

Spécial DDI

Compte-rendu du Comité technique du 18 octobre 2012

La délégation était composée de Colette ANDRE et Laure FRERET.

Ce Comité Technique présidé par le Secrétaire Général du Gouvernement, Serge LASVIGNES, avait pour ordre du jour le bilan de la RGPP et la modernisation de l'action publique ainsi que l'examen des projets de textes (décret et arrêté) relatifs à l'indemnisation ou la compensation horaire des astreintes.

Il faisait suite à la rencontre moins formelle du 4 octobre (Cf FPI n° 7 du 8 octobre 2012) avec le Secrétaire Général du Gouvernement provoquée par les organisations syndicales suite aux informations concernant d'éventuels projets de mutualisations dans les DDI. Ce CT, lui, était plus orienté sur le bilan de la RGPP dans son aspect particulier qu'est la RÉATE.

Pour préparer ce temps de bilan, les organisations syndicales disposaient depuis peu d'une masse importante de bilans et rapports :

- Le bilan d'ensemble de la RGPP dressé par une mission interministérielle de trois inspections générales (IGA – IGF – IGAS) et remis au Premier ministre le 25 septembre. Ce bilan a aussi fait l'objet de discussions dans le cadre du dialogue social de la Fonction Publique.
- Un retour d'expérience sur la mise en place des DDI établi en janvier 2011 par une mission d'inspection interministérielle. Cette mission a été réalisée fin 2010 mais le rapport était resté confidentiel jusqu'à ce jour malgré les demandes réitérées des organisations syndicales.
- Un audit sur l'état des lieux du dialogue de gestion du point de vue des DDI, datant de juin 2011.
- Un retour d'expérience sur la mise en place de la réforme de l'organisation territoriale de l'État en Ile de France datant de juillet 2012.
- Un bilan détaillé des effectifs des DDI en 2012 et de leur évolution depuis 2010.

En préalable aux débats, la CFDT a lu la déclaration suivante :

Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement,

Ce Comité Technique se réunit pour faire le bilan de la RGPP et plus spécifiquement le point sur la RéATE. Ce bilan sera complet après les groupes de travail prévus en novembre et décembre consacrés au service social et à la formation et après le CT du 20 décembre où seront abordées les conditions de travail d'hygiène et de sécurité dans les DDI

Nous avons reçu pour préparer ce Comité Technique un ensemble volumineux de documents qui s'ajoutent au bilan général de la RGPP. Il en ressort que l'administration disposait dès la fin 2010 d'un retour d'expérience qui pointait déjà les difficultés spécifiques à ces directions interministérielles. Il est dommage que ces documents n'aient pas servis dans le cadre du dialogue social. Alors que toute l'année 2011, à la demande des organisations syndicales, ce Comité Technique a procédé au diagnostic de la mise en œuvre des DDI et à leur difficulté de fonctionnement, il aurait suffi de lui communiquer ces informations pour construire plus rapidement un diagnostic partagé.

Pour la CFDT, derrière le bilan il y a le vécu difficile des agents des DDI depuis bientôt 3 ans. Ce temps de bilan doit permettre de tirer les leçons pour un avenir plus serein et plus cohérent au sein des nouvelles structures.

La réflexion menée au sein du CT des DDI s'insère dans la réflexion menée par les ministères sur les politiques publiques et sur celle de l'organisation de l'intervention de l'État.

Vous nous avez donné en préambule la future architecture de la réforme des politiques publiques de l'État. La CFDT insiste pour que le dialogue social retrouve tout son sens dans cette organisation et devienne force de proposition.

De tous les éléments qui ressortent de l'ensemble des documents, de nombreux aspects avaient été identifiés par les organisations syndicales dans cette instance.

La CFDT a choisi d'insister sur les principaux obstacles qui ont conduit à l'échec maintenant officiel des DDI :

- Une politique de l'emploi catastrophique qui a créé une pyramide des âges préoccupante. Le non remplacement de tous les départs engendre une perte de compétence et de connaissance pour les services et une dégradation significative du service rendu allant jusqu'à l'abandon de missions. Cette politique, reconduite et amplifiée, nous inquiète profondément pour l'avenir des services et des conditions de travail des agents.
- L'échec de l'interministérialité. La notion d'interministérialité n'existe qu'au niveau départemental. Les rapprochements opérés n'ont de sens pour personne, ni pour les usagers, ni pour les agents, ni même au sens des missions. La coupure du lien hiérarchique entre les DDI et les autres niveaux ministériels renforce l'isolement des agents face à leur mission et abaisse le niveau d'expertise métier.
- Manque de visibilité de l'organisation de l'État en territoire : répartition des niveaux de compétence décidée par les ministères entre les niveaux centraux, régionaux et départementaux. Cette répartition des compétences est plus un enjeu de pouvoir qu'une véritable organisation au service des missions sur le territoire.

- L'absence de clarification sur le rôle et la place des préfets vis à vis des échelons déconcentrés des ministères. Pour la CFDT il faut distinguer ce qui relève du service technique du ministère de l'intérieur, soit les préfetures et sous-préfetures et ce qui relève du représentant général de l'État dans les territoires. Prenons, par exemple, la gestion totalement arbitraire et opaque du BOP 333 par les préfets, et leur rôle majeur dans les projets de mutualisation sans aucune concertation.
- Une organisation des services en perpétuel mouvement, notamment dans le cadre des chantiers de mutualisations. Cette instabilité permanente a accentué le malaise des agents. Les mutualisations comme les SIDSIC ou la plate-forme CHORUS, annoncés comme projets structurants amplifient les difficultés des directions tout en créant des conditions d'exercice du métier défavorables pour leurs agents. Les mutualisations de toutes les fonctions supports introduisent de la rigidité dans les fonctionnements et un éparpillement considérable des prestataires de service ainsi qu'une perte de proximité.
- Un dialogue social très en deçà des enjeux. Les lieux de dialogue social déterminés pour les DDI ne recouvrent pas tous les centres de décisions, d'où un déficit permanent. À l'issue de la réflexion dans le cadre de la revue des politiques publiques, il sera nécessaire d'instituer un dialogue social auprès de chaque centre de décision.

Les débats ont débuté :

La CFDT attend pour l'avenir :

- Une méthode de travail basée sur le dialogue social et la concertation.
- Une réflexion sur l'organisation des services et des missions qui ne soit pas focalisée sur les seules économies à court terme. L'État ne doit pas craindre de faire un investissement sur l'avenir en privilégiant notamment l'accompagnement des personnels.
- D'éviter de conduire des opérations à court terme au prétexte d'améliorer l'existant sans avoir connaissance du projet global pour les DDI, ce qui implique notamment un engagement fort sur l'arrêt des mutualisations en DDI.
- Une organisation territoriale qui permette un exercice des missions dans de bonnes conditions et au plus près des usagers.

Quelques éléments des échanges sur le bilan de la RéATE:

- La CFDT note que les constats et préoccupations qu'elle a portés depuis 2011 dans le Comité Technique des DDI, à contre courant du discours de l'administration, sont de fait confirmés par l'ensemble de ces rapports qui constatent l'échec de la conduite de la RéATE.
- La CFDT n'a cessé de dénoncer une logique purement comptable de la RGPP qui oblige année après année, pour répondre aux diminutions d'emplois, à tailler dans les missions et à imaginer de nouvelles organisations plus économes en effectifs (des mutualisations par exemple). Cette logique semble toujours l'élément dominant des orientations pour l'année 2013. Ainsi, des débats déconnectés d'une véritable revue des politiques publiques sont toujours en cours, avec pour objectif majeur la diminution des dépenses, pour exemple :
 - ⊗ Au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) sur le seul service d'ingénierie publique persistant en DDT, l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État aux collectivités locales pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) et le droit des sols (accompagnement des collectivités territoriales et des citoyens notamment pour les démarches d'urbanisme comme le permis de construire...).
 - ⊗ Au Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) sur les missions de sécurité sanitaire...

- Le niveau départemental a été l'échelon territorial le plus touché par l'exigence de suppression d'emplois.

Le bilan chiffré de l'évolution des emplois sur la période 2010 – 2012, souligne une diminution des effectifs beaucoup plus importante au niveau départemental (DDI) que dans les autres niveaux ministériels (-13 % pour l'ensemble des DDI, - 4 % pour les administrations centrales et – 1.4 % pour les échelons régionaux).

Pour la CFDT, ce laminage des services fonctionnels de l'État obère la capacité future des ministères à mettre en œuvre leurs politiques publiques.

- La mission interministérielle a relevé le manque de clarification des rôles respectifs des échelons régionaux et départementaux, notamment sur les fonctions de pilotage régional et d'animation territoriale. L'audit sur l'état des lieux du dialogue de gestion de juin 2011 a souligné la difficulté à conduire un « vrai dialogue de gestion » basé sur l'équité et le partenariat avec notamment des critères de choix totalement objectifs pour la répartition des effectifs entre départements et région.
- Les bilans s'accordent sur la détérioration des conditions de travail dans les DDI. Ils relèvent le déficit d'accompagnement RH des personnels (pas d'accompagnement au changement, l'échec des harmonisations annoncées dans la charte RH de 2010...) et constatent l'existence continue et profonde de la souffrance au travail liée à la perte de sens dans chacune des entités.
- La mission interministérielle note que l'idée de réforme est devenue insupportable sous l'effet de la saturation, de l'instabilité permanente et de la dégradation continue des conditions de travail.

La CFDT insiste pour que toute nouvelle évolution des structures et des missions s'inscrive dans un projet global pour les services départementaux de l'État, et dans le long terme.

Une réforme doit être réfléchie, concertée, construite et évaluée.

Le Secrétaire Général du Gouvernement assure que le gouvernement a opté pour une autre méthode en matière de réforme. Celle-ci ne devrait plus se faire de façon mécanique mais dans le cadre d'une réflexion concertée sur les politiques et les missions publiques avec l'ensemble des acteurs des politiques publiques.

Le SGG affirme la nécessité de services départementaux et de conditions de travail satisfaisantes pour les personnels. Il pense que le retour systématique à une organisation ministérielle n'est pas possible et défend l'idée d'un projet pour les DDI sur la base de missions affectées.

Le Secrétaire Général du Gouvernement indique que l'organisation des services en charge de la modernisation de l'action de l'État est en cours. Un Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique va être créé sous son autorité.

Deux services déjà existants lui seront transférés : l'actuelle DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'État), rattachée jusqu'à présent à Bercy et qui deviendra la Direction Générale pour la Modernisation de l'État, et la DISIC (Direction Interministérielle des Services d'Information et de la Communication).

Il précise qu'en ce qui concerne les DDI, la mission de pilotage des DDI, rattachée à ses services, sera également transférée à ce Secrétariat. Il ajoute que la sous-direction du pilotage des services déconcentrés du Premier ministre, constituée en février 2012, restera rattachée à la DSAF (Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre).

À l'issue de cette réunion, la CFDT regrette de devoir faire le constat de choix ministériels pour 2013 toujours dictés par les seules économies d'emploi.

Ces choix à courte vue laissent de moins en moins de chances à une réorganisation intelligente de l'État, basée sur une véritable revue des politiques publiques.

Harmonisation des astreintes en DDI :

Les projets de textes (décret et arrêté) ne sont finalement présentés au CT que pour information, son avis n'étant pas juridiquement requis. Ils harmonisent en 2 ans la compensation sous forme de repos ou l'indemnisation des astreintes pour l'ensemble des personnels en DDI sur la base des pratiques du MEDDE.

La CFDT demande que les situations pour lesquelles le recours à l'astreinte est exigé soient définies avant l'application des textes, et une amélioration de la compensation des heures d'intervention effectuées durant les périodes d'astreinte, notamment les heures effectuées les samedis ou les nuits.

L'encadrement du recours aux astreintes sera défini par voie de circulaire (projet non fourni) ; pas de réponse sur la hauteur de la compensation.

L'examen de ce point de l'ordre du jour démontre les limites d'une harmonisation pour les seules DDI. Les organisations syndicales redoutent que cette harmonisation sur des montants non réévalués depuis 2006 justifie un refus de renégociation de ces valeurs dans les ministères.