

MISSION D'EXAMEN DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES DDI RAPPORT DE SYNTHÈSE 2015/2016

UN CONSTAT D'ÉCHEC POUR L'UNSA !

Le quatrième rapport de synthèse du Comité de Pilotage d'Intervention Inter-Inspection Générale dans les DDI, qui a auditionné 17 DDI relevant de 16 départements et de 10 des 13 nouvelles régions, a relevé de nombreux points de vigilance que l'UNSA avaient signalés à de nombreuses reprises dans le cadre des travaux du CT des DDI. De ce rapport, nous avons fait ressortir les éléments les plus significatifs en reprenant in extenso certains de ses commentaires.

La dimension interministérielle des DDI a été renforcée, mais sans aucune nouvelle avancée. La séparation des fonctionnements séparés ou le maintien des organigrammes de services non mixtes n'ont pas permis de faire progresser la culture interministérielle des agents (CCRF- Jeunesse et sport), à l'exception des DDT qui ont une antériorité dans le rapprochement des métiers. Pour autant, dans le baromètre social de mars 2017, seuls 35 % des sondés reconnaissent posséder une culture interministérielle, y compris dans les DDT, ce qui contredit le rapport d'Inspection.

En revanche, le rapport fait état d'une situation critique des DDI dans certains domaines d'activité :

- Dégradation de certaines missions non prioritaires faute d'effectifs suffisants ou compétents
- Des ruptures dans la réalisation de certaines missions techniques du fait de la vacance temporaire de postes (congé de maladie ou difficultés à pourvoir des emplois vacants dans le champ de la santé, protection animale, forêt, chasse, contrôle des ICPE).
- Absence d'enquêtes sur le terrain dans le domaine de la police de l'eau.
- Traitement insuffisant ou abandon d'intervention dans les domaines comme le handicap, la participation aux conseils d'administration des établissements d'enseignement agricole...

En matière d'effectifs, certaines DDI arrivent à la limite de ce qui est soutenable

La réduction très importante des effectifs depuis 2010 pose désormais la question d'un seuil minimum d'effectifs pour les DDI dans les départements pour assurer le partage d'expertise. Une plus grande polyvalence ne peut ainsi compenser à elles seules ces réductions. C'est en particulier le cas dans les secrétariats généraux qui restent fragiles alors qu'ils doivent assurer une gestion de proximité complexe et qui n'a pas été allégée.

De même, le rapport indique qu'une attention toute particulière doit être portée à l'encadrement intermédiaire. Les difficultés d'attirer ou de fidéliser les agents dans les départements ruraux ou dans certains départements urbains posent de très sérieux problèmes de recrutement à certaines DDI.

Une vigilance s'impose aux équilibres entre les niveaux départemental et régional

Il conviendra de s'assurer que le rôle d'animation des directions

régionales à l'égard des DDI est toujours assuré avec la même intensité.

L'activité des contrôles est diversement conduite selon les départements

Des problèmes liés à la coordination des contrôles persistent dans certains départements, y compris entre services d'une même DDPP (peu de contrôles conjoints, quelques cas regrettables de doubles contrôles, faible utilisation de l'outil Sorgal..).

De même, il apparaît que d'autres outils de pilotage (les plans d'action par service sur la base des différentes DNO des Ministères) ne sont pas rassemblés dans un document unique, ce qui ne favorise pas le travail collectif.

Un effort est à signaler dans la réalisation des projets de service

Plusieurs rapports recommandent aux directions d'élaborer un projet de service pour faire ressortir les difficultés d'organisation, de cohésion ou de définition des missions dans un contexte de réduction des effectifs. Faute de projet de service, les services restent axés sur la gestion de procédures et de dispositifs au risque de délaissier le suivi et l'animation de certaines missions.

La gestion des crises : des progrès restent à faire !

Des fragilités ont été relevées dans certaines DDI qui altèrent leur capacité à intervenir en situation de crise, du fait d'équipes insuffisamment nombreuses ou d'une préparation insuffisante. Pour les missions de protection des populations qui découlent d'obligations communautaires, les marges de manoeuvre sont plus faibles et il importe d'allouer les compétences rares en coordination avec le niveau régional.

Des relations tendues entre les DDI et certains secteurs professionnels

Les relations des DDT et des DD(CS)PP avec les agriculteurs sont particulièrement tendues ; elles sont liées aux difficultés dans la mise en oeuvre de la nouvelle PAC avec des retards dans l'instruction des dossiers 2015 et des difficultés d'outils informatiques.

Avec les associations, les relations se sont distendues avec les DD(CS)PP.

Avec les sous-préfectures et les maisons de service public, les relations sont à reconstruire, car elle n'apparaissent pas encore complètement définies en terme de modes de travail commun. Les relations avec les sous-préfectures restent ainsi complexes.

Le pilotage et l'animation des DDI par les directions régionales reste à définir

Depuis la création des régions fusionnées, les nouveaux modes de

travail entre les DDI et les directions régionales ne sont pas totalement établis. Les directions régionales ont donné priorité à leur propre réorganisation au détriment de leurs missions d'accompagnement. Cela s'est traduit, par exemple, par la diminution des réunions organisées plusieurs fois par an sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé et la protection animale. L'implantation des directions régionales, en dehors des chefs-lieux de région, rend plus difficile l'organisation des réunions des DDI associant différentes directions régionales comme cela se pratique dans nombre de régions. Enfin, le pilotage est diversement développé.

Les relations avec les administrations centrales dépendent de l'animation des réseaux métiers nationaux

La multiplication des plans nationaux rend leur articulation incertaine. Les réseaux métiers sont appréciés mais de qualité variable. Les difficultés rencontrées, concernant en particulier la gestion des aides de la PAC, ont requis des relations fréquentes tant avec le niveau régional que national.

Pour autant, l'animation nationale des réseaux métiers valorise l'action des agents des DDI et contribue à renforcer les expertises ainsi que la diffusion des bonnes pratiques.

La forte réduction des effectifs depuis 5 ans pose la question de l'adéquation missions-moyens

Une gestion des effectifs de plus en plus tendue

Depuis 2010, dans certaines DDI, la baisse représente entre 23% et 50 % des effectifs (DDT08, DDTM 50, DDT 95).

Dans les DDI les plus petites en particulier dans les DD(CS)PP, la réduction des effectifs se traduit par un accroissement de la polyvalence des agents jugé comme étant excessif au regard de la nécessité de maîtriser les référentiels métiers.

La gestion RH est de plus en plus complexe et dispose de faibles moyens

La fragilité des secrétariats généraux n'est plus à démontrer. C'est une

réalité. Les effectifs réduits et la multiplicité des procédures rendent difficiles le suivi de la gestion RH.

Il est mentionné que la fonction comptable n'est assurée que par un seul agent maîtrisant CHORUS pour effectuer le suivi de tous les BOP ou que la fonction pâtit d'une longue vacance de poste. L'équipe support RH est souvent réduite. Plusieurs rapports soulignent également des difficultés à assurer la médecine de prévention pour les agents.

La position des cadres intermédiaires reste difficile.

Leur situation suscite de nombreuses interrogations ce qui a motivé le lancement en 2017 d'une mission transversale sur le profil, le parcours de carrières et les fonctions de ces agents (Voir Nouvelles Brèves 22 mai 2017). Enfin, la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEEC) demeure encore peu répandue.

Des difficultés locales de recrutement non solutionnées

Les difficultés pour recruter localement dans certains départements continuent d'interroger sur l'adaptation des règles de parcours de carrière. Dans certains départements très ruraux à l'instar des Ardennes et de la Lozère, les recrutements en sortie d'école représentent une forte proportion des arrivées. Dans le cadre de leur déroulement de carrière, les cadres sont confrontés au choix entre une promotion et un maintien en poste. Il en résulte une forte rotation de chefs de service qui perturbe les relations externes avec les partenaires et usagers et nuit à la qualité du management en accentuant la coupure avec les autres agents majoritairement sédentaires. Les difficultés de recrutement se posent également dans certains départements très urbains à l'instar de l'Ile-de-France.

Une gestion des moyens budgétaires des politiques publiques trop cloisonnée

La gestion des agents reste différenciée selon une logique trop compartimentée des BOP et des emplois qui introduit dans la gestion des mobilités un cloisonnement contre productif et une traçabilité abusive.

COMMENTAIRES DE L'UNSA

En mettant l'accent sur les blocages liés au cloisonnement des différents modes opératoires budgétaires et de gestion des effectifs et des mobilités, le rapport émet, avec une prudence de sioux, l'idée de rendre prioritaire la simplification de la gestion de proximité des RH, sous entendu, sans nommer l'idée sous jacente de mutualiser les fonctions support des secrétariats généraux des DDI avec ceux des préfectures. A telle enseigne, à l'occasion d'une rencontre avec les DD(CS)PP le 20 juillet 2017, Marc GUILLAUME, Secrétaire Général du Gouvernement (SGG) s'est déclaré favorable à cette préconisation. En effet, cette préconisation se traduira, à terme, comme nous ne cessons de le répéter, par l'effacement de la gestion ministérielle des emplois et des métiers, car tout ce qui va dans le sens de plus d'interministérialité au niveau déconcentré, conduit à dépouiller les services techniques de l'Etat au profit des préfectures.

Cette préconisation est d'autant plus dangereuse que contrairement aux affirmations du rapport selon lesquelles les relations avec le préfet et les DDI sont confiantes, sont pour autant contredites par le vécu de certaines DDI qui supportent de moins en moins le poids intransigeant des préfets imposant des priorités et des commandes venant bousculer les activités des services.

Il faut se rendre à l'évidence que la création des DDI est un échec. C'est tout d'abord, l'absence d'appropriation de la culture interministérielle pour 65% des agents sondés dans le baromètre social alors que le principe de l'interministérialité avait été mis en avant pour légitimer la création des DDI.

C'est également de nombreux points d'achoppement qui sont révélateurs du ressenti de la communauté de travail :

Incertitudes liées à la dégradation du travail et des conditions de travail. Seuls 34% se déclarent confiants sur l'avenir de leur qualité de vie au travail. Baisse des effectifs et des moyens.

Très forte inadéquation moyen/travail dans l'urgence et délais imposés trop contraints par les ministères.

Missions devenues inintéressantes pour les techniciens.

Aucun soutien hiérarchique direct sur la définition des missions et l'orientation de celles-ci.

L'UNSA ne manquera pas d'interpeller le SGG sur l'ensemble des problématiques soulevées dans le rapport de l'Inter Inspection Général ainsi que dans le baromètre social lors du CT des DDI le 21 septembre 2017.