

CHSCT DREAL Picardie et Nord-Pas-de-Calais

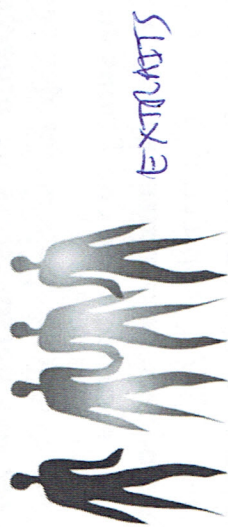
Les conséquences de la fusion
des DREAL Nord-Pas-de-Calais
et Picardie

RAPPORT D'EXPERTISE

Version modifiée au 6 septembre 2016

Christophe HEIL
Delphine PERUSAT

Sous la dir. d'Emmanuelle SEBBAH



ÉCLAIRER ET COOPÉRER

degest

COMPRENDRE
LE TRAVAIL
POUR DÉCIDER
ET AGIR

I. INTRODUCTION

I.1. La mission confiée au Cabinet DEGEST

- **La demande d'expertise « projet important » formulée par les représentants du personnel au CHSCT :**

Les représentants du personnel aux CHSCT des DREAL Nord-Pas-de-Calais et Picardie ont décidé le 7 juillet 2015 de solliciter auprès du Président une expertise « *projet important* », en application de l'article 55 du décret n°82-453 modifié applicable dans la Fonction Publique d'Etat, sur les conséquences du projet important de fusion des deux DREAL sur les organisations du travail, les conditions de travail et la santé des agents.

- **Les objectifs de l'étude**

Les objectifs assignés à cette expertise consistent principalement à **identifier les enjeux du projet de fusion** des deux DREAL, consécutif à la mise en œuvre de la Réforme Territoriale, **sous l'angle des risques professionnels, notamment en termes de risques psychosociaux, d'organisation du travail, d'hygiène, de santé, de sécurité et de conditions de travail.**

Il s'agit également de **formuler des recommandations et des propositions susceptibles de contribuer à dégager des perspectives de progrès, pour améliorer les conditions de travail et la prévention des risques professionnels.**

- Il est prévu que l'intervention se déroule en deux phases :
 - ▶ **l'analyse de la fusion et de ses conséquences en termes de risques professionnels pour les agents**, qui fait l'objet du présent rapport. L'analyse s'y trouve organisée autour de deux axes : la conduite du projet et ses conséquences en termes d'activité des agents ;
 - ▶ **une phase de conseil et d'assistance opérationnelle** en aval de l'expertise, à travers une démarche d'accompagnement.

- **Le périmètre de l'étude**

Lors de la réunion de lancement du 29 avril 2016, le périmètre d'intervention a été conjointement défini. Les choix se sont portés sur des services, parmi les plus impactés par la réorganisation, notamment au regard de la mobilité fonctionnelle et géographique des agents et reflétant 3 types d'organisation de travail différentes : bi-site, monosite, polarisation d'activité¹. Les services investigués ont été :

- le service **Eau et Nature (bi-site)**, plus particulièrement les pôles « *Laboratoire Hydrologie* » et « *Planification et gestion de l'eau* » ;
- le service **ECLAT (monosite)**, plus particulièrement les pôles « *Air-Climat-Energie* » et « *Habitat-Construction* » ;
- le service **SMMAPAC (bi-site aux activités polarisées)**, principalement l'unité « *GA-Paie* » et l'unité « *Achats Subventions* ».

Deux problématiques transverses à investiguer également ont été également mises en évidence :

- l'encadrement intermédiaire ;
- les assistantes.

C'est donc au sein de ce périmètre que se portera notre analyse.

¹ Un service bi-site comprend des pôles ou des unités à Lille et à Amiens, alors qu'un service monosite concentre la totalité de ses activités sur un seul des deux sites. Une activité est dite polarisée quand elle est concentrée sur un seul site ; ainsi, le SMMAPAC est divisé en deux pôles (GA-Paie et CPCVM), dont les activités sont polarisées chacune sur un site.

1.2. Notre méthodologie

Pour répondre à cette demande, notre intervention s'est articulée autour de différentes étapes :

- **Une phase d'analyse de projet** avec les concepteurs et/ou porteurs de projet (Direction de la DREAL, chargé mission Préfiguration) ainsi qu'avec les acteurs de la prévention
- **Une phase d'analyse documentaire et sociotechnique** sur la base d'une liste de documents établie par le Cabinet DEGEST, qui comprenait :
 - des données relatives à l'organisation ;
 - des données sociales ;
 - des données de morbidité.
- **Une phase d'analyse des activités de travail** appréhendées au moyen :
 - d'entretiens individuels en face-à-face et ponctuellement par téléphone ;
 - d'entretiens collectifs.

Au total, nous avons réalisé une soixantaine d'entretiens individuels et 4 entretiens collectifs, avec :

- les représentants du personnel aux CHSCT ;
- le Directeur de la DREAL ;
- 2 Directeurs adjoints de la DREAL ;
- le chargé de mission préfiguration ;
- des acteurs de la prévention (médecins, préventeurs, assistantes sociales) ;
- des assistantes ;
- des encadrants intermédiaires de différents services de la DREAL ;
- des agents de tous niveaux hiérarchiques du service Eau et Nature ;
- des agents de tous niveaux hiérarchiques du service ECLAT ;
- des agents de tous niveaux hiérarchiques du service SMMAPAC.

Nous souhaitons remercier nos interlocuteurs de la Direction de la DREAL ainsi que les représentants du personnel aux CHSCT pour leur implication dans l'étude et pour s'être rendus disponibles au-delà des entretiens formels programmés. Nous adressons également nos remerciements à M. Lesage et Mme Cartignies pour leur implication dans l'organisation logistique des entretiens et le recueil documentaire, ainsi que les agents rencontrés, pour l'accueil qu'ils nous ont réservé, la confiance qu'ils nous ont accordée et le temps qu'ils nous ont consacré.

1.3. Les limites de l'expertise

Nous tenons à souligner les bonnes conditions de déroulement de l'expertise, la plupart des entretiens programmés initialement ayant pu être tenus comme prévu. Les responsables et les auteurs du projet se sont montrés disponibles et ouverts à nos sollicitations ultérieures, dans le cadre de questions complémentaires.

Les limites de l'étude tiennent ainsi essentiellement :

- **au fait que le projet est partiellement déployé, et que sa mise en œuvre s'étalera progressivement jusqu'en 2018.** La situation de certains agents et entités est transitoire, tout comme certains facteurs de risques identifiés dans le présent rapport - qui n'en sont pas moins réels;
- **au refus de certains agents de participer aux entretiens.** Cette situation est cependant un résultat en soi, puisque le motif invoqué était celui du sentiment que la Direction ne tiendrait pas compte des éléments recueillis, les agents concernés affirmant que leur participation aux autres dispositifs (groupes de travail, réunions de service, cellules d'écoute) n'a pas eu d'effets concrets ;
- **aux annulations de quelques entretiens**, parfois le jour même, pour des raisons hétérogènes : contretemps ferroviaires, inondations, oublis, etc. Cela a conduit à une prolongation de la période de terrain et a nécessité de multiples réajustements (reprogrammation, reports, transformations en entretiens téléphoniques). Par ailleurs, si la plupart des entretiens ont pu être finalement assurés, cela n'a pas été pas le cas pour d'autres, certains agents n'ayant au final pas donné suite ;
- **à des sollicitations imprévues d'agents** qui souhaitaient être interrogés, ce qui a contribué à l'allongement de la phase d'entretiens ;
- **à la nature du fonds documentaire recueilli.** Précisons que ce recueil a de toute évidence été réalisé consciencieusement, dans des conditions parfois difficiles compte tenu de la situation bi-site de la DREAL et du contexte de réorganisation en cours. Cependant, différents éléments ont posé problème, à divers titres :
 - un grand nombre de documents traitant d'un même sujet, ce qui a complexifié le traitement des données : comme vu plus haut, le processus de fusion est étalé dans le temps et n'a cessé d'évoluer. Cela s'est traduit par la réception, sur un même thème de multiples documents prenant en compte des mises à jour diverses et affichant des données différentes ;
 - des incohérences dans les documents réceptionnés. Ainsi, certaines extractions Excel envoyées

comprenaient des données différant de celles des bilans sociaux et de l'étude d'impact RH (ETP réels, ETP en vision cible, vacances et suppressions de postes notamment). En outre, il est arrivé que nous trouvions, au sein d'un même document, des valeurs différentes pour un même objet, d'une page à l'autre ;

- des difficultés de lisibilité de plusieurs fichiers informatiques. Plusieurs documents comprenaient des graphiques non consultables (croix rouges) en raison des incompatibilités logicielles, d'autres nécessitaient des mots de passe, et certains étaient tout simplement bogués, donc non exploitables en l'état ;
- des comparaisons rendues impossibles en raison de la coexistence de deux sites : les indicateurs retenus par les Directions NPdC et Picardie ne sont pas systématiquement les mêmes.

Malgré ces quelques limites et difficultés, le présent rapport, même s'il ne prétend pas à l'exhaustivité, fournit des résultats qui nous paraissent suffisamment significatifs pour nourrir la réflexion des partenaires sociaux sur les conséquences de la mise en œuvre de la fusion des DREAL Nord Pas-de-Calais et Picardie, en matière d'organisation, de conditions de travail et de santé des agents.

I.4. La problématique de l'expertise

- Les expertises « *projet important* » sont habituellement réalisées en amont de la mise en place des réorganisations, afin que les membres du CHSCT puissent rendre un avis éclairé et proposer des aménagements au projet ; dans le cas présent, **notre intervention s'est déroulée après la mise en œuvre de la fusion, ou du moins au cours de sa mise en œuvre**
- Par ailleurs, cette fusion s'inscrit dans une temporalité singulière et tout à fait inhabituelle : *a contrario* de la majorité des projets d'entreprise, **ce processus de réorganisation d'administrations régionales s'étalera**

sur plusieurs années, l'organisation ne devant pas être stabilisée avant 2018.

- **Si la fusion n'est pas le fruit d'une décision interne – comme le sont nombre de réorganisations –, sa conduite et certains décisions d'organisation relèvent en revanche bel et bien de choix locaux ;** la Direction dispose donc de marges de manœuvre locales propres, et c'est bien au niveau de ces marges de manœuvre qu'il convient de prévenir les risques professionnels, de notre point de vue.
- Au moment de la formulation de la demande d'expertise, les Représentants du personnel avaient pointé un certain nombre d'inquiétudes liées aux **conséquences de la fusion des DREAL sur les risques professionnels relatifs à la conduite de projet mais aussi à l'activité des agents suite à la réorganisation.**
 - **Concernant la conduite de projet,** l'analyse du projet de fusion devait être envisagée du point de vue de sa substance (« le contenu du projet ») et de sa conduite (« le pilotage »). **Autrement dit, le contenu du projet et/ou sa mise en œuvre sont-ils porteurs de risques professionnels, et lesquels ?**
 - **Concernant l'activité,** une série de caractéristiques de l'activité des agents et des organisations du travail « avant fusion » devaient être interrogées, en regard des modifications dont la fusion est porteuse : **ces modifications sont-elles susceptibles d'exposer les agents à des risques spécifiques, qui ne seraient pour l'heure pas encore prévenus ?** Ainsi, il était souhaité que soient notamment interrogés :
 - ▶ **les missions des agents :** les évolutions des contenus des postes et des périmètres d'intervention s'accompagnent-elles de moyens suffisants, en termes de formation, d'accompagnement des agents, etc. ?
 - ▶ **les rattachements et les liens hiérarchiques et fonctionnels des agents ainsi que les pratiques managériales :** quelles modifications des relations professionnelles le projet de fusion induit-il et ces modifications sont-elles de nature à exposer les agents à des risques ?

- ▶ **la charge de travail des agents** : la fusion expose-t-elle certains services / certaines catégories d'agents à des risques d'accroissement de leur charge de travail, ou d'intensification de cette charge ?
 - ▶ **les collectifs de travail** : le projet expose-t-il certains services à des risques de délitement des collectifs de travail, du fait des évolutions dans le travail qu'il implique ?
 - ▶ **les lieux de travail des agents** (aménagement, surfaces, accessibilité, possibilités de se restaurer, trajets domicile-travail et trajets professionnels, travail à distance, etc.) : la question des conditions matérielles et environnementales de travail et de leur modification, du fait de la fusion, doit en effet également être posée, tant elles concourent à la bonne réalisation du travail.
- En outre, **la fusion des deux DREAL s'inscrit dans un contexte fragilisé**, du fait des réorganisations précédentes, de deux suicides d'agent depuis un an et de la période d'incertitude liée au processus de réorganisation.

Pour instruire ces questions, la présente étude se propose à partir d'une analyse de la réalité des situations de travail des agents concernés par le périmètre de l'étude de présenter les changements dans l'organisation du travail induits par le projet, puis d'apporter les éclairages sur les conséquences probables de la fusion sur les conditions de travail et sur l'exposition des agents aux risques professionnels.

Pour ce faire, nous présenterons tout d'abord les principales caractéristiques du **contexte** dans lequel la fusion s'inscrit (chapitre II), ainsi que celles de la fusion (chapitre III). Nous analyserons ensuite sa **conduite** (chapitre IV) avant de nous concentrer sur ses **impacts** sur les conditions d'emploi, de travail et sur la santé des agents, au regard de la situation actuelle (chapitre V). La dernière partie sera consacrée à la **synthèse** et aux **recommandations** que nous pouvons formuler.

VI. SYNTHÈSE

Les représentants du personnel aux CHSCT des DREAL Nord Pas-de-Calais et Picardie ont formulé une demande d'expertise en juillet 2015 afin d'identifier les enjeux de la fusion des deux entités, consécutivement à la promulgation de la Loi NOTRE. Le cabinet DEGEST, retenu pour réaliser cette mission, a pu analyser les implications de cette réorganisation du point de vue de l'organisation du travail, de la sécurité et des conditions de travail des agents. Ce travail a donc vocation, conformément à la demande formulée initialement, à aider le CHSCT à « *analyser les différents risques, à éviter ceux qui peuvent être évités, et à réduire les autres risques encourus* », dans une démarche de prévention des risques professionnels.

Il résulte de notre analyse que la fusion des DREAL Nord-Pas-de-Calais et Picardie expose les agents à des risques professionnels, qui sont de **nature et d'origine diverses, et dont le présent rapport fait état ; leur identification constitue le préalable à la mise en œuvre d'actions de prévention, c'est-à-dire d'actions visant à éliminer les risques à la source ou à les limiter, afin d'améliorer les conditions de travail de tous.** .

VI.1. La fusion des deux DREAL s'inscrit dans un contexte d'exposition des agents à des risques professionnels, dont il convient de tenir compte

Depuis plusieurs années, les agents des anciennes DREAL Nord-Pas-de-Calais et Picardie sont soumis à des contraintes pesant sur leur activité ; trois d'entre elles nous semblent devoir retenir l'attention.

- **1/ Des réorganisations successives.** A l'issue de la fusion des anciennes DIREN, DRE et DRIRE ayant conduit à la création des DREAL, les agents ont dû se réadapter à une nouvelle entité, ce qui a pu se révéler coûteux (déménagements, refonte des collectifs, etc.). Les équipes ont par la suite connu des réorganisations au sein de leurs services, dont le rapport fait état : changements logiciels, reconfigurations de pôles, modifications de gestion de l'activité. L'accumulation de ces changements a introduit un sentiment d'instabilité et d'insécurité qui d'une part, a fragilisé les agents, et d'autre part, a rendu plus difficile l'appréhension de la fusion.

- **2/ Des tensions dans le travail.** Avant même la mise en œuvre de la réorganisation, un certain nombre de difficultés avaient été identifiées par les acteurs de la prévention des risques : surcharge de travail, manque de reconnaissance et de perspectives d'évolution, difficultés à identifier les bons interlocuteurs en raison des nombreux mouvements de personnel ; certaines tensions étaient par ailleurs spécifiques à la Picardie, comme le *turnover* et la crainte de fermeture du site. De surcroît, les collectifs de travail des deux anciennes DREAL sont apparus davantage fragilisés par la survenue de 2 suicides en 2015.
- **3/ Une baisse programmée des effectifs dans la Fonction Publique d'État, à laquelle les DREAL n'échappent pas.** Si la fusion est présentée comme une réorganisation à effectifs constants, il n'en reste pas moins qu'elle s'inscrit dans un contexte plus général de pression constante sur le dimensionnement des équipes, à laquelle la DREAL Hauts-de-France n'a d'autre choix que de s'adapter. Cette contrainte s'avère pesante sur la tenue de l'activité car elle génère des inquiétudes fortes chez les agents qui ne voient pas comment conserver le même niveau d'expertise sans l'effectif correspondant ; en Picardie, certains en viennent même à s'interroger sur la pérennité de leur site.

Ces tensions de nature bien différente semblent ne pas être sans conséquence sur la santé des agents, dont les indicateurs analysés dans le présent rapport montrent qu'elle s'est dégradée: hausse du nombre de jours d'arrêts maladie en Picardie et du pourcentage d'agents concernés par de tels arrêts en Nord-Pas-de-Calais, accroissement du nombre d'agents reçus par le service social en Nord-Pas-de-Calais, etc. **Notons que les risques liés à l'organisation du travail ont été spécifiquement pointés comme à l'origine de la dégradation de la santé des agents par les acteurs de la prévention** : les rapports de Médecine de prévention évoquent une hausse considérable du nombre d'agents les ayant consultés de manière spontanée pour des problématiques « liées au travail ».

VI.2. La fusion est elle-même porteuse de facteurs de risques professionnels

VI.2.1. La conduite de projet s'est finalement révélée insuffisamment participative

Un certain nombre de mesures ont été prises par la Direction pour mettre en œuvre la fusion et prévenir certains risques qu'elle est susceptible d'engendrer : groupes de travail associant agents NPdC et Picardie, dans le but d'homogénéiser les pratiques et d'échanger sur le travail, cellules d'écoute sur chaque site, forums de présentation des emplois, formations dispensées par le CVRH. Bien qu'elles aient assurément permis d'apporter un certain nombre d'éclairages nécessaires et de réduire certaines incertitudes, elles n'ont pas été pour autant suffisantes, pour différentes raisons.

- **Les Groupes de Travail ont suscité de l'insatisfaction** : en dépit de leur volonté d'y participer, plusieurs agents ont déploré ne pas avoir été conviés à ces réunions. Pour les participants, les frustrations ont d'autres origines : certains indiquent que les propos tenus n'ont pas été rapportés dans les comptes rendus, d'autres que les résultats n'ont pas été pris en compte lors des arbitrages finaux ; enfin, l'ambiance de travail a été jugée tendue entre agents NPdC et Picardie dans plusieurs groupes de travail, chacun essayant de convaincre de la pertinence de son organisation et de la nécessité que son pôle demeure en place.
- **Le dispositif de pré-positionnement a pu engendrer de la frustration** : agents en attente de mutation et aux attributions temporaires, responsables déclassés au rang d'adjoints en raison des doublons de postes d'encadrants, agents découvrant des activités inédites pour eux et ayant à construire leur légitimité sur ces postes, agents contraints à quitter le poste sur lequel ils avaient bâti leur identité professionnelle et leurs projets de carrière pour ne pas avoir à déménager.
- **Les cellules d'écoute ont paru insuffisamment neutres**. Si le principe a permis à certains agents d'évoquer leur situation, il a aussi affiché des insuffisances en raison de sa constitution propre : plusieurs personnes ont refusé d'y participer car les écoutants n'étaient pas des professionnels extérieurs mais des agents de la DREAL,

et que leur statut (souvent de cadre) n'incitait pas à se confier librement ; la peur que les propos recueillis ne finissent par fuiter a été rapportée à plusieurs reprises.

- **Les dispositifs d'information sur la fusion n'ont pas permis de lever les inquiétudes des agents.** Nous avons pu constater des niveaux d'information très variables selon les pôles et les sites, ainsi que des questionnements encore vifs sur les dispositifs d'accompagnement, tandis que l'intérêt opérationnel de la fusion continue de ne pas convaincre nombre d'agents. Il en ressort de fortes inquiétudes et des difficultés à se projeter dans l'organisation future, qui, dans plusieurs cas, risque de mettre à mal des organisations antérieures considérées par les agents comme efficaces :
 - Comment « *préserver les compétences rares* » alors que la polarisation de services en monosite a abouti au départ d'agents à l'expertise reconnue ? Comment parvenir à la réalisation d'économies alors que cette même polarisation entraîne le paiement de frais de déplacements supplémentaires pour accéder à l'autre région ? Comment respecter le degré de qualité et assurer la préservation environnementale des Hauts-de-France dans un contexte de vacances de postes issu des refus d'agents de suivre leur poste lors du pré-positionnement ?
 - Comment réaliser une « *meilleure adaptation au territoire* » alors que plusieurs services ont été regroupés sur une seule région et risquent de concentrer leurs interventions sur celle où ils sont implantés ?

VI.2.2. La fusion a des impacts sur les conditions d'exercice des activités des agents de la DREAL

En ce qui concerne l'étude des conséquences de la réorganisation du point de vue des conditions de travail des agents et de leur santé, nous avons pu pointer :

- **Une intensification du travail.** Dans un contexte d'extension des périmètres d'intervention et de polarisation des services en monosite, le dimensionnement de l'effectif devient insuffisant en raison de la hausse des vacances de poste, consécutives aux départs des agents. La refonte de plusieurs équipes impliquera une période transitoire d'autant plus longue que l'activité tend à se complexifier et que ses conditions de réalisation se durcissent : augmentation des déplacements, généralisation du management à distance, arrivée de nouveaux interlocuteurs, reconfigurations transitoires et pérennes de certaines missions, difficultés matérielles de divers ordres (téléphonie, informatique, suivi du courrier), etc.
- **Un déficit de compétences aggravé par la fusion.** La Direction avait déjà identifié un certain nombre de compétences critiques déficitaires en 2014. Ayant entraîné le transfert de services d'un site à l'autre, la fusion a amplifié ce déficit en raison du refus d'agents de déménager : plusieurs équipes entières se sont dissoutes et des responsables à l'expertise incontestée sont partis, ce qui a entraîné une perte de savoir-faire dommageable pour l'activité et la motivation des équipes restantes.
- **Une fragilisation des collectifs de travail.** Alors que la DREAL souffre déjà d'un fort *turnover*, la mise en œuvre de la fusion entraîne de nouvelles reconfigurations d'équipes préjudiciables du point de vue de l'activité et du soutien apporté par le collectif. Des équipes entières ont été recomposées, d'autres modifiées en partie avec des situations très diverses : agents venant d'un autre site/pôle, travailleurs isolés, nouveaux encadrants qui ne s'estiment pas encore légitimes.
- **Une qualité du travail impactée par les bouleversements à l'œuvre.** La fusion expose au risque d'atteinte à la qualité du travail et risque paradoxalement de mettre à mal l'enjeu même de la fusion, à savoir

l'agrandissement du périmètre géographique de ses services. En raison de l'importance du temps d'appropriation des enjeux singuliers de chaque site, nous avons notamment identifié le risque que les équipes monosite privilégient leur ancien périmètre au détriment de la nouvelle moitié de la Grande Région.

- **La persistance d'un flou organisationnel et des craintes sur l'avenir qui concourent à la consolidation d'un sentiment d'insécurité.** La situation actuelle, transitoire, offre peu de garanties sur l'avenir et de stabilité aux agents : l'encadrement est en pleine reconfiguration, des arbitrages se font attendre, des postes ne sont tenus que temporairement et des interrogations subsistent sur les relations entre pôles, services et sites. Ces questionnements s'ajoutent aux interrogations sur l'avenir, que ce soit sur les possibilités futures d'évolution ou sur la pérennité du site picard.

VII. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Conformément aux termes de l'agrément ministériel qui préside à nos interventions, nous formulons à l'issue de nos expertises un certain nombre de recommandations. L'objectif de notre étude étant d'éclairer le CHSCT sur les impacts potentiels du projet sur les conditions de travail et la santé des agents, ces recommandations nous paraissent comme autant de nécessités pour **structurer la réflexion sur les voies et les moyens d'une amélioration des conditions de travail et de la santé des agents.**

Il convient de souligner en outre que les recommandations qui suivent n'ont pas un caractère exhaustif et doivent être considérées comme **des repères indicatifs susceptibles de nourrir la réflexion individuelle et collective ; la méthodologie pour laquelle le Cabinet DEGEST est agréé par le Ministère nous empêche de délivrer des solutions « clé en main ».**

Ces repères visent à **favoriser le dialogue social** entre la Direction et les Représentants du personnel ainsi qu'une **représentation partagée** des évolutions à venir induites par le projet, en prenant mieux en compte **la réalité de l'activité** dans l'organisation du travail. Il nous semble utile d'attirer l'attention des porteurs de projet sur le fait que **ce seront les agents qui devront porter et faire vivre les évolutions déployées.**

Ces recommandations seront discutées, mises en débat, priorisées et transformées en actions opérationnelles lors de la phase d'accompagnement du CHSCT, dédiée à la mise en œuvre d'un plan d'action et à son suivi.

VII.1. Globalement, envisager indissociablement les évolutions de l'organisation et la prévention des risques professionnels

VII.1.1. Disposer d'un maillage efficace d'acteurs pour prévenir les risques professionnels

- Nous avons montré dans ce rapport qu'il existait une certaine instabilité organisationnelle depuis la création de la DREAL : fusion des anciennes entités (DIREN, DIRE et DRE), déménagements d'équipes, refonte des collectifs, etc. L'annonce d'une nouvelle réorganisation a généré de l'inquiétude sur les deux sites et plus particulièrement sur celui d'Amiens, où les agents s'interrogent sur la pérennité du site.
- En parallèle, certaines équipes ont connu des difficultés au travail qu'elles ont rapportées à la Médecine de prévention.
- Enfin, l'ensemble des agents reste durablement marqué par le suicide de deux collègues en l'espace d'un an, dont l'un sur le lieu de travail.

Dans un tel contexte, il paraît essentiel que la Direction **donne une place centrale à la prévention** des risques auxquels ses agents sont exposés, en se donnant des moyens suffisants. Au moment où un préventeur annonce son départ en septembre, il semble urgent que **celui-ci soit remplacé par un préventeur aguerri et à temps plein, d'autant qu'il sera basé sur le site d'Amiens**. Or nous avons pointé les nombreuses craintes des agents et le risque d'un délitement des collectifs de travail, avec les derniers départs annoncés de cadres vers Lille à la fin de l'été.

VII.1.2. Fluidifier les remontées issues du terrain

Les difficultés vécues par les agents dans les nouvelles organisations ne font pas l'objet de remontées systématiques, et la multiplicité des niveaux hiérarchiques entraîne une distorsion structurelle des remontées d'informations vers la Direction. Pour y remédier, il conviendrait **de veiller à ce que les problèmes de terrain puissent être effectivement remontés.**

La mise en œuvre de la fusion fait émerger **des difficultés qui ne sont pas toujours communiquées au(x) niveau(x) hiérarchique(s) supérieur(s)**, et ce pour diverses raisons : peur d'être considéré en situation d'échec, de faire l'objet d'une évaluation négative, etc. Ainsi, dissimulées, les difficultés demeurent irrésolues. C'est pourquoi il paraît essentiel que des moyens soient trouvés pour faire remonter ces difficultés.

Il existe aujourd'hui **les cellules d'écoute** qui ont notamment ce rôle et sur lesquelles il serait nécessaire de communiquer, car de nombreux agents pensent qu'elles n'existent plus. Mais **d'autres moyens pourraient être envisagés, notamment par un travail de terrain des encadrants et des acteurs de la prévention.**

Une fois ces difficultés identifiées, il conviendrait d'élaborer collectivement les moyens d'y faire face.

VII.1.3. Organiser en CHSCT une veille des effets de la fusion au fil de l'eau

Dans le cadre de la mission dévolue au CHSCT, il serait nécessaire qu'une **veille au long cours sur la fusion et ses effets puisse être organisée au sein de l'instance**, au moyen d'un suivi d'indicateurs existants (ou qu'il s'agirait de construire). Ces tableaux de bord, constitués d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, pourraient être conçus dans le cadre des réunions dédiées à l'élaboration d'un plan d'action.

VII.2. Evaluer la charge de travail pour limiter les facteurs d'intensification du travail

Globalement, l'évaluation de la charge de travail des agents est une obligation faite aux employeurs par le législateur ; elle constitue un levier efficace de prévention des risques psychosociaux, puisqu'elle permet d'adapter les moyens à la charge de travail à absorber au sein des services.

Comme nous l'avons vu dans le rapport, l'extension des périmètres s'effectue dans un contexte de hausse des vacances de poste, de mobilités d'agents expérimentés et de complexification de certain *process* ; ces facteurs constituent une source d'intensification du travail. Afin de la limiter autant que faire se peut, il pourrait être pertinent de :

- **définir des arbitrages et hiérarchiser les priorités**, afin d'éviter de surcharger le travail des agents. A titre d'exemple, une équipe monosite qui avait pour périmètre une seule région (et qui en a désormais deux) peut difficilement assurer le même nombre de réunions avec les partenaires extérieurs et le même degré de qualité : un travail de priorisation permettrait de limiter la surcharge de travail ;
- **revoir le dimensionnement à la hausse de certaines équipes, en pourvoyant notamment les postes laissés vacants** par les agents ayant refusé les mobilités géographiques ;
- **limiter le recours structurel au recrutement de vacataires**. En effet, pour certains services comme l'Unité Achats Subvention, ce recours est coûteux à plusieurs titres : il nécessite que les titulaires forment les vacataires sur leur temps productif, il entraîne une situation permanente d'agents en cours de formation et donc moins opérationnels, et il nécessite la mise en place d'une gestion RH spécifique (pour rappel, les vacataires ont une durée de contrat maximale d'un an, suivie par une période de 6 mois de carence) ;
- **traiter les contretemps matériels coûteux des agents dus à la fusion** : améliorer la bande passante disponible (notamment en Picardie), stabiliser les serveurs via notamment l'acquisition de switches, finaliser le transfert de la téléphonie, communiquer clairement aux partenaires les nouvelles adresses courrier des pôles

avec des papiers à en-tête adaptés, régler les dysfonctionnements de Mélanissimo pour le partage des fichiers volumineux ;

- **revoir les exigences pendant la période transitoire.** Lors du déploiement progressif du projet, les agents de certaines équipes devront trouver de nouveaux repères, apprendre à maîtriser leur nouvel environnement et acquérir un savoir-faire singulier. Des pôles sont en attente de recrutements, ce qui limite leurs capacités à remplir leurs missions. Il nous paraît donc indispensable que l'activité soit, temporairement, adaptée à ces situations. Il pourrait s'agir :
 - d'une révision temporaire des objectifs ou d'une réévaluation au fil de l'eau ;
 - d'un recours exceptionnel à des ressources humaines supplémentaires pour prévenir les futurs dysfonctionnements et poursuivre l'activité dans des conditions favorables ;
 - d'une communication de la Direction aux partenaires extérieurs de la DREAL, justifiant du fait que la fusion en cours est susceptible d'avoir des effets sur leur collaboration. Des agents s'inquiètent en effet des difficultés qu'ils risquent de rencontrer pour répondre aux attentes des partenaires, ont peur d'être mis en défaut, et souhaiteraient que leur hiérarchie les appuie.

VII.3. Considérer le maintien des compétences comme un levier de prévention des risques professionnels, en même temps que d'efficacité productive

Les DREAL Picardie et Nord Pas-de-Calais connaissaient, avant la fusion, une problématique de perte de compétences critiques. Par le refus de mobilité géographique d'agents à l'expertise reconnue, la réorganisation a renforcé ces difficultés, d'autant plus que certaines équipes entières ont refusé de poursuivre leur activité lorsqu'elle était transférée. Afin de limiter ces pertes de compétences, il pourrait être pertinent de :

- **poursuivre les efforts de formation au-delà des prévisions initiales**, au vu des besoins du terrain, si les agents et/ou leurs responsables en font la demande ;
- **réduire temporairement l'ampleur de certaines missions afin de laisser le temps aux arrivants de s'approprier leur nouveau domaine d'intervention** ;
- **s'assurer de l'effectivité du tuilage et le poursuivre sur une temporalité longue** : certains nouveaux arrivants n'ont pas bénéficié d'explications et d'accompagnements lors de la transmission de dossiers. En parallèle, d'autres ayant pu bénéficier d'un tuilage de l'ancien détenteur du poste pensent qu'ils seront amenés à devoir solliciter son aide et son accompagnement sur certains dossiers, d'ici plusieurs mois, et s'inquiètent de la faisabilité de l'opération ;
- **fournir régulièrement les tableaux de l'état des compétences manquantes aux membres du CHSCT** afin d'assurer leur suivi au fil de l'eau.

VII.4. Soutenir les agents durant la période transitoire

- Le processus de préfiguration a été long et ponctué de communications de la Direction jusque fin mars 2016, lors de l'annonce de la mise en place de la nouvelle réorganisation. La communication depuis semble faire défaut ; elle est pourtant d'autant plus nécessaire que la période actuelle est très exigeante pour les agents. En effet, l'organisation réelle est en train de se mettre en place alors que la charge de travail est importante, que des agents et/ou compétences manquent dans certains pôles et que le contexte demeure par bien des aspects encore flou et incertain. La date de bascule vers la nouvelle organisation **n'est pas venue clore la fusion, mais elle a ouvert une période de transition qui se distingue par sa durée** (jusqu'au 31 décembre 2018) et qui demande des **efforts d'adaptation** importants pour les agents, mais aussi **des arbitrages** en termes de régulation de l'activité (la charge de travail ne permettant pas d'atteindre la totalité des objectifs de la DREAL

au regard des moyens actuels). Ces arbitrages visant à ajuster les exigences des équipes aux moyens sont actuellement faits par certaines hiérarchies de proximité. Ils vont d'ailleurs dans le sens de la prévention du « *risque de surcharge lié au changement* » (cf Rapport Gollac). **Mais ces choix auraient besoin d'être validés ou appuyés officiellement par la Direction, témoignant ainsi de son soutien à ses équipes encadrantes et ses agents.**

- En outre, les agents d'Amiens sont pour la plupart extrêmement inquiets, étant persuadés de la fermeture du site à court ou moyen terme. **Afin de rassurer les équipes en place, il conviendrait que la Direction s'exprime clairement sur l'avenir du site et confirme sa pérennité.** Cette recommandation est d'autant plus importante que les communications précédentes sur le sujet n'ont pas permis de dissiper les craintes des picards et que certains agents lillois ont refusé de suivre leur poste à Amiens, persuadés que le site fermera à moyen terme.

VII.5. Veiller à la consolidation des collectifs de travail

L'organisation du travail à la DREAL, du fait de l'isolement de certains agents et d'une rotation régulière aux postes, ne favorise pas l'existence ou la consolidation des collectifs de travail. La réorganisation actuelle tend à déstabiliser cette construction fragile. **Des changements plus ou moins importants au sein d'une équipe, voire de la quasi-totalité de ses membres, conduisent à une déstabilisation importante de son fonctionnement,** d'autant qu'elle s'accompagne de pertes de compétences importantes. Les prenants de postes, notamment au niveau de l'encadrement, sont le plus souvent confrontés à des difficultés. Et lorsqu'au sein de l'équipe les novices sont majoritaires, les possibilités d'entraide et de coopération sont limitées. De ce fait, le travail est fait de façon moins efficace et est plus coûteux à réaliser.

Nous l'avons dit, le collectif se construit avec le temps, les expériences partagées, les échecs face à l'expérience du réel, les savoirs et savoir-faire acquis au long cours. Il constitue une ressource pour les agents : il est un gage

d'efficacité et un outil de prévention majeur, notamment dans le cadre des risques psychosociaux. En cela, il se distingue de l'équipe de travail qui consiste en une somme d'individus isolés : le collectif de travail permet précisément à l'agent de ne pas être seul face à des difficultés et à l'expression d'une solidarité, notamment lorsqu'un individu est fragilisé.

- A court terme, il semble urgent :
 - **d'organiser un suivi étroit de l'évolution des pôles ayant subi de nombreux changements en termes de composition d'équipe et de perte de compétences** (Paie à Amiens, CPCM à Lille, pôle « *Planification et gestion de l'eau* » par exemple), d'autant plus que certains pôles risquent en outre d'être privés d'un soutien vertical du fait de l'éloignement du hiérarchique, dans le cadre d'un management en bi-site ;
 - **de tenir des échanges réguliers entre les managers et les agents de leurs équipes présents sur un autre site**, d'autant plus que certaines entités disposent même de travailleurs isolés ;
 - **de supprimer ces situations de travailleurs isolés et/ou revoir la manière dont ils exercent leur activité** avec le reste de l'équipe. Nous avons pu identifier au moins 4 situations de ce type (ex : un hydrobiologiste à Lille, un agent « *Planification et gestion de l'eau* » à Lille, un agent du service ECLAT et deux agents de « *Nature et Biodiversité* »), qui sont susceptibles d'être présentes sur le reste des pôles qui ne font pas partie de notre périmètre ;
 - **de redéfinir les rôles des nouveaux tandems « Responsable et responsable adjoint »**. Le regroupement des services s'est traduit par la réalisation de doublons entre les deux anciens responsables/chefs d'une même entité, et donc par le déclassement de l'un des deux à un poste d'adjoint. Pour éviter les tensions au sein de chaque tandem, il conviendrait de laisser des domaines d'intervention où l'adjoint conserverait son autonomie, afin d'éviter les frustrations de l'adjoint et la surcharge de travail du responsable.

- A plus long terme, il conviendrait de :
 - **veiller à stabiliser davantage les équipes**, pour renforcer la cohésion et limiter les pertes de compétences ;
 - **privilegier le recours aux statutaires** et ne faire appel aux vacataires qu'en dernier recours, afin de stabiliser au maximum le collectif (par ex, le recours structurel aux vacations au sein de l'Unité Achats pose question) ;
 - **libérer du temps pour que les temps d'échanges sur le travail (formels et informels) entre agents soient rendus possibles**, afin de favoriser la construction de collectifs de travail.

VII.6. Veiller à maintenir la qualité du travail

La réorganisation interroge les agents à bien des égards, car elle a des effets sur le sens de leur mission et de leur travail : il est difficile de continuer à produire le même niveau de qualité alors que le périmètre d'intervention s'accroît et que le dimensionnement de l'effectif est revu à la baisse, dans un contexte de pertes de compétences. Il pourrait être ainsi envisagé :

- **qu'une réflexion soit portée sur le cœur de métier des différents services de la DREAL et que la Direction indique clairement aux équipes les missions et territoires prioritaires ;**
- **de réfléchir à la possibilité de positionner quelques agents/référents en « bi-site »**, pour fournir un point d'ancrage local DREAL aux partenaires extérieurs, ce qui permettrait de se prémunir du risque de délaissement d'un site ;
- **de limiter le recours à la visio-conférence**, qui ne permet pas la même qualité humaine d'écoute et limite les échanges informels ;

- **d'acter le principe, évoqué par la Direction, de maintenir les possibilités de déplacement d'un site à l'autre.** Cela limiterait le risque de délaissement d'un des deux territoires pour les agents, tout en permettant aux managers dont les équipes sont distantes de continuer à aller les voir pour échanger sur le contenu du travail. Notons par ailleurs que plusieurs agents s'inquiètent de l'insuffisance du parc automobile disponible et rapportent des pressions hiérarchiques les incitant à annuler certains déplacements (trajets en train jugés trop coûteux), alors même que les auteurs du projet avaient indiqué initialement que « *l'usage du train devra notamment être privilégié, malgré les surcoûts induits¹* ».

¹ Etude d'impact RH, p. 13.