



Montreuil, le 16 mai 2017

A l'attention de

Monsieur Marc Guillaume,
Secrétaire Général du Gouvernement

Madame Sylvie Escande- Vilbois
Présidente du comité de pilotage inter-inspections

Contribution de l'UFSE CGT à la mission interministérielle relative à l'évaluation de la situation et du positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les directions départementales interministérielles (DDI)

Par lettre en date du 9 février 2017, le Secrétaire général du gouvernement a confié à une mission interministérielle sous la coordination du comité de pilotage inter-inspections, l'évaluation de la situation et du positionnement de l'encadrement intermédiaire dans les directions départementales interministérielles (DDI).

L'UFSE CGT dresse un constat inquiétant quant à la situation de l'encadrement intermédiaire dans les DDI. Entre le marteau et l'enclume, l'encadrement intermédiaire rencontre de réelles difficultés pour exercer pleinement son rôle et mener à bien ses missions. Les difficultés de recrutement des cadres intermédiaires ne sont pas uniquement liées aux blocages qui subsistent par ministère et par BOP. Elles trouvent également leurs sources dans les conditions et les moyens d'exercice peu attrayants dans certaines DDI.

Les difficultés d'accès à une formation professionnelle adéquate par manque de temps ou faute d'une offre de service complète ne militent pas non plus en faveur de la fidélisation de l'encadrement intermédiaire dans les DDI.

Partant de la définition de l'encadrement intermédiaire et traduisant la perception de ces derniers dans les DDI, l'UFSE CGT propose plusieurs axes d'effort et actions à mener.

L'encadrement intermédiaire est appelé à être au plus près des agents dans les services et à assurer le lien avec l'encadrement supérieur d'un côté et les équipes qu'ils encadrent directement de l'autre.

Les réorganisations de services générées par la Réate et le développement de l'interministérialité, ont vu les tâches et le rôle de l'encadrement se complexifier du fait de la rupture des chaînes hiérarchiques et filières d'autorité ministérielles antérieures, des niveaux centraux aux niveaux territoriaux, et de l'apparition d'une multiplicité de procédures, de circuits, de contrôles, de donneurs d'ordre et d'organes résultant de la montée en puissance de l'autorité et des attributions des préfets de région et de département.

Cela a des conséquences sur le maintien des compétences métiers, le pilotage des politiques publiques – parfois « croisées » – par les ministères ou directions régionales, l'exercice des missions, et sur

l'intérêt du travail lui-même déconnecté de son sens et de son utilité sociale. Il s'agit bien de l'apparition subie, par l'encadrement intermédiaire et plus largement l'ensemble des personnels, d'une nouvelle gouvernance dans la conduite des politiques publiques qui se traduit de fait par une montée en puissance des services du Premier ministre et du ministère de l'intérieur.

L'UFSE CGT souligne aussi les effets produits par le mouvement de déconcentration qui se traduisent par exemple par l'octroi de pouvoirs conséquents aux membres de l'encadrement s'agissant de la gestion des personnels.

De fait, la doctrine d'emploi des cadres se trouve impactée, qui plus est dans un contexte de réduction permanente des effectifs.

Ainsi les fonctions de l'encadrement intermédiaire sont de plus en plus complexes et difficiles à mettre en œuvre :

- Difficultés liées aux enjeux posés par la verticalité et l'horizontalité de leurs « donneurs d'ordre » ;
- Difficultés liées à la nécessité pour l'encadrement intermédiaire de maîtriser les finalités et les contenus des politiques publiques dans une dimension ministérielle mais aussi dans une dimension interministérielle que l'UFSE CGT combat et rejette dès lors qu'elle ne produit pas d'efficacité quant à la qualité du service public rendu et des conditions de travail des personnels ;
- Difficultés liées à leurs responsabilités dans l'accompagnement des agents sur les objectifs à atteindre ;
- Difficultés liées aux modalités de gestion nouvelles et multiformes des personnels.

Nous ajouterons que la catégorisation des fonctionnaires place potentiellement les catégories A et B en situation d'encadrement intermédiaire. En effet, le statut des attachés d'administration de l'Etat (catégorie A) stipule qu'ils participent à la conception, l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles. À ce titre, ils sont chargés de fonctions de conception, d'expertise ou de pilotage d'unités administratives.

Parallèlement, si l'on prend l'exemple des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, leur statut stipule « Dans chaque spécialité, les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable peuvent être chargés l'animation ou de la coordination d'une équipe (...) Les secrétaires d'administration et de contrôle de classe exceptionnelle du développement durable peuvent, le cas échéant, être amenés à diriger et à coordonner les travaux des secrétaires d'administration et de contrôle de classe supérieure.»¹.

La notion d'encadrement intermédiaire doit donc être définie en fonction des missions réelles des agents, telles que prévues par leurs statuts respectifs, et non se limiter à la catégorisation en A. D'ailleurs, la mission porte bien sur « l'encadrement intermédiaire » (une fonction) et non les cadres intermédiaires (un statut).

L'UFSE CGT propose qu'un processus de discussion aux niveaux compétents soit ouvert afin de définir une doctrine d'emploi de l'encadrement intermédiaire.

Outre les points soulevés ci-dessus, plusieurs phénomènes impactent au quotidien l'encadrement intermédiaire dans les DDI, pouvant parfois conduire à un questionnement sur le sens du travail et de la mission ainsi que sur leur perception d'un manque d'avenir :

- **Les restructurations** qui ont pour effet direct le changement des missions, leur disparition parfois et les changements structurels ;

¹Article 4 du **Décret n° 2012-1065 du 18 septembre 2012 portant statut particulier du corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable**

- **La réduction des effectifs qui augmente la charge de travail** des équipes et participe grandement à la dégradation des conditions de travail pour les agents, quelle que soit leur catégorie professionnelle.

Dans ce contexte, pour l'encadrement intermédiaire, l'accompagnement d'équipes toujours moins nombreuses sur les objectifs est aussi de plus en plus anxiogène, dès lors que la charge de travail ne diminue pas. L'UFSE CGT insistera ici sur l'existence de seuils critiques quant au volume d'emploi insuffisant dans de nombreuses DDI qui conduisent à une concentration difficilement gérable des tâches de l'ensemble des personnels y compris des membres de l'encadrement.

À ce titre, l'UFSE CGT souligne l'incohérence de la politique menée à l'égard de l'encadrement intermédiaire notamment dans le cadre des chartes de management qui découlent de la mise en œuvre des projets de service. Ce n'est donc pas uniquement en termes de management que la problématique doit se poser, mais aussi en termes de moyens.

Nous soulignerons ainsi que l'encadrement intermédiaire est confronté à une politique de l'emploi qui se traduit par l'identification d'un nombre de plus en plus restreint de personnels ayant des compétences dites « rares » mobilisés sur des champs géographiques de plus en plus conséquents.

L'UFSE CGT revendique le recrutement en nombre suffisant d'agents qui permettrait à chacun d'entre-eux de consacrer le temps nécessaire à la formation en vue d'acquérir les qualifications recherchées. Cela nécessite une gestion prévisionnelle et pluriannuelle des emplois et des compétences

- **Le sentiment d'isolement** face à une gestion qui leur est imposée par objectifs et indicateurs trop quantitatifs. La mobilisation de l'encadrement intermédiaire a de plus en plus tendance à se faire autour des tâches de contrôle de gestion (essor du remplissage de tableaux de bords par exemple) et au détriment de la relation humaine avec les équipes.

De ce fait, la place et le rôle de l'encadrement intermédiaire qui n'était déjà plus associé en amont aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques, se trouve de plus en plus mis à mal alors que dans un même temps, la déconcentration leur impose de nouveaux pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines.

- **L'imposition d'un mode de management individuel par objectif** qui introduit doute, compétition et concurrence au sein des équipes au lieu de la cohésion, de l'aide et de la coopération.

A ce titre, l'individualisation des primes par la mise en place du RIFSEEP casse les collectifs de travail qui deviennent de plus en plus difficiles à manager pour l'encadrement intermédiaire.

Par ailleurs, l'encadrement intermédiaire est de plus en plus forcé de développer le « *Lean management* », sous couvert du développement du management participatif. A titre d'exemple, face à l'absence de moyens, les cadres intermédiaires sont appelés à demander en réunion d'équipes aux agents de prioriser eux-mêmes leurs tâches. Cette pratique contrainte, purement intolérable dans la fonction publique, tant pour l'encadrement intermédiaire, que pour les agents, tend à se développer et à remettre en question le rôle et la place de l'encadrement.

- **L'impuissance parfois constatée** pour éviter les risques psychosociaux qui découlent entre autres des différents points abordés ci-dessus.
- **Le dialogue social à géométrie variable** qui exclut parfois l'encadrement intermédiaire. L'absence de clarté en matière d'organisation du dialogue social dans les DDI amène ainsi une difficulté de positionnement de l'encadrement intermédiaire entre sa propre hiérarchie et ses équipes. L'absence d'unicité des règles entre les DDI et au sein même des DDI porte également atteinte au rôle et à la place de l'encadrement intermédiaire qui est pourtant sollicité et responsable de la prévention des risques psychosociaux et du bien-être des agents au travail.

Ce constat amène l'UFSE CGT à proposer des axes de travail auprès des instances du dialogue social compétentes dans les domaines suivants :

- **Recrutement et déroulement de carrière** : créer les conditions nécessaires à la levée des blocages qui existe en matière de recrutement par les ministères et les BOP ; garantir l'égalité femmes hommes tant dans le recrutement que dans l'avancement ; garantir la mobilité choisie et mettre en œuvre les formations nécessaires dans ce cadre.
- **Formation** : construire une véritable gestion prévisionnelle quantitative et qualitative, fondée sur les besoins individuels en formation des cadres intermédiaires en vue de leur adaptation aux missions confiées et à leur contexte d'exécution ; mettre en place une formation préalable à la prise de poste ; appliquer tel que prévu le protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique avec notamment une formation initiale et continue de l'encadrement intermédiaire sur ce thème ; créer les conditions nécessaires pour permettre à l'encadrement intermédiaire de consacrer 10% de son temps de travail à la formation ;
- **Déroulement de carrière de l'encadrement intermédiaire** : imposer aux administrations centrales un suivi et une projection à moyen et long terme de la carrière de chaque agent.
- **Positionnement de l'encadrement intermédiaire** : clarifier le positionnement hiérarchique et fonctionnel de l'encadrement intermédiaire vis-à-vis de sa hiérarchie directe dans la DDI mais aussi vis-à-vis du préfet et de l'administration centrale. Créer un processus de consultation mais aussi d'association de l'encadrement intermédiaire avec les ministères respectifs, le préfet et les services du SGG dans le cadre de la déclinaison des politiques publiques (moyens budgétaires, organisations des services...).
- **Santé au travail** : établir un bilan quant aux effets produits ou non par les dispositifs mis en œuvre dans les DDI relatifs à la prévention des risques psychosociaux. Un tel bilan mériterait d'identifier de manière plus spécifique les difficultés rencontrées et les attentes de l'encadrement intermédiaire.
- **Accompagnement des équipes** : Le rôle de l'encadrement intermédiaire doit être orienté vers la restauration du collectif de travail, lui-même tourné vers le partage de l'expérience et du sens. Dans un même temps, l'encadrement intermédiaire doit être en mesure d'apporter des réponses aux demandes techniques des agents. Il convient donc d'agir pour la mise en place d'espaces de discussion professionnelles, permettant d'évoquer et de résoudre les difficultés rencontrées pour exercer un travail de qualité. Pour ce faire, l'encadrement intermédiaire doit être déchargé d'une partie du travail de reporting demandé par les ministères pour pouvoir dégager le temps nécessaire aux réunions dédiées au collectif de travail.
- **Rythmes de travail** : respecter l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en encadrant les plages horaires des réunions et en limitant l'usage des TIC en dehors des heures collectives de travail. Cela implique également que l'encadrement supérieur, les préfetures et ministères

respectent ces plages horaires. Il s'agit de créer un réel droit opposable à la déconnexion. Evaluer la quotité de travail « caché » effectué par l'encadrement intermédiaire sur son temps de repos. S'agissant du télétravail le respect du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature et l'élargir au travail nomade. Alléger les charges de travail et les évaluer collectivement. Ce qui implique le recrutement de fonctionnaires et le dégel des BOP. Décompter toutes les heures de travail effectuées pour récupération (pour les catégories A et B) ou paiement (pour les catégories B).

- **Responsabilité sociale de l'encadrement intermédiaire** : garantir la liberté d'expression lors des réunions professionnelles ; reconnaître le rôle contributif de l'encadrement intermédiaire qui doit avoir les moyens d'agir afin que le travail ne soit pas facteur de souffrance et d'aliénation, mais une forme d'épanouissement.
- **Fixation des objectifs** : il est urgent de mettre en place un véritable débat sur les objectifs et sur les organisations de travail. Ces questions doivent être discutées et donc doivent pouvoir faire l'objet de propositions alternatives, d'interventions et de mobilisation de l'encadrement intermédiaire et de leurs équipes. Tout entretien professionnel annuel doit être assorti de garanties (transparence, possibilité de recours) et prendre en compte la dimension collective du travail et son organisation (ou évolution d'organisation). Il conviendrait donc de pouvoir préparer les entretiens professionnels au sein du collectif de travail. Les moyens mis à disposition par l'employeur doivent pouvoir être discutés. Il faudrait donc tenir compte de la dimension collective du travail dans les entretiens professionnels et reconnaître l'apport individuel dans ce contexte.

L'UFSE CGT, comme elle l'a demandé pour d'autres rapports produits par différentes missions, souhaite que le rapport qui sera rendu au sujet de l'encadrement intermédiaire formule différentes préconisations afin de faire évoluer son rôle et sa place.

Pour l'UFSE CGT, des évolutions sont nécessaires dans l'objectif d'améliorer la qualité du service public rendu, de reconstruire le sens et les finalités du travail, d'améliorer les conditions de vie au et hors travail de tous les agents y compris l'encadrement intermédiaire. C'est pourquoi, le rapport et ses préconisations devront être soumis à la discussion des CT et CHSCT des DDI, des ministères concernés. Cette discussion devra déboucher sur des actions concrètes à mener au sein des DDI et devront faire l'objet de bilans annuels auprès des CT et CHSCT des DDI et des ministères.