

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, décroissements 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.

La DDPP de Paris

La DDPP de Paris a tenu sa première réunion du CHSCT en décembre 2013. 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 DDPP.

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 Préfecture de Police et le médecin de prévention Finances procéderaient à cette analyse et établiraient un diagnostic de la situation de la DDPP de Paris. Finalement cette analyse n'aura pas lieu, en raison de l'absence de 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 RPS à la DDPP de Paris.

La DDPP de l'Yonne

Un homme est mort, victime d'un burn-out reconnu imputable au service alors que son suicide ne l'est pas... Il s'est juste suicidé, car il habitait Aurillac, avait été affecté à Auxerre, suivait sa formation d'inspecteur à Rennes et devait assurer des astreintes les week-ends où il aurait dû rentrer dans sa famille. Bien qu'un médecin ait établi le 17 mai 2013 un lien direct de causalité entre son travail et son état de santé, l'administration a refusé sa mutation à Aurillac alors qu'un poste y était vacant depuis septembre 2012 sans avoir été publié... Pour l'administration, il n'avait pas les deux ans (non statutaires) de purgatoire... il en est mort...

Un homme est mort le 31 mars 2014, Inspecteur des affaires sanitaires et sociales. Qui s'en soucie ? Pas de réunion du CHSCT local, donc pas d'expertise ni interne ni externe, pas de réponse du SGG, pas de réponse du ministre aux interpellations de la Cgt. Faute d'enquête du CHSCT local, la Cgt demande une enquête du CT central en formation CHSCT. Pas de réponse.

Alors que dans cette direction, une fonctionnaire des services vétérinaires a été prise à partie par un usager professionnel des abattoirs et qu'elle n'a pas été protégée par sa direction, qu'un chef de service se suicide, que des pressions sur une mandatée Cgt sont exercées jusqu'à ce qu'elle démissionne, la Cgt demande une entrevue, le SGG est informé et relaie : sur place, le directeur refuse de recevoir la délégation... Rien ne se passe. On laisse pourrir !

La DDT du Rhône

Un collègue technicien supérieur de l'unité permis et titres de navigation au sein du service sécurité et transport de la DDT décède brutalement, à priori d'une crise cardiaque, dans son bureau le 12 décembre 2014, sous les yeux de ses collègues.

Depuis, les représentants du personnel Cgt demandent en vain à ce qu'une enquête du CHSCT, qui est pourtant de droit dans de telles circonstances, soit menée à la fois sur le décès de notre camarade, mais aussi sur les méthodes de management de l'encadrement au sein du service.

Les agents de cette unité sont soumis depuis des années à un encadrement très dur et nous ne pouvons pas exclure que la tension et le stress induits par de telles conditions de travail aient précipité l'issue fatale.

Depuis la Cgt demande à l'administration que ce point soit porté à l'ordre du jour des CHSCT.

Or la direction est restée sourde pendant plus d'un an à ces demandes (comme toutes les autres demandes faites par la Cgt) en refusant d'inscrire ce point à l'ordre du jour.

De même toutes les demandes faites par les représentants Cgt d'être assistés par un ou plusieurs experts ont été systématiquement refusées (cf. **annexe n°3**).

La DDCS de la Loire

En amont du CHSCT de la DDCS de la Loire 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 (**cf. annexe n°4**).

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 perplexé.

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, pourrai~~ent~~ent 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 multiformes.

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 Ségolène ROYAL ministre de l'environnement de l'énergie et de la mer (section Snptas-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