organisation va obérer le dynamisme et la capacité d'évolution des DDI.

Le renvoi de responsabilités entre le SGG et les ministères risque fort d'être opposé en permanence aux demandes des organisations syndicales.

Les discussions relatives aux fonctions support ont porté essentiellement sur les projets de schémas régionaux et départementaux de mutualisation et sur la mutualisation des missions informatiques (projet des SIDSIC). Pour l'administration il y aurait 2 niveaux d'organisation de mutualisation : pour les mutualisations à fort enjeu, une démarche encadrée au niveau national par le SGG (SIDSIC, CHORUS). Pour les projets d'initiative locale, une liberté laissée aux préfets pour effectuer les choix de mutualisation et leur niveau d'organisation.

1

Organisation des mutualisations des fonctions support :

Un premier groupe de travail a eu lieu le 27 avril. Il a examiné les documents remis aux préfets de région et de département pour la construction de leur schéma de mutualisation (cf FPI n°5 et ses annexes). Les préfets de région devaient transmettre leur schéma régional de mutualisation et les schémas départementaux correspondants au SGG pour le 30 juin 2011. L'instance interministérielle de suivi des mutualisations devait ensuite les examiner.

A ce jour, sont remontés 21 schémas régionaux et 69 départementaux dont un tiers environ ont été examinés par l'instance nationale. 40 % des projets examinés concernent des fonctions logistiques dans une logique de sites, notamment la gestion de l'immobilier, le courrier, le standard, la reprographie et l'accueil. 20% des projets concernent la fonction ressources humaines, notamment la formation continue et la médecine de prévention.

Pour l'administration, l'instance interministérielle de suivi des mutualisations n'a pas à proprement parlé un rôle de validation ou de censure des projets mais plutôt un rôle de conseil et d'échange sur les projets des préfets. A ce stade, l'administration nous dit faire une différence entre les schémas qui ne seraient qu'une « déclaration d'intentions » et une « identification des pistes possibles » et les projets concrets de mutualisation qui pourraient ultérieurement en découler. Sur ces derniers, elle aura un rôle de validation particulièrement en cas de conséquence juridique, budgétaire ou d'affectation des agents.

Les services du SGG constatent que les schémas qui leur ont été communiqués sont souvent dictés par des difficultés de gestion locale, notamment la gestion immobilière, la médecine de prévention.

La CFDT déplore une nouvelle fois l'absence de toute concertation locale de la part des préfets avant la remontée au SGG des schémas.

L'administration reconnaît un manque de concertation à ce niveau et en l'absence d'instance de concertation réglementairement définie, elle ne peut que compter sur la bonne volonté des préfets pour organiser eux même cette concertation.

En revanche, lorsque la mise en place d'un projet de mutualisation a un impact sur le fonctionnement d'une DDI, il doit être présenté au CTP de cette DDI.

L'administration s'engage à rappeler aux préfets l'obligation d'une concertation locale avant la remontée des projets de mutualisation et s'assurera que tout projet examiné par l'instance nationale ait bien été soumis au CTP local, préalablement. En l'absence d'instance de concertation commune à plusieurs DDI d'un même département et à la préfecture, l'administration évoque la possibilité d'une concertation soit sous forme de réunions informelles, soit par convocation des CTP conjoints des services concernés.

Pour la CFDT, l'objectif est bien d'établir une concertation dès l'établissement des schémas régionaux et départementaux et non pas au stade du projet, une fois que tout est décidé.

La CFDT souhaite que la concertation se fasse dès la « maturation » des schémas. Il est indispensable que les représentants syndicaux localement s'organisent pour obtenir des réunions avec le préfet sur ce sujet.

2**Attribution des moyens en fonctions support par les ministères :**

Chaque ministère avait son organisation des fonctions support et certains avaient déjà amorcé des mutualisations ministérielles avant la RGPP. Les niveaux d'organisation (régional ou départemental) et les volumes alloués aux fonctions support étaient différents. La Réate a bouleversé les organisations existantes en département. Ces différences expliquent une contribution inégale des ministères aux fonctions support des DDI, certains n'ayant plus aucune ressource locale.

De fait, il y a une pénurie de moyens. La volonté de mutualiser est essentiellement une réponse à cette pénurie. Les mutualisations des fonctions support s'appuient essentiellement sur les ministères qui avaient conservé ce niveau local et bénéficiant de moyens affectés à ces missions, alors que ceux-ci sont dans un processus de diminution régulière des agents affectés à ces fonctions pour permettre le maintien des missions métier.

3**Cas particulier des services informatiques (projet de Service Interministériel Départemental des Systèmes d'Information et de Communication) :**

Ce dossier a été examiné au CTP du 1^{er} septembre, et face aux nombreuses questions des organisations syndicales, il a été convenu de continuer la concertation.

Pourquoi le choix d'un service intégré ?

Les organisations syndicales s'interrogent sur le choix imposé d'un service intégré ; une organisation en réseau de compétences ne poserait pas le problème du transfert de personnel.

L'administration considère qu'un service intégré rassemblant des agents avec les mêmes conditions de travail et un donneur d'ordre unique est la garantie d'un fonctionnement fiable. L'organisation en réseau n'a pas été retenue car cela nécessitait des ressources suffisantes dans toutes les DDI, ce qui n'est pas le cas.

Quelles garanties pour les agents de ces services ? Pourquoi le choix de la mise à disposition (MAD) ?

Selon l'administration, la MAD est la solution la plus protectrice pour l'agent puisqu'il doit donner son accord sur la convention de mise à disposition. Cette position permet d'assurer le retour dans l'administration d'origine. Mais si la DDI d'origine conserve pendant toute la durée de la MAD les ETP correspondantes dans sa dotation d'effectifs, elle aura bien perdu la mission.

La MAD est conclue pour trois années. A l'issue de ces 3 ans, 3 options possibles :

- Intégration dans un corps de l'administration d'accueil (préfecture) ;
- Renouvellement de la MAD pour 3 années ;
- Retour dans l'administration d'origine.

Lorsque la mise à disposition ne serait pas maintenue ou reconduite, les organisations syndicales demandent unanimement des engagements de l'administration sur les garanties qui peuvent être apportées aux agents, notamment, pour un retour à la DDI d'origine, le maintien de la prime informatique et l'accès à la formation continue.

Si les services du SGG reconnaissent ce besoin de garanties, ils indiquent en revanche que seuls les ministères employeurs peuvent prendre ces engagements.

Une réflexion est engagée avec les ministères sur ces questions.

La CFDT demande un moratoire pour permettre la clarification sur les garanties qui peuvent être apportées aux agents et leur impact sur les mobilités ministérielles.

L'administration acte la nécessité d'apporter des garanties aux agents et organisera une série de réunions, dès le 23 septembre prochain avec les organisations syndicales.

B - Adéquation missions-moyens au sein des DDT(M)

La diminution continue et importante des moyens dans les DDT(M) a poussé les ministères à définir des priorités et à ajuster leurs missions aux moyens dont elles disposent.

Chacun se recentre sur ses cœurs de missions au détriment des fonctions non prioritaires. Le redéploiement des agents de l'ingénierie publique concurrentielle a permis de maintenir des effectifs pour des missions dites prioritaires. Cette mécanique est arrivée à son terme et les ministères sont déjà à l'affût de nouvelles économies. Des réformes de la réglementation ou des process de gestion sont attendues, notamment dans la gestion de la PAC en 2013, le droit des sols et l'urbanisme, la sécurité routière, les infrastructures fluviales. En revanche, le MEDDTL affirme qu'il n'y a pas de remise en cause de l'ATESAT.

Les organisations syndicales s'interrogent sur la capacité de réponse des services sur les tâches non prioritaires et sur la capacité à gérer les crises, en terme de moyens et en terme de compétences. L'importance des économies d'emploi attendues, notamment dans la filière ADS (700 ETP sur 3600 agents) ne rend pas crédible le maintien de la qualité du service rendu et de l'attribution des moyens. Il a également été demandé que les économies d'emploi n'anticipent pas les gains de productivité attendus des nouveaux outils informatiques, outils souvent générateurs de dysfonctionnement et consommateurs de temps.

Il n'est pas tenu compte des contraintes supplémentaires imposées aux usagers dans la mise en place des process informatiques (télédéclaration, dématérialisation).

Pour certaines missions (le contrôle des pêches, l'Observatoire national de l'eau ONEMA ...), la définition de la politique publique est confiée à un ministère et la mise en œuvre de ces politiques (les moyens) à un autre ministère ; ce qui peut induire des difficultés d'ajustement.

Les organisations syndicales demandent un suivi de la mise en œuvre réelle dans les DDT(M) des missions définies, de la qualité du service rendu, et de l'attribution des moyens.

C - Adéquation missions-moyens au sein des DDPP

Pour faire face à la diminution des effectifs, la DGAL définit à partir de l'analyse des risques sanitaires des priorités et hiérarchise ses missions et la répartition des effectifs.

La DGCCRF reporte le taux de diminution de ses effectifs à tous les niveaux d'activité.

Il n'est pas annoncé de modifications dans les missions des DDPP.

La CFDT aurait souhaité un bilan de l'activité des DDPP un an et demi après leur création. Ce bilan aurait permis de vérifier comment, dans un contexte de baisse d'effectifs important, toutes les missions peuvent encore être exercées. A nouveau, la communication des audits du fonctionnement des DDPP a été réclamée.

Selon la CFDT, les économies et les synergies espérées par le rapprochement des deux administrations sont illusoire et ne permettront pas d'éviter la dégradation du service rendu.

En effet, la recherche de synergies, d'inter ministérialité et l'acquisition d'une culture commune restent encore à construire. La gouvernance des DDPP est incertaine car l'échelon régional qui reçoit les orientations directionnelles ne détient pas de fonction hiérarchique sur les DDPP. Les missions sont réparties différemment (DDPP ou DIRECCTE) suivant les régions, il n'existe plus de visibilité nationale.

Dans le domaine de l'alimentaire, les cultures, les méthodes de travail et les missions ne permettent pas de s'affranchir du cloisonnement des deux administrations CCRF et DGAL. Dans le passé, les deux administrations ont démontré leur capacité de coopérer sur des actions précises. Ce qui est commun, en terme de missions, entre les deux administrations est en définitive peu significatif.

Il est rappelé que la volonté de l'administration n'est pas la polyvalence.

Deux missions ont été plus particulièrement abordées : abattoirs et ICPE. Les abattoirs sont confrontés à un manque d'effectif. La DGAL souhaite y maintenir une activité de contrôle par les services de l'Etat afin de garantir une indépendance entre inspecteur et inspecté. Certaines missions pourraient être malgré tout déléguées (estampillage ...).

Pour les ICPE, un équilibre doit être recherché entre le pilotage qui relève du MEEDTL et la mise en œuvre de l'Agriculture (MAAPRAT).

D - Adéquation missions-moyens au sein des DDCS

La DDCS s'est constituée à partir de services eux-mêmes éclatés et ayant subi des pertes d'effectifs et de compétences. Les fonctions support sont quasi inexistantes au sein des DDCS.

Les missions des DDCS ont évolué entre le décret de création des directions en 2009 et aujourd'hui. Ces missions et le niveau de compétence (région ou département) ne sont toujours pas stabilisées, notamment dans le secteur du logement, la gestion du handicap et du sport.

Encore plus que dans les autres DDI, se pose la difficulté de la gouvernance avec une multitude de commandes et demandes des six autorités ministérielles, des administrations centrales et des agences adressées aux services territoriaux.

L'administration est bien consciente de la fragilité des DDCS. Elle a mis en place des missions d'appui pour accompagner le réseau DDCS dans son évolution. Elle a créé un lieu de coordination des politiques, le COMEX qui rassemble les huit donneurs d'ordres.

Plusieurs inspections générales sont en cours. Une ayant pour objectif de mesurer le poids des activités et une autre pour l'étude de l'inter départementalisation comme moyen de conserver des compétences rares.

Les personnels des DDCS se sentent isolés dans ces nouvelles structures et fragilisés dans leur compétence métier. Certaines directions sont proches des seuils critiques en effectifs et sont d'ores et déjà en grande difficulté pour exercer l'ensemble de leurs missions. Les agents le vivent très mal car ils doivent faire face, au quotidien, aux attentes d'usagers en détresse.

La CFDT a insisté sur le défaut d'accompagnement de la part des ministères, sur les besoins importants en formation continue pour recréer les compétences disparues et sur l'absolue nécessité de redonner des moyens à ces services.

Face à la pénurie des personnels, des missions sont mutualisées en région.

Pour la CFDT, ces mutualisations vont appauvrir encore l'échelon départemental.

La CFDT a demandé la stabilisation des missions et des compétences de ces directions.

Un débat à poursuivre

La CFDT insiste sur la nécessité d'adapter et d'organiser les instances de régulation et de dialogue social aux instances de décisions.

Les DDI sont placées sous l'autorité du Premier ministre qui ne dispose ni des moyens ni du pouvoir d'orientation politique qui relèvent des ministères. C'est un peu paradoxal quand on sait que le Premier ministre est chargé de mettre en œuvre la politique du gouvernement.

La CFDT regrette que cette réunion consiste essentiellement en la gestion de la pénurie en ce qui concerne le nombre d'agents affectés en DDI.

Les administrations semblent résignées et se contentent d'adapter les missions ou la façon dont les agents les exercent aux moyens dont elles disposent.

Dans le cadre de la répartition des moyens entre DR et DDI, un observatoire des effectifs par programme ministériel sera mis en place par le SGG. L'objectif est que le SGG ait un rôle de vigie sur la modification de la répartition des compétences entre les différents niveaux. Le SGG estime légitime que les projets de modification de missions ou de process soient soumis au CTP des DDI.

Par la création de services intégrés, les DDI peuvent perdre la maîtrise de l'organisation de leur fonctionnement.

Pour la CFDT une stabilisation des effectifs est urgente afin de permettre l'exercice satisfaisant des missions au service du citoyen.

Chaque DDI doit avoir à sa disposition les moyens de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.