



Mai 2017

FOCUS « Encadrement intermédiaire » en DDI

**FO porte les préoccupations des cadres
auprès de l'Inspection Générale!**

De quoi parle-t-on ?

Le Secrétaire général du Gouvernement a souhaité qu'une mission interministérielle procède à l'évaluation de la situation et du positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les directions départementales interministérielles (DDI) (voir lettre de mission [ci-jointe](#)). Afin de compléter les éléments recueillis par ailleurs auprès des administrations centrales et lors de déplacements en départements, **la mission a souhaité rencontrer les représentants de FORCE OUVRIERE, première organisation du CT des DDI et souvent majoritaire dans les CAP des corps de catégorie A représentées en DDI.**

Le présent communiqué synthétise les constats et analyses portées par FO auprès de la mission le 16 mai 2017.

Entre le marteau et l'enclume... assurément pas la meilleure place !

Depuis maintenant de nombreuses années, **les évolutions et transformations sont de plus en plus rapides et fréquentes sur la « planète État territorial »**. Décentralisation, RGPP, Réate, « Modernisation » de l'Action Publique, réforme territoriale **ont amené les services territoriaux de l'État à s'adapter en continu dans un contexte de politiques d'austérité appliquées aux effectifs et moyens alloués.**



Restructurations, réorganisations et repositionnements en cascade, abandons ou transferts de missions, baisses drastiques d'effectifs (15 000 agents entre 2010 et 2015 en DDI!!!), changements de toute nature ont été conduits sans anticipation ni réel pilotage, **renvoyant pour partie à l'encadrement au sein des services la responsabilité que « tout se passe pour le moins mal...ou en tout cas que cela ne se voit pas trop ! »**. Y compris en matière de prévention des risques psychosociaux...

Les cadres composant aujourd'hui l'encadrement des DDI se sont historiquement investis, personnellement et lourdement, dans les réflexions stratégiques, l'accompagnement des évolutions des missions et services (à l'époque ou cela ne rimait pas avec destruction), avec la volonté de dégager des repères et du sens à donner à ces évolutions.

Dès lors que **les réformes et réorganisations ne sont plus porteuses d'aucun sens ni d'aucune perspective en dehors d'un cap global auto-destructeur**, ni ne garantissent plus une quelconque stabilité ou pérennité, la position par nature inconfortable de l'encadrement devient intenable !

**FORCE OUVRIERE a alerté et dénoncé cette situation
depuis les prémices de la RGPP en 2006 !**

Le ressenti global des cadres en DDI...

- **perte de sens et perte de crédibilité** vis à vis des agents encadrés
- **absence de reconnaissance**, de gratification, injonctions contradictoires
- **perte de visibilité/autonomie** dans l'activité du services
- **renforcement de responsabilité** en matière de prévention des RPS ou de continuité du service (astreintes)...**sans disposer des moyens nécessaires**
- **mobilité complexifiée** notamment par la cotation des postes
- sentiment de **fermeture progressive pour l'accès aux emplois d'encadrement supérieur**
- **surcharge de travail** et accélération des sollicitations par les nouvelles technologies
- **dénigrement systématique de la Fonction Publique et du service public**, voire des agents eux-mêmes
- **perte d'identité professionnelle** suite à la Réate, dans un contexte où préside l'illusion de l'interchangeabilité absolue des fonctionnaires
- **gestion à court terme** sans vision d'avenir autre que la réduction des moyens
- **réponse uniquement aux urgences politiques** locales transformant les services en cabinets de préfecture
- **développement de l'arbitraire** dans les décisions
- **pratiques managériales en dégradation**, trop souvent résumées au suivi d'indicateurs ou d'activité en oubliant l'humain

Autant de constats propices à l'apparition et au développement de situations délicates auxquelles sont exposés les cadres à tous les niveaux, terreau favorable au développement de situations de stress, d'épuisement professionnel ou de burn-out.

Pour traiter cet état de fait :

- **halte aux chantiers de démolition de missions et d'emplois publics !**
- **halte à la banalisation de l'identité professionnelle et des compétences des agents des DDI, cadres en particulier !**
- **halte à la dégradation de leurs conditions de travail et de leurs carrières !**

FOcus#1 : quelques caractéristiques de l'encadrement en DDI...

L'encadrement intermédiaire représente une population large au sein des DDI (près de 25 % des effectifs de catégorie A/A+, et une part des agents de catégorie B assurant des missions d'encadrement), répartie dans des organisations pouvant être différentes en fonction des structures. Le bloc DDCCS/DDPP/DDCSP disposant par exemple d'un taux d'encadrement assez fort (autour de 35%), celui des DDT(M) étant de l'ordre de 18 % (renvoyant donc à une problématique managériale renforcée en terme de nombre d'agents encadrés). De manière plus ou moins développée en fonction de ces différences de caractéristiques, **la culture de la délégation interne de responsabilité existe dans les faits, et renvoie à la notion même d'encadrement intermédiaire.**

Sont ainsi considérés comme cadre intermédiaire (au sens « de premier niveau ») **les chefs d'unité, de département, de cellule, de pôle** etc..., mais aussi **certains adjoints de structure chargés de responsabilités hiérarchiques.**

Les chefs de service, au même titre que leurs adjoints en fonction des fonctions assurées, font eux aussi partie de l'encadrement intermédiaire (au sens « de deuxième niveau ») **en chevauchement ou interface avec l'encadrement supérieur.**

Le tout sans oublier que le niveau de responsabilité ne se mesure pas qu'à l'aune du nombre d'agents encadrés, **mais aussi à celle des missions confiées** (gestion de projet complexe, expertise thématique au sein de la direction...). Un cadre peut ainsi être en position de chargé de mission sans encadrement direct mais dans un positionnement transversal sur plusieurs services.

La frontière entre cadre supérieur et cadre intermédiaire n'est d'ailleurs nullement étanche (et FORCE OUVRIERE revendique des passerelles facilitées) et peut dépendre des enjeux « locaux » et les positionnements sont différents d'une DDI à l'autre.

Elle dépend en outre de la capacité de la DDI à attirer certains niveaux d'encadrement en concurrence avec d'autres services.

Nota : pour la suite de ses analyses, **FO considérera par simplification que l'objet de la mission porte sur l'ensemble des cadres des DDI hors échelon de direction**, sans vouloir opposer ou couper les différents échelons hiérarchiques présents au sein d'un même service (comme a souhaité le faire Matignon en imposant le « forfait jour » à l'ensemble des chefs de service).

FOCUS#2 :

Perception par les cadres des DDI de leur situation ? À quelles évolutions sont-ils confrontés ?

Si les cadres des DDI restent satisfaits de pouvoir exercer des missions au plus près des besoins du territoire et de la population, des collectivités et du tissu économique, ils ne peuvent que pointer la baisse très importante du niveau d' « opérationnalité » correspondant. La posture de l'État territorial étant passé en très peu de temps de « quelles politiques, quels enjeux, quelles attentes et quelles solutions ? » à « quelle demande du Préfet ? ». Le tout avec la **disparition drastique de leviers de compétences mobilisables dans de nombreux domaines « techniques »** au sens large (suppression continue de missions opérationnelles), **ou d'éléments de connaissance territoriale** (fermeture de nombreuses implantations territoriales), **décrédibilisant la parole du service auprès des collectivités en particulier.**

Ils ont ensuite peu apprécié la distinction qui a été faite entre **niveau départemental et niveau régional à partir de 2010**, à travers diverses mesures vexatoires (cotation PFR par exemple, écart de rémunération transposé dans le système RIFSEEP sans correction) ou à travers la suppression massive d'effectifs ciblés en DDI pour permettre aux ministères « non prioritaires » de préserver (relativement et dans un premier temps tout du moins) leurs directions régionales face aux mesures globales d'austérité.

Dans la difficulté, **ils tiennent néanmoins la barre, en fonctionnant sur un principe de solidarité entre les services et entre les agents.** Cependant **cet édifice est menacé** à chaque départ d'agent (en retraite ou autre). **Les compétences ne sont plus aussi pointues** qu'avant la RGPP, et la MAP conjuguée à la réforme territoriale n'a pas freiné le phénomène.

Les cadres sont par ailleurs **à la recherche d'un signal fort et réel de la part du gouvernement**, et donc du SGG, et **d'une visibilité sur leurs champs d'intervention.** Le management qui leur est demandé, **sans perspective et parfois même avec des consignes visant à défaire ce qu'ils venaient de construire**, n'est pas digne d'un employeur, qu'il soit public ou privé. A fortiori quand il s'agit de l'Etat. **Le cap donné est souvent trop dépendant de la volonté préfectorale qui change avec les préfets...** On peut parler du manque de soutien dès lors que l'argument politique ou économique est agité devant le nez du préfet

Les cadres demandent également **un meilleur respect de leurs capacités à proposer, voire à décider.** La « crainte des décisions du Préfet » a pu conduire, dans bien des DDI, à un recul de la prise de responsabilité, à tous les niveaux. Ils sont néanmoins conscients de bénéficier encore de circuits plus courts de décision que dans les directions régionales, notamment fusionnées.

Dans le même temps, il leur est demandé **de porter quasiment toute la politique de prévention des risques psychosociaux**. Sans réelle marge de manœuvre (valorisation des agents, moyens matériels et informatiques, moyens pour permettre l'accès à la formation, prime d'intérim, ...), sans possibilité d'influence sur le sens donné ou les priorités choisies, **les cadres peuvent être largement décrédibilisés auprès des agents qu'ils encadrent...** avec lesquels ils peuvent aujourd'hui partager une frustration certaine.



Dans le même registre, **une proportion importante de cadres se sent coupée des décisions ou projets portés par la direction**, réduisant grandement leur capacité à s'inscrire dans le dialogue social interne à la structure.

**Pour être cadre en DDI, il faut donc savoir faire preuve de compassion,
d'humilité,
et de transparence... sans trahir sa hiérarchie.
Le challenge n'est pas très équilibré !**

FOCUS#3 : questions spécifiques ou situations particulières signalées par l'encadrement des DDI ?

Les questions les plus fréquentes sont celles de :

- la reconnaissance des fonctions occupées dans les DDI,
- la prévention des risques psycho-sociaux
- la conciliation activité professionnelle/vie privée

- le développement d'un mode de management « préfectoral »

- la connaissance du territoire par l'Etat.

- la connaissance des problématiques par le niveau national (le niveau national devrait prendre un peu moins de hauteur ... et le niveau local retrouver la capacité à relever le nez pour respirer !)



- la gestion de crise et la capacité à faire des DDI (le fond est atteint quand les missions doivent être assumées en interdépartemental ou en inter DDI : cela signifie qu'il n'y a plus de ressources humaines de « secours »)

FOCUS#4 : appréciation du pilotage métier auprès des cadres (par les ministères, par les directions régionales) ?

Le pilotage « métiers » peut varier dans ses modalités d'organisation selon les différents ministères. Dans la majorité des cas, il repose sur des réseaux dont les têtes de file sont les directions régionales (certains sont l'AC directement), et certaines fois sur un réseau de centres de formation accessibles à tous les agents concernés, ou bien sur un réseau scientifique et technique.

La situation du pilotage régional est extrêmement hétérogène. Dans le meilleur des cas, un dialogue réel et permanent règne entre DR et DD, ce qui permet d'analyser en amont les projets de textes et circulaires et de pouvoir réaliser le travail de conseil amont demandé aux DDI en direction de leurs interlocuteurs (entreprises, collectivités, pétitionnaires, agriculteurs...). Dans le pire des cas, le niveau régional organise la descente d'informations qu'elle a elle-même reçu dans son réseau national, sans dialogue, ni association des DD aux modes de déclinaison qui peuvent être adoptés.

Dans ces conditions, il est tentant de remettre en cause l'animation régionale **mais elle a néanmoins pour vertu de décroiser les départements entre eux et de veiller à une harmonisation des pratiques de l'Etat au sein d'une même région.** Avec la difficulté induite par la réforme territoriale et la création de régions à une échelle ne permettant plus la relation DR/DD à un niveau de proximité suffisant.

Les cadres intermédiaires, et au-delà tous les agents, **souhaitent retrouver un mode de fonctionnement réseau qui ne soit pas entravé par des questions de périmètre géographique, de découpage administratif, de priorités etc...** Le numérique, la messagerie en particulier, ou des systèmes de blog professionnel doivent permettre d'enrichir ses compétences par les pratiques d'autres collègues, trouver des solutions à des cas particuliers etc. Et ce, **sans s'abriter derrière des opérations individualisées, non capitalisées et non pérennes développées au travers de dispositifs d'appels à projet d'opportunité.**

Le pilotage métiers mériterait également de sortir parfois de son animation strictement ministérielle pour s'associer aux travaux de recherche et d'enseignement des universités, s'alimenter de la connaissance du territoire et de la société que peuvent détenir d'autres institutions.

FOCUS#5 : appréciation des formations dédiées aux cadres (formations métiers et formations au management) ? Quelles attentes ?

Les cadres attendent tout d'abord **de pouvoir dégager du temps pour participer aux formations nécessaires** : prise de poste, veille permanente, évolutions à venir des missions.

La réduction des effectifs et le management par l'urgence, sans recul dans le traitement des demandes, contraignent souvent les cadres intermédiaires **à mettre en suspens leur propre développement professionnel et l'augmentation de leurs compétences**. En réponse, **les réseaux métiers sont un palliatif nécessaire** (lorsqu'ils existent), alors même que les formations « prise de poste » ont largement disparu du paysage (effet de la modularité des organisations locales ayant fait disparaître la plupart des référentiels « métiers »).

Ils sont par ailleurs souvent la cible de formations obligatoires, alors qu'au final, **ils n'ont pas forcément ni les leviers d'action nécessaires, ni le soutien de leur direction pour les mettre à profit**. Ceci vaut en particulier en matière de dialogue social, où la formation apparaît comme un outil nécessaire mais aucunement suffisant **si les cadres ne disposent pas des conditions leur permettant d'être acteurs du dialogue social au sein de la structure** (défiance de management de certaines directions et effet de la disparition du caractère paritaire des instances).

Enfin, à l'image du niveau de formation initiale élevé de la majorité des cadres des DDI, **la formation continue doit leur permettre d'accéder à des formations de haut niveau** sans que la contrainte des moyens ne soit un facteur rédhibitoire.

FOCUS#6 : appréciation des modalités de recrutement, des parcours de carrière et des mobilités des cadres ? En général et selon les statuts, corps, ministères... ?

Les cadres des DDI (qui peuvent appartenir au macrograde A+, A ou B selon les services) sont engagés **dans une carrière nationale, pour l'Etat et le service public en général**.

Dès lors que **des règles de gestion transparentes sont établies et que la mobilité sur tout le territoire est favorisée par une politique volontaire** de tous les ministères, **le cadre pourra construire un parcours intéressant à la fois pour lui et pour l'Etat (au sens large)**. En revanche **la multiplication des frontières entre administrations et établissements publics, liée à la baisse des plafonds d'emploi** des ministères combinée à l'application dogmatique des principes de la LOLF jusqu'au plus petit des services, **a énormément complexifié la mobilité**.

Également, **les transferts de mission d'un ministère à l'autre**, au gré des changements de gouvernement ou des réformes de l'Etat (RGPP, MAP), **ajoutent à la complexité et augmentent la charge des administrations gestionnaires de personnel**, que ce soit au niveau local (RH de proximité, pôles régionaux) ou au niveau central (hétérogénéité des conventions de gestion, inégalités de traitement, acculturation etc..).

Les particularités développées par les ministères pour chacun de leurs corps, à titre légitime au vu de leurs besoins pour l'ensemble de la chaîne de portage de leurs politiques, ressortent de manière singulière en DDI. **Source de richesse pour les services, cette diversité peut générer des points de tension si elle n'est pas comprise et valorisée**. Par ailleurs, les tentatives d'« harmonisation » mises en œuvre sous motif d'interministérialité sous l'égide de la DGAFP **ont à ce stade visé à un alignement vers le bas plutôt que de s'inspirer des exemples favorables pour les agents** (nombre de cycles de mobilité par exemple).

A ce jour, **les décisions d'harmonisation ont plutôt tiré les ministères ou les corps à la pointe vers le bas**, selon un raisonnement assez faible reposant uniquement sur les économies en personnel RH...et **suivant un objectif d'affaiblir la gestion ministérielle des personnels en DDI et bien au-delà !**

Alors même que la création des DDI aurait pu se traduire par la naissance d'une culture commune nouvelle, **assise sur la compréhension et la valorisation des différentes cultures ministérielles**, les chantiers conduits au niveau national **se sont réduits à des champs purement réglementaires** (tournés plutôt vers la négation des cultures ministérielles et orientées vers un alignement vers le bas). Le profil du directeur dans chaque DDI ayant par ailleurs pu générer le sentiment d'une culture « dominante », **d'où l'importance du recrutement et de la formation initiale des cadres dirigeants**.

FOcus#7 : modalités de gestion nationale et spécificités de parcours des cadres de DDI ?

Quels constats, quelles améliorations possibles ?

« Quelles sont les spécificités de parcours des cadres en DDI ? » Aurait-on envie de répondre...

L'existence des DDI est récente et pourtant **leurs missions, périmètres, capacités humaines évoluent sans cesse** : la photographie offerte aux gestionnaires de corps est donc impossible à faire pour une durée longue ou moyenne. En revanche, **parler positivement des DDI et de leurs missions et leur redonner une véritable place dans l'échiquier** des administrations territoriales de l'Etat seraient de bonnes bases **pour que l'image des missions d'encadrement en DDI soit positive, et donc valorisable.**

La tendance à vouloir **développer une fonction publique d'emplois défavorise par essence les cadres de DDI**, dont les effectifs ont fondu et qui risquent de bientôt se retrouver sous l'autorité de chefs de service de préfecture. Les cadres intermédiaires encadrent de plus en plus souvent peu d'agents, ce qui, selon les critères habituels basés sur la quantité, ne leur permet pas de valoriser aussi bien leurs postes que dans d'autres types de service.

La reconnaissance de ces expériences **ne doit pas s'organiser selon un système fermé interne aux DDI**, qui voudrait faire croire à la possibilité de parcours ascendants dans le seul circuit des DDI. **Ce sont bien les règles de gestion nationale d'un corps, l'existence de gestionnaires de corps, le maintien de CAP nationales, la mobilité entre services et établissements et la coordination des politiques de GPEC des ministères avec celles du SGG qui peuvent permettre aux cadres de DDI d'imaginer leur avenir et leur développement professionnel.** Et aux DDI d'enrichir leurs compétences !

Encore une fois, **nous insistons sur la transparence des règles de gestion, leur publicité et leur portage par les chargés de corps et les organisations syndicales représentatives en CAP** notamment, et sur **la visibilité qui doit être donnée également à l'avenir des missions en DDI.**

Pour finir, cette mission sur les cadres intermédiaires **ne doit pas favoriser la création d'un plafond de verre entre catégories et entre corps, et gripper un ascenseur social déjà partiellement en panne entre catégorie B et A, et entre catégorie A et encadrement supérieur.**

Comme expliqué ci-avant, la frontière entre cadres supérieurs et cadres intermédiaires est souple, ce qui permet de l'adapter aux types de services, d'enjeux etc..

Enfermer les cadres intermédiaires dans une définition du A type serait contre productif pour l'Etat.

Ainsi FO revendique la libre concurrence des corps de la catégorie A pour l'accès aux emplois de direction, et notamment aux emplois DATE.