

DÉCEMBRE 2018

# La Revue

N° 08

des conditions  
de travail

« LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE :  
EXPÉRIMENTATIONS ET PERSPECTIVES  
DE DÉVELOPPEMENT »

Richard Abadie  
Gérard Aschieri  
Christine Audoux  
Sylvine Bois-Choussy  
Olivier Bouis  
Maryse Carrez  
Carole Charras  
Thomas Coutrot  
Audrey Dassens  
Annie Debard  
Bérénice Dely

Philippe Douillet  
Yves Emery  
Perrine Erzepa  
Jehanne Essa  
Christine Faure Patras  
Justine Forrierre  
Isabelle Godard  
Jacques Grandjean  
Mathilde Icard  
Armand Brice Kouadio  
Marrousia Krawec

Thierry Legoff  
Dominique Lhuillier  
Malika Litim  
Marc Loriol  
Max Masse  
Raquin Olivier  
Michel Parlier  
Philippe Robert-Tanguy  
Luc Rouban  
Thierry Rousseau  
Philippe Sarnin  
Johann Spitz  
Pascal Ughetto  
Anne-Marie Waser

Anact Aract

LE RÉSEAU

DÉCEMBRE 2018

N° 08

# La Revue

des conditions  
de travail

LES TRANSFORMATIONS  
DU TRAVAIL DANS  
LA FONCTION PUBLIQUE :  
EXPÉRIMENTATIONS  
ET PERSPECTIVES DE  
DÉVELOPPEMENT

---

**D**estinée à un public de chercheurs, de praticiens et de consultants, cette nouvelle revue ambitionne d’approfondir et de renouveler le regard porté sur les évolutions du travail.

*La Revue des conditions de travail* propose de cheminer sur deux voies :

- La première empruntera le très riche matériau issu des expérimentations menées par le réseau Anact-Aract (notamment dans les PME) et des consultants en entreprises, comme autant d’expériences originales de conduite concertée du changement.
- La seconde prendra appui sur des contributions scientifiques issues des nombreuses disciplines convoquées par le travail et les conditions de son exercice.

Le pari de *La Revue des conditions de travail* est de faire discuter les intérêts singuliers avec les problématiques générales, les acquis théoriques avec les connaissances issues de la pratique... Face à la dispersion des savoirs, mais aussi devant la nécessité d’en créer de nouveaux, la rencontre de ces deux voies est seule à même de dépasser la déploration des dysfonctionnements et de proposer des pistes d’amélioration légitimes et pertinentes.

*La Revue des conditions de travail* s’adressera deux fois par an à une large communauté de chercheurs, praticiens et intervenants engagés dans la compréhension des enjeux et des modes d’action associés à la transformation du travail.

Pour cela, la Revue se veut :

- Un **creuset** alimenté par les travaux de capitalisation issus de l’expérimentation du réseau Anact-Aract, les études, mais aussi par des productions – enquêtes, travaux de chercheurs et de consultants – de différents milieux.
- Un **incubateur d’idées** propice à la controverse et à la mise en débat.
- Un **espace pluridisciplinaire et interinstitutionnel**, nourri par des apports issus de la psychologie du travail, la sociologie, les sciences de gestion, l’ergonomie, etc.

L’objectif ultime de *La Revue des conditions de travail* consiste à proposer des pistes de réflexion sur ce qui, aujourd’hui, conditionne la qualité du travail et de son environnement. En effet, le travail est traversé par de nombreuses controverses sur son devenir et son organisation. Ces controverses sont structurantes. Il est important d’en faire état pour s’approcher au plus près des réalités de terrain et examiner comment les acteurs s’emparent des questions du travail et élaborent des solutions satisfaisantes. L’enjeu est d’importance, tant pour l’avenir des entreprises que pour les conditions de travail des salariés.

---

**Nota : Le contenu des articles et les propos relatés n’engagent la responsabilité que de leurs auteurs.**

# SOMMAIRE

## {avant-propos et présentation du numéro}

---

- 06 **LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE**  
EXPÉRIMENTATIONS ET PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT  
Richard Abadie et Thierry Rousseau

## {entretiens}

---

- 17 **RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE : MISER SUR LA QUALITÉ DU TRAVAIL ET LA PROFESSIONNALITÉ DES AGENTS ?**  
par Luc Rouban
- 25 **IL Y A EU BEAUCOUP DE RÉFORMES DEPUIS 2010, TIRONS EN LE BILAN AVANT D'EN FAIRE D'AUTRES**  
par Olivier Bouis
- 30 **LES AGENTS HOSPITALIERS VEULENT DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIGNES POUR PRODIGUER DES SOINS DE QUALITÉ**  
par Isabelle Godard
- 35 **FONCTION PUBLIQUE : QUELLE PLACE POUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LE TRAVAIL DANS LES RÉFORMES À VENIR ?**  
par Thierry Legoff, Bérénice Dely
- 40 **« PRENDRE SOIN DE CEUX QUI SOIGNENT » : UN OBJECTIF QUI VA DE SOI POUR LA DGOS**  
par Tristan Klein

## {Controverses et discussions}

---

- 48 **L'IRRATIONALITÉ DU NMP : LE CAS DE L'HÔPITAL ET LA POLICE**  
par Marc Lorioi
- 57 **S'APPUYER SUR LE TRAVAIL POUR RÉFORMER : L'EXEMPLE DES ENSEIGNANTS**  
par Gérard Aschieri, Gérard Grosse
- 64 **LE MANAGEMENT DANS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES : L'APPRENTISSAGE D'UNE FONCTION DE RÉGULATION**  
par Christine Audoux et Philippe Robert-Tanguy
- 73 **COMPRENDRE LE DÉSENGAGEMENT POUR ÉCLAIRER L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL : UNE ÉTUDE EXPLORATOIRE DES AGENTS PUBLICS HELVÉTIQUES**  
par Armand Brice Kouadio et Yves Emery
- 86 **LA PLACE DU TRAVAIL DANS LES TRANSFORMATIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE : ILLUSTRATION ET MÉTHODES**  
par Philippe Douillet
- 96 **LA QVT, UN SYSTÈME DE RESSOURCES ET D' ACTIONS**  
par Max Masse

## { Expérimentations et retour de terrains }

---

### 108 PRÉVENTION DE L'INEMPLOYABILITÉ ET TRAVAIL POUR TOUS : UNE RECHERCHE- ACTION À LA VILLE DE LILLE

par Maryse Carrez, Mathilde Icard, Dominique Lhuilier, Malika Litim, Anne-Marie Waser

### 123 ZÉRO PHYTO, COMMENT ALLIER QUALITÉ DE SERVICE ET SANTÉ DES OPÉRATEURS ? LES APPORTS D'UNE FORMATION-ACTION DESTINÉE À L'ENCADREMENT

par Raquin Olivier , Forrierre Justine, Erzepa Perrine

### 132 « LA TRANSFO » : UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL POUR TRANSFORMER LE TRAVAIL DES AGENTS ET FAIRE ÉVOLUER L'ACTION PUBLIQUE

par Sylvine Bois-Choussy

### 141 LES GROUPES D'ANALYSE DE PRATIQUES POUR ENCADRANTS, UN ESPACE SINGULIER POUR DÉVELOPPER LE « PENSER ENSEMBLE »

par Jacques Grandjean

### 152 L'IMPLICATION DES AGENTS DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL : L'EXPÉRIENCE DE L'HÔPITAL PUBLIC DU VÉSINET

par Marroussia Krawec

### 160 PRÉVENIR DURABLEMENT L'USURE PROFESSIONNELLE : L'EXEMPLE DE DEUX SERVICES DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

par Audrey Dassens, Johann Spitz

### 170 GESTION D'UNE CRISE DANS UN SERVICE DE LA FONCTION PUBLIQUE CONSÉQUENCES D'UN CHANGEMENT CULTUREL

par Jehanne Essa

### 180 L'ACTION DE L'ENCADREMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA SANTÉ DES ÉQUIPES ET DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC

par Débard Annie, Faure Christine, Charras Carole, Sarnin Philippe

## { recension d'ouvrages }

---

### 191 PASCAL UGHETTO, « ORGANISER L'AUTONOMIE AU TRAVAIL. TRAVAIL COLLABORATIF, ENTREPRISE LIBÉRÉE, MODE AGILE... L'ACTIVITÉ À L'ÈRE DE L'AUTO-ORGANISATION » 2018, ÉDITIONS FYP, 167 P.

par Thierry Rousseau

### 197 THOMAS COUTROT, « LIBÉRER LE TRAVAIL. POURQUOI LA GAUCHE S'EN MOQUE ET POURQUOI ÇA DOIT CHANGER » 2018, SEUIL, 320 P.

par Michel Parlier

# LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE :

expérimentations et perspectives de développement

## Richard Abadie

Directeur général de l'Anact

## Thierry Rousseau

Rédacteur en chef de *La Revue des conditions de travail* (Anact-ECP)

t.rousseau@anact.fr

---

La fonction publique connaît actuellement des transformations profondes. Elle ne semble plus à l'abri des courants réformateurs qui traversent la vie publique française. Mais comment ces mutations modifient-elles l'organisation du travail et les conditions d'exercices des métiers des agents ? C'est à cette interrogation que veut s'atteler en priorité ce numéro de *La Revue des conditions de travail*. L'esprit de ce numéro consiste à s'intéresser à ce qui se fait dans les différents milieux de la fonction publique et de ses trois versants pour accompagner les transformations. L'image de l'immobilisme, associée encore trop souvent à la fonction publique, doit manifestement être corrigée. Certains ignorent d'ailleurs que l'un des trois grands principes de fonctionnement du service public est celui dit d'adaptabilité ou de mutabilité. Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il impose de longue date au service public de ne pas demeurer immobile face aux évolutions de la société en s'adaptant aux besoins des usagers et en prenant en compte les évolutions techniques. Certes, le portrait proposé ici n'a pas vocation à se considérer représentatif. Mais il donne à voir des actions nombreuses impliquant des services de l'État, des collectivités territoriales et le secteur sanitaire et social. Il s'agit de parler du terrain et de ce qui s'y fait concrètement au fil des événements qui ponctuent le cours quotidien de l'activité et du service rendu au public. Il s'agit aussi de montrer les différentes expérimentations mises en œuvre par les agents et leur encadrement pour ajuster les contraintes subies – financières, stratégiques, organisationnelles, etc. – à la nature de

l'activité et au service rendu. Ce prisme à *ras de terre* est assumé et fait partie des missions du réseau de Anact-Aract : rendre compte des évolutions les plus significatives et accompagner les acteurs dans leurs tentatives pour inventer de nouvelles façons d'organiser le travail. De ce point de vue, les articles qui suivent ne sont pas avares en exemples et en illustrations des changements qui se produisent.

Pour autant, le portrait réalisé ne manque pas d'attirer l'attention sur les nombreux problèmes qui affectent aujourd'hui le service public : le manque de moyens, des réformes qui se multiplient et qui ne sont pas toujours suffisamment expliquées ou comprises, des dissonances et des contradictions entre l'activité quotidienne et les indicateurs censés en rendre compte, etc. Il ne pouvait sans doute en être autrement. L'enjeu consiste à transformer la culture organisationnelle et le vécu de plus de 4,5 millions d'agents engagés dans des activités dissemblables et hétérogènes. Il ne saurait alors être question de considérer de manière irénique les évolutions actuelles. Les moyens ne sont pas toujours à la hauteur des besoins et des ambitions affichées. Les agents sont placés dans la situation d'avoir à justifier davantage ce qu'ils font et comment. De nouvelles méthodes apparaissent, parfois calquées sur celles qui existent dans le secteur privé. Le public devient « client » et au-delà de l'efficacité du service rendu, dans sa composante économique, revêt un aspect essentiel pour les acteurs.

Mais ces évolutions ne se font pas toutes seules. Deux éléments méritent sans doute d'être mis en exergue pour faire ressortir ce que ce dossier de *La Revue des conditions de travail* révèle : la logique du changement à engager et la nécessité d'outiller celui-ci.

### **La logique du changement**

Il y a certainement une spécificité du service public à la française qui ne peut complètement être négligée. Il ne s'agit pas simplement de rendre un service à la population. Il serait même possible de dire qu'en France, le service public relève d'une philosophie politique particulière construite historiquement<sup>1</sup>. Éthique du fonctionnaire, volontarisme de l'État, organisation des grands corps (préfets, Service des Ponts et Chaussées, ENA, etc. qui ont été qualifiés de « noblesse d'État »), toutes ces évolutions génèrent une certaine « mythologie » associée à la fonction publique pour le meilleur ou le pire. Chaque agent peut ainsi se considérer légataire de cette tradition et légitime à la défendre contre certaines velléités réformatrices. En même temps, ce recours symbolique et subjectif, dans le contexte actuel, représente un gisement d'action : il s'agit de rendre un service à la population – universel et laïque – et cette référence reste un puissant moteur d'implication, au-delà des contraintes formelles de l'administration. Et, dans cette référence, ce qui se joue, c'est fondamentalement la reconnaissance de la valeur du *travail vivant* et de ce qu'il représente pour les personnes dans l'activité quotidienne.

C'est sans doute un appui à utiliser pour mener les réformes actuelles plus qu'un obstacle à lever. Il s'agit de réformer en partant du travail – en tenant compte concrètement de celui-ci – plutôt que de concevoir des réformes qui seraient exclusivement façonnées par des impératifs gestionnaires. Ces impératifs ont, bien sûr, leurs raisons et leurs légitimités. Il ne s'agit pas de les mettre en cause mais de souligner que le déploiement des réformes ne peut se faire sans la participation active des acteurs, encadrements comme agents. Et de ce point de vue, les articles de ce dossier montrent que des évolutions de ce type se font, souvent en liaisons avec les services de l'État (la DGAFP et la DGOS, par exemple).

#### **Le changement : une question de méthode ?**

Une autre idée qui mérite d'être soulignée concerne la dynamique du changement. Le changement se doit d'être accompagné, souvent par un tiers externe. C'est là aussi que le rôle d'une institution comme l'Anact prend tout son sens : le changement ne s'improvise pas et doit être outillé. Il faut aller voir ce qui se passe, discuter avec les acteurs, observer les situations, prendre la mesure des ressources qu'il faut mobiliser, spécifier le rôle de l'encadrement intermédiaire. Il faut également expérimenter de nouvelles façons de faire. Cette notion est importante. L'expérimentation suppose un droit à l'erreur ou, à tout le moins, un va-et-vient entre la conception des réformes et leurs applications concrètes dans les services. C'est aussi la possibilité de revenir en arrière et de mieux faire valoir l'importance du travail vivant par des dispositifs qui permettent une meilleure expression des agents sur leurs situations (les espaces de discussions). La Qualité de vie au travail (QVT), dans la fonction publique, ne s'est pas encore concrétisée par un accord social. Toutefois, l'observation montre que celle-ci irrigue certaines pratiques.

Autre difficulté : la fonction publique est constituée d'un véritable archipel avec ses 4,5 millions d'agents, ses statuts et ses métiers, ses trois versants et ses multiples établissements. Il n'est donc pas possible pour le réseau Anact-Aract ou tout autre intervenant de rejoindre chaque salarié et d'apporter une réponse toujours singulière à des demandes émanant d'un service ou d'un établissement particulier. Il faut faire autrement et c'est là que la logique des actions collectives (clusters) se déploie. Il faut impulser les changements en mobilisant des acteurs intermédiaires qui auront à se réunir et à organiser des espaces de discussions, des groupes de travail de façon à confronter les expériences et à partager les pratiques les plus utiles. Le changement dans la fonction publique est sans doute à ce prix : il doit être organisé et soutenu durablement par un effort explicite de tous les acteurs. Mais c'est là, sûrement, le seul moyen de concourir durablement à l'amélioration des conditions de travail. Et la clé du succès de la transformation repose justement sur l'association de tous les acteurs au processus de changements.

## — PRÉSENTATION DU NUMÉRO

### Entretiens

Ce numéro commence par un débat entre plusieurs acteurs intéressés par l'évolution du service public :

**Luc Rouban** fait état des nombreuses recherches qu'il a menées dans le secteur public. Les réformes qui sont entreprises actuellement sont le plus souvent d'inspirations libérales. Mais quel avenir pour le travail dans cette perspective ? Des questions de parcours se posent évidemment : comment organiser ceux-ci tout en conservant le statut des agents ? Mais une des clés pour améliorer la situation réside certainement dans le développement de la professionnalité des agents. Le « travail bien fait » reste une source de motivation pour ceux-ci. Cette notion sera-t-elle au cœur des changements par l'intermédiaire du dialogue social et professionnel ? Luc Rouban est plutôt pessimiste. De son point de vue, l'État semble avoir perdu la capacité d'inspirer des réformes partagées par le plus grand nombre. On ne change pas facilement de modèle social, surtout sans associer les acteurs, semble-t-il nous dire.

Ce débat est prolongé par des entretiens avec des syndicalistes et des dirigeants de la fonction publique.

Pour **Olivier Bouis** (FO), les réformes ont été nombreuses ces dernières années. Il s'agit d'en tirer le bilan avant d'en engager d'autres. Il insiste pour mettre en avant la qualité de service et la qualité du travail. C'est là-dessus qu'il faut insister pour remédier aux malaises observés chez les agents. Olivier Bouis déplore également le manque actuel de négociations et d'ouverture actuellement. Un véritable débat est nécessaire pour s'assurer du développement du service public. C'est plus largement, conclut-il, une question de solidarité et de cohésion sociale.

**Isabelle Godard** (CGT) poursuit cette réflexion en prenant le secteur de la santé en perspective. Selon elle, il est difficile, dans les conditions actuelles, pour les agents, de véritablement assurer les conditions d'une prise en charge impeccable des patients. C'est une question de moyens mais aussi d'organisation du travail et de reconnaissance de la valeur des métiers. Trop de polyvalence et de flexibilité risque d'amoindrir l'efficacité des gestes techniques. Mais des évolutions sont constatées comme la remise en cause de la tarification à l'acte. Cependant, il reste, comme le conclut Isabelle Godard, de nombreux chantiers à ouvrir pour améliorer la situation.

**Thierry Legoff** (directeur général de la DGAFP et Bérénice Dély (cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail à la DGAFP) développent une position différente. Depuis 2016, la DGAFP joue le rôle de DRH de l'État en assumant une mission de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines communes à l'ensemble de la fonction publique. De nombreuses actions sont lancées afin de transformer le fonctionnement des institutions publiques. L'enjeu consiste à assurer un meilleur service à l'usager tout en réalisant des économies budgétaires. Mais ces réformes n'ont pas vocation à se faire au détriment des agents. Pour ce faire, un dialogue social étoffé et nourri par des négociations reste nécessaire. Mais il faut aussi aller sur le terrain et mener des expérimentations avec les acteurs. De nombreux projets (plus de 200) sont lancés afin de trouver de nouveaux modes d'organisations. Le rôle des managers doit également être interrogé. Faut-il s'inspirer du privé ? Il est important d'en discuter au plus près des réalités de terrain. Mais comparaison n'est pas raison, et Thierry Legoff et Bérénice Dély reconnaissent que les agents publics restent attachés au contenu et au sens de leurs missions. C'est un point d'appui pour engager les réformes. La QVT y participe également même si aucun accord n'a été signé.

Pour **Tristan Klein** (chef de bureau à la DGOS), la QVT est un axe fort des expérimentations menées sous l'égide de la DGOS. La Direction générale de l'offre de soins mène différentes missions dans le secteur de la santé (dialogue social, pilotage stratégique, etc.). Ce secteur est confronté à de nombreuses difficultés (incidences budgétaires, vieillissement de la population, etc.). Depuis 2016, des clusters QVT ont été lancés pour identifier les problèmes et faire émerger les bonnes pratiques. Objectif : retrouver des marges de manœuvre et desserrer les contraintes pour les collectifs. La DGOS a conforté cette démarche en mettant durablement en place un nouveau dispositif : « l'Observatoire national pour la QVT des professionnels de santé ».

## — CONTROVERSES ET DISCUSSIONS

Les éléments de controverses lancés par les entretiens se poursuivent par des investigations et des réflexions qui émanent très souvent de terrains. C'est le cas avec l'article de **Marc Lorient** qui prend l'exemple de la police et de l'hôpital pour réfléchir à la diffusion du nouveau management public (NMP). L'objectif premier de ces nouvelles formes de management reste souvent étroitement budgétaire : il s'agit de faire plus avec moins. Le souci de l'efficacité est évidemment louable et ne peut être remis en question pour ce qui concerne le fonctionnement des organisations publiques. Mais qu'arrive-t-il dans le cas d'activités complexes et relationnelles comme les activités de soins ou le travail de la police ? Une mesure simple de l'efficacité de l'action n'est pas évidente. De plus, à trop se concentrer sur les tâches qui produisent le plus rapidement des résultats, des effets pervers peuvent se développer pour l'activité et la qualité du service. Un risque de perte de sens peut alors s'observer chez les agents. La recherche de l'efficacité peut même être compromise. L'article de Marc Lorient met alors en garde les décideurs lorsqu'ils installent des indicateurs de performance. Ceux-ci doivent refléter la réalité du travail des agents et donner lieu à des discussions et des échanges entre l'encadrement et les agents pour éviter que des effets pervers se déploient.

L'article de **Gérard Aschieri** et **Gérard Grosse**, tous les deux syndicalistes à la FSU, porte sur le travail des enseignants. Plus exactement, il s'agit de montrer l'importance qu'il y aurait à prendre en compte le travail dans la vague des réformes qu'a connue le monde enseignant. Pour les auteurs, il faudrait inverser les logiques qui ont prévalu jusqu'ici – descendantes et prescriptives –, et s'appuyer sur le travail réel des enseignants pour engager des réformes. Deux voies peuvent être distinguées. La première image des alternatives tandis que la seconde propose de s'appuyer sur les manières de faire des acteurs. L'enjeu est de faire de l'école un lieu de réussite pour tous. Pour y arriver, les organisations syndicales ont un rôle à jouer qui ne se limite pas à des revendications matérielles (horaires et salaires, par exemple). Il faut aussi imaginer une école où le travail réel des enseignants est mis à contribution pour favoriser les changements.

Les situations de changements sont au cœur de l'article de **Christine Audoux** et **Philippe Robert-Tanguy**. Les auteurs constatent une crise des régulations collectives dans les trois terrains où ils interviennent (une Direccte, une organisation de surveillance et de sécurité nationale et une autorité indépendante d'évaluation et de prospective). À l'aide de différentes approches sociologiques, ils font le constat de la situation de crise dans laquelle ces organisations sont plongées et des différents symptômes qui traduisent les difficultés vécues (turn over, épuisement, surinvestissement, mauvais climat relationnel, etc.). Un « tassement de l'imaginaire » est observable et, pour tenir, les acteurs se replient vers des espaces affinitaires et des micro-lieux de régulation. Les régulations collectives sont le plus souvent absentes ou conflictuelles sans perspectives de faire évoluer la situation. Les auteurs

relatent alors le type d'intervention qu'ils ont menés. Cela commence par un diagnostic sociologique qui permet de confronter les points de vue et de faire émerger les logiques professionnelles derrière les conflits interindividuels. Mais il faut aussi mettre en débat l'organisation du travail pour la faire évoluer. Celles-ci, influencées par les pratiques du *New Management Public* (NMP), contraignent les relations entre les acteurs : concurrence sur les dossiers, normalisation réglementaire, éloignement entre l'encadrement et les équipes, etc. Mais il est possible de faire autrement. L'intervention permet de reconstruire de nouvelles régulations managériales en précisant le cadre – notamment les enjeux et les priorités – dans lequel l'activité peut et doit se dérouler. Les équipes sont aussi dotées de responsabilités élargies (par exemple, pour l'attribution des dossiers). Un véritable travail *d'organisation du travail*, dans les différents terrains, permet de sortir de la crise vécue par ces organisations. C'est en tout cas la preuve que le service public peut se transformer sans trop de heurt. L'intervention sociologique y concourt en favorisant l'échange et le dialogue entre les professionnels.

L'article d'**Armand Brice Kouadio** et **Yves Emery** traite également du changement dans des organisations affectées par le NPM. Il s'agit d'analyser la question du désengagement des agents publics helvétiques à l'aide d'une démarche rigoureuse. Les auteurs procèdent à une analyse exhaustive de la littérature scientifique sur le désengagement. Contrairement à une idée reçue, le NMP ne se traduit pas toujours par une meilleure incitation au travail. La thèse est relativement bien connue : il faudrait introduire des mécanismes incitatifs monétaires pour motiver les agents publics (individualisation des salaires, primes de résultats, etc.). Ce n'est pas si évident à la lecture des principaux travaux sur le sujet. Mais comment tester cette hypothèse ? Cette démonstration est entreprise par une analyse qualitative poussée auprès d'un panel réduit de fonctionnaires. Plusieurs résultats sont intéressants. Paradoxalement, le NMP semble contribuer à une « rebureaucratiation » de l'activité en multipliant les instances d'évaluation des résultats. Les fonctionnaires – qui ne se définissent pas toujours en tant que tels – restent soucieux de la mission de service public et à l'éthique qui s'y attache (rigueur, traitement juste des usagers, etc.). Le travail bien fait représente également un point d'ancrage pour les participants à ce panel d'étude. Évidemment, l'organisation et le management sont des éléments qui conditionnent – positivement ou négativement – les représentations que se font les fonctionnaires de leur activité. Ces résultats, selon les auteurs, ne sont sans doute pas toujours extrapolables. Mais ils indiquent la complexité des sources de motivations qui peuvent ou non favoriser l'engagement.

**Philippe Douillet** explore de son côté les résultats issus de nombreuses expérimentations menées dans des organisations publiques sous l'égide de partenariat entre l'Anact et des organisations publiques. La question principale est celle de la place du travail dans les processus de changement. Celle-ci n'est pas toujours assurée par une conduite descendante et prescriptive du changement. Différentes thématiques émergent de cette exploration menée par Philippe Douillet : le poids du reporting, les transformations de la relation avec les usagers, la digitalisation et l'accroissement de la charge de travail, etc. Curieusement, les agents n'échappent pas un sentiment grandissant d'insécurité de l'emploi. Il est vrai que les changements ont été fréquents ces dernières années. Est-il possible de faire autrement ? C'est le pari proposé ici qui nécessite une transformation des cultures organisationnelles et une modification des pratiques. Ce panorama permet d'esquisser quelques recommandations possibles : mieux associer les acteurs, partir du travail réel des agents, développer un véritable management du travail au plus près des préoccupations des agents, etc. De ce point de vue, les expérimentations en cours pourraient s'avérer prometteuses. Il en va aussi de la qualité du service rendu au public. Elle va de pair avec la qualité du travail. C'est un élément qu'il faudrait mieux associer dans les réformes en cours.

L'article de **Max Masse** examine une « nouvelle catégorie sociale de l'action publique » en émergence. Max Masse déplore que l'accord-cadre de 2015 « Qualité de vie au travail » n'ait pas été signé. Mais il reconnaît que cela n'a pas empêché les acteurs – la DGAFP en tête – d'intégrer les fondamentaux de la QVT dans leurs pratiques et leurs propositions de réformes. En matière de prévention, cette évolution est importante. Elle signe le passage progressif d'une approche fondée sur l'hygiène-sécurité vers la santé et la sécurité au travail. L'auteur évoque alors les différentes étapes institutionnelles qui ont ponctué cette évolution. Une nouvelle construction de l'action publique émerge progressivement : l'expérimentation, le rôle attribué au travail comme matrice des comportements et source d'engagements, le mode projet comme ressource pour favoriser le changement, etc. Dans tous les cas, l'auteur souligne le rôle positif de la DGAFP pour engager et conduire ces processus.

## — EXPÉRIMENTATIONS ET RETOURS DE TERRAINS

L'article de **Maryse Carrez, Mathilde Icard, Dominique Lhuillier, Malika Litim** et **Anne-Marie Waser** relate une intervention dans les services Ville de Lille. Cette intervention s'est construite dans un partenariat entre une collectivité territoriale et des chercheurs-cliniciens du travail sous la forme d'une recherche-action. Un des enjeux consistait à mobiliser les acteurs autour des problèmes « d'inemployabilité » dans la fonction publique territoriale. L'activité peut s'avérer usante pour de nombreux agents (TMS, usure professionnelle, etc.). La question du reclassement dans certaines situations devient épineuse par le nombre d'agents concernés et la difficulté de les maintenir en postes. Le travail peut faire mal. Les auteures analysent alors la littérature sur la pénibilité et les problèmes de reclassement. Elles font l'hypothèse que les problèmes de reclassement sont renforcés par le manque de marges de manœuvre et l'absence de reconnaissance du travail et de l'expérience vécue par les collectifs. Cette situation peut engendrer une usure prématurée des agents. Comment faire pour inverser cette logique. C'est ici que la partie « action » de la « recherche » prend tout son sens. Deux terrains sont plus particulièrement examinés : la restauration scolaire et les espaces verts. Dans le premier cas, l'activité devient de plus en plus intense avec l'abandon des produits phytosanitaires. À la restauration scolaire, le problème le plus préoccupant est l'absentéisme. La recherche-action permet de faire émerger un autre cadre d'analyse : diagnostic partagé, phase de travail en groupes, identification collective des solutions, etc. Après une année, des transformations tangibles se font sentir : stabilisation des collectifs, expérimentations, films sur l'activité, etc. L'objectif est de faire évoluer la gouvernance pour permettre au plus grand nombre de s'exprimer et de peser sur les décisions. C'est une voie essentielle pour assurer le « travail pour tous » à la Ville de Lille.

C'est également à la transformation du travail dans les espaces verts qu'est consacré l'article de **Olivier Raquin, Justine Forriere** et **Perinne Erzepa**. Là aussi le dispositif d'intervention mis en place prend la forme d'une recherche-action visant à associer les acteurs, cette fois dans les cimetières parisiens. Ceux-ci ne peuvent plus être désherbés chimiquement. Il faut déployer des moyens mécaniques d'entretien, ce qui exige davantage d'efforts physiques. Comment faire avec une population d'agents vieillissants ? Le Bureau de Prévention des Risques Professionnels décide de faire intervenir des ergonomes pour former l'encadrement à l'accompagnement du changement. L'analyse de l'activité par ceux-ci, en intersessions, permet l'identification des tâches pénibles en remettant en cause les représentations. La question de la reconnaissance de l'engagement subjectif des agents de terrain, dans leur activité, par l'encadrement, permet également de prendre en compte une autre facette du métier. Enfin, il s'agit aussi de créer des espaces de discussion avec les opérateurs pour mettre le travail en débat. Un meilleur travail de prévention émerge. Les collectifs sont plus soudés par

le partage des mêmes règles de métiers et l'échange sur ses pratiques. Pour les auteurs, la question de la pérennité de ces mesures se pose. Mais cette action a permis la mobilisation de l'encadrement et une amélioration du sort des agents.

L'article suivant concerne également la fonction publique territoriale. Comment faire évoluer les politiques publiques de la Ville ? C'est à cette mission qu'est consacrée l'existence de la « La transfo » et de la « 27<sup>e</sup> région » et qu'explique **Sylvine Bois-Choussy**. La 27<sup>e</sup> région est une association qui propose ses services aux collectivités pour innover dans leurs modes de gestion du changement. C'est un « laboratoire de transformation publique » innovant. « La transfo » est un programme qui vise à accompagner différentes collectivités (au nombre de 6). Une meilleure articulation entre les usagers et les agents est recherchée. De nouvelles façons de faire sont expérimentées à travers la nomination d'ambassadeurs du changement. La culture « maker » vient ainsi au secours de l'action publique. Il peut s'agir de refondre autrement le fonctionnement de la Ville : développer une zone de troc de livres, un atelier de réparation de vélos, une cafétéria circulaire, la prévention du jet de mégots, etc. Cette transformation fait forcément évoluer les pratiques de gestion du changement, ce qui n'est pas toujours facile pour les acteurs. Des frictions se font parfois jour. « La transfo » se heurte quelquefois aux habitudes organisationnelles de l'administration. Mais c'est un moyen pour faire évoluer les pratiques.

Les groupes d'analyse des pratiques pour l'encadrement proposés par **Jacques Grandjean** prennent appui aussi sur une expérience menée dans une collectivité territoriale (conseil départemental du Val-de-Marne). Ce dispositif se déploie depuis huit années. Il repose sur des ateliers d'analyse des pratiques professionnelles. C'est une aide mise à la disposition des cadres pour les accompagner dans la compréhension d'une activité complexe et difficile. C'est aussi un moyen d'aider les nouveaux encadrants dans la construction de leur identité professionnelle. De 2008 à 2014, 12 groupes composés de 8 à 9 cadres ont participé à ce dispositif. L'animation est exercée par un intervenant extérieur (un psychosociologue). Des mises en situation, face à des problèmes de management, sont développées : comment endosser le statut de cadre ou de manager, que faire face à des problèmes comme l'absentéisme ou l'alcoolisme, comment arbitrer les conflits de logiques, comment être acteur de sa vie professionnelle, etc. ? Une enquête menée *a posteriori* permet d'évaluer ce que le dispositif a pu apporter aux cadres qui ont participé à son expérimentation. Les cadres soulignent les aspects positifs et ce que leur ont apporté les ateliers : « penser ensemble » la complexité de leurs pratiques, élargir les marges de manœuvre dont ils disposent dans un univers qui reste très contraint, un « ressourcement » et une « prise de recul » face au quotidien, etc. Ce dispositif doit toutefois s'insérer dans la culture organisationnelle. Surtout, il ne doit pas être en contradiction avec les valeurs et les pratiques de la collectivité. Ce n'est pas un outil de changement organisationnel. Plus modestement – et c'est déjà beaucoup –, c'est un appui à l'action de l'encadrement.

Dans le secteur de la santé, le changement organisationnel peut se faire à travers la mise en place de clusters pour faciliter l'implication des agents dans la conduite du changement organisationnel. C'est ce que relate **Maroussia Krawec** dans son article. La QVT est au cœur de ces évolutions. Celles-ci visent trois objectifs : 1) renforcer l'expression des professionnels sur leur travail, 2) mettre en œuvre des démarches expérimentales et 3) impliquer davantage les professionnels dans les choix organisationnels de l'établissement. Cette intervention est le fruit d'un partenariat entre le réseau Anact-Aract, la Haute Autorité de Santé (HAS) et la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). La priorité est de prendre soin de ceux qui nous soignent pour améliorer autant la qualité du service que les conditions de travail. La mise en place d'espaces de discussions entre les soignants permet d'instaurer un dialogue professionnel constructif. Chacun se sent plus à même d'intervenir dans les processus de changement.

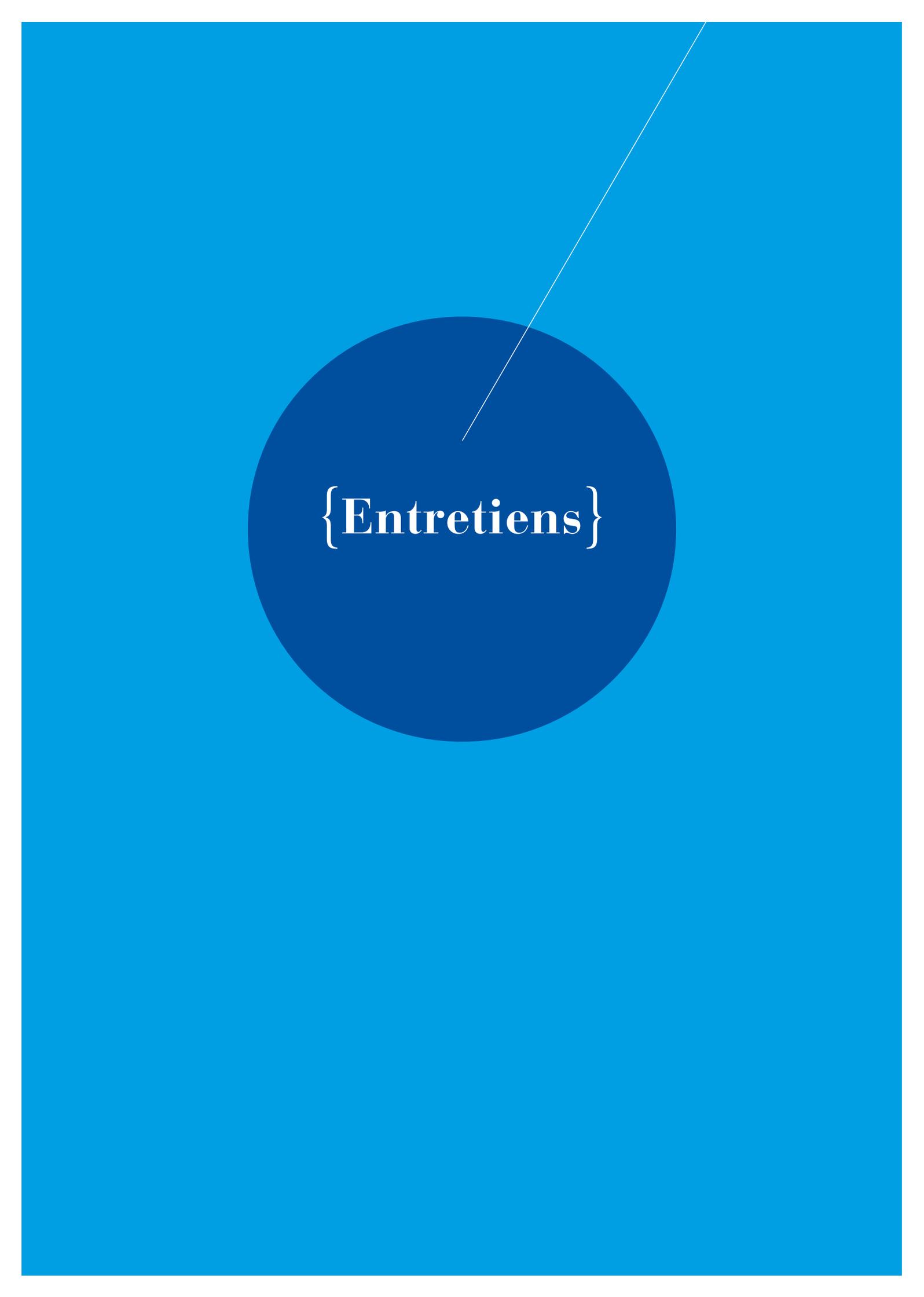
La question de l'usure professionnelle des agents territoriaux revient dans l'article d'**Audrey Dassens** et **Johann Spitz**. Ils font état d'une intervention dans une commune de 10 000 habitants. Ici encore, ce sont deux secteurs problématiques qui sont visés : les espaces verts et la restauration scolaire. En toile de fond, se pose la question du vieillissement professionnel. La démarche proposée implique l'ensemble des acteurs (direction IRP, encadrement, etc.). Des groupes de travail sont constitués pour analyser certaines facettes de l'activité. L'enjeu consiste à identifier les signaux d'alerte et les causes de l'usure professionnelle. Il faut aussi veiller à faire connaître la démarche et à l'intégrer dans les modes de gestion de la collectivité. Cette politique est dénommée « Prev'up » et se constitue en mode projet pour faciliter sa diffusion et son intégration auprès des acteurs.

Le service public n'échappe pas à des restructurations importantes des services. C'est ce que relate **Jehanne Essa** à propos de la restructuration d'un service paie d'une grande organisation publique. Dans ce cas, un changement inspiré des principes du NPM (quantification, mutualisation, polyvalence, etc.), fait l'objet d'une contestation par les agents au point que la situation est qualifiée de « crise sociale » par un directeur régional. Une médiation est proposée et il est fait appel à une intervenante. Celle-ci va tenter de rapprocher les points de vue à l'aide d'une méthodologie rigoureuse. Les positions en présence sont cependant éloignées. La direction estime qu'un problème de compétence des agents est à la source du malaise. Les agents font valoir des éléments liés à l'activité : urgence chronique, manque d'informations, etc. La médiation permet de rapprocher les façons de penser des uns et des autres. Un plan d'action est mis en place qui permet de résorber certaines tensions.

C'est aussi dans un contexte de restructuration (un EPHAD) qu'interviennent **Annie Debard, Christine Faure-Patras, Carole Charras** et **Philippe Sarnin**. Les auteurs.es s'intéressent à la question de la santé des équipes d'encadrement. Comment garantir celle-ci dans un contexte de changement ? La définition retenue de la « santé » n'est pas statique : ce n'est pas une ressource – forcément limitée – qui s'userait en proportion de son utilisation dans un contexte professionnel. Le travail qui est le « faire » et aussi le « faire ensemble » peut contribuer à la construction de la santé pour peu qu'il soit possible de développer une véritable « dispute professionnelle » entre les acteurs. Cette conception de la santé est mise à l'épreuve dans l'intervention qui consiste à créer et soutenir des scènes où les professionnels peuvent discuter et débattre : espaces de discussions, groupes de travail, restitutions et débats, etc. Débattre du travail ne va pas de soi et une organisation est nécessaire pour soutenir ce type d'action. Une évaluation réalisée après 18 mois permet d'apprécier la satisfaction des professionnels. Celle-ci est largement positive mais le turn over structurel des cadres fragilise potentiellement ce type de dispositif. Il faut alors recommencer avec de nouveaux cadres pour leur permettre de bénéficier d'une intervention de formation-action.

---

<sup>1</sup> Il ne nous appartient pas ici de détailler cette histoire mais il est possible de consulter les travaux d'un chercheur comme Luc Rouban.



{Entretiens}

17 RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE :  
MISER SUR LA QUALITÉ DU TRAVAIL  
ET LA PROFESSIONNALITÉ DES AGENTS ?

---

**par Luc Rouban\***

25 IL Y A EU BEAUCOUP DE RÉFORMES DEPUIS 2010,  
TIRONS-EN LE BILAN AVANT D'EN FAIRE D'AUTRES

---

**par Olivier Bouis\***

30 LES AGENTS HOSPITALIERS VEULENT  
DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIGNES  
POUR PRODIGUER DES SOINS DE QUALITÉ

---

**par Isabelle Godard\***

35 FONCTION PUBLIQUE : QUELLE PLACE  
POUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LE TRAVAIL  
DANS LES RÉFORMES À VENIR ?

---

**par Thierry Le Goff et Bérénice Dély\***

40 « PRENDRE SOIN DE CEUX QUI SOIGNENT » :  
UN OBJECTIF QUI VA DE SOI POUR LA DGOS

---

**par Tristan Klein\***

# RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE :

miser sur la qualité du travail et la professionnalité des agents ?

ENTRETIEN AVEC

**Luc Rouban**

chercheur au CNRS CEVIPOF Sciences Po

Propos recueillis par  
par Béatrice Sarazin, chargée de mission Anact

**I**l est l'un des rares spécialistes de la fonction publique en France et un des seuls qui ait poussé aussi loin des recherches autour d'un sujet qu'il qualifie de « passionnant », car mobilisant des problématiques tant juridiques, qu'économiques, historiques, politiques et sociologiques. Luc Rouban est directeur de recherche au CNRS / CEVIPOF de Sciences Po. Après un doctorat d'état en droit public, il a mené de nombreuses recherches sur les élites françaises – publiques et privées – et le fonctionnement de l'administration, notamment pour la DGAFP et l'ex Commissariat général au Plan. Il a une vision exhaustive de son sujet qui lui permet une analyse fine des problématiques actuelles et... passées. Les grandes questions qui se posent aujourd'hui sur la fonction publique ne sont pas toujours inédites. Mais les reconsidérer au prisme de l'histoire revêt un sens bien particulier à l'heure des politiques de « rationalisation » de l'administration. Les comparaisons internationales sont également intéressantes même si elles ne sont pas aisées à faire tant les situations sont contrastées. Elles permettent cependant d'établir la spécificité et l'originalité de la fonction publique française. Si la France possède un secteur public plus important qu'ailleurs (mais pas nécessairement plus coûteux), cela s'explique par l'histoire et des compromis sociaux tissés au fil du temps. Le statut et les protections qui vont avec se sont ainsi développés pour contrer la politisation de la fonction publique et les problèmes générés par ce phénomène : partialité dans le traitement des usagers, corruption des fonctionnaires, etc. Les agents de la fonction publique ne se considèrent pas non plus comme des « privilégiés ». Luc Rouban, qui a mené des enquêtes sur les conditions de travail et la satisfaction au travail des fonctionnaires, le montre éloquentement. Ces derniers ont un sens très aiguisé du service public et luttent depuis des décennies contre plusieurs formes de déséquilibres. Déséquilibre entre une fonction publique d'État élitiste et une fonction publique territoriale plus opérationnelle et moins valorisée, déséquilibre entre catégories, déséquilibre entre les élites du privé et les hauts fonctionnaires, déséquilibre et lutte de pouvoirs entre syndicats et décideurs politiques... Luc Rouban, enfin, constate une « érosion » de l'efficacité du système de recrutement et de formation des hauts fonctionnaires. Celui-ci n'autorise plus suffisamment l'élaboration de vraies analyses socio-politiques qui permettraient de donner au service public son vrai sens et ses valeurs... une des explications au malaise actuel ?

## — VOUS ÊTES L'UN DES RARES SOCIOLOGUES SPÉCIALISTES DE LA FONCTION PUBLIQUE. POURQUOI EN AVOIR FAIT LE PRINCIPAL OBJET DE VOS RECHERCHES AVEC LE CEVIPOF SCIENCES PO ?

Après mon doctorat de droit public, j'ai entrepris des recherches à partir de différentes approches : le droit, l'histoire politique, la sociologie et l'économie. La fonction publique est au carrefour de ces disciplines sans qu'aucune n'épuise le sujet. C'est un foyer vers lequel converge beaucoup de problématiques mais qui est mal reconnu en France. C'est très paradoxal car il existe effectivement peu de spécialistes de la fonction publique et de l'administration française alors que les recherches sur ces sujets sont plus largement reconnues dans des pays qui ont moins de tradition publique comme aux États-Unis. Cela tient sans doute à l'histoire de la haute fonction publique en France. Celle-ci se caractérise par une tradition intellectuelle très forte parmi les membres des grands corps de l'État (comme le Conseil d'État, par exemple), en particulier depuis la Troisième République, qui s'arrogent le monopole légitime de la parole publique. De plus, longtemps, ce qui était appelé « sciences administratives » était mal vu de la sociologie française, plutôt critique et de type néo-marxiste considérant que cet axe de recherche pouvait être un sous-produit de la sociologie et de la doctrine officielle d'État. C'est donc un terrain « scientifique » compliqué pour un chercheur, entre parole d'État experte, mais peu scientifique, et un terrain scientifique qui a du mal à reconnaître les spécificités des problèmes vécus dans les administrations, notamment par les salariés... Peu s'y sont engagés..

## — QUE NOUS RACONTE L'HISTOIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET CELLE DU STATUT DES FONCTIONNAIRES DANS NOTRE PAYS ?

La construction de la fonction publique, sous la Troisième République, à partir de 1880, n'a pas seulement été juridique (la doctrine du service public élaborée par Léon Duguit, juriste et sociologue) mais renvoie aussi au développement du « solidarisme » : il s'agissait de rechercher une Troisième voie entre le libéralisme et le marxisme. L'idée fut de créer un secteur de solidarité sociale afin de redistribuer les ressources et assurer une certaine égalité des conditions de vie (avec l'influence de Léon Bourgeois). Ce solidarisme est renforcé par le positivisme, c'est-à-dire la croyance dans les progrès techniques et scientifiques, dans le fait qu'on pouvait étudier scientifiquement la société, les comportements sociaux et collectifs et, par conséquent, avoir une action rationnelle sur cette société (c'est aussi la naissance de la sociologie moderne avec Émile Durkheim). L'hypothèse à la base du service public est que le politique peut intervenir de manière rationnelle et raisonnée pour favoriser l'égalité sociale. Cette évolution se fait en parallèle avec l'affirmation de la laïcité qui revêt en France une grande importance. Ce sont là les fondations intellectuelles de la fonction publique à la française. La question relève alors moins d'un statut accordé aux fonctionnaires que d'une véritable philosophie politique qui imprègne l'ensemble de la société.

## — D'OÙ VIENT ALORS LE « STATUT » ?

Il est pour partie issu de ce mouvement mais pas seulement. Il faut bien comprendre que les discours que l'on entend aujourd'hui sur les fonctionnaires n'est pas nouveau. Ce débat existait déjà sous la Troisième République avec la stigmatisation du « fonctionnarisme » – thème rebattu s'il en est dans le débat parlementaire –, et le nombre trop élevé des fonctionnaires et de leur coût budgétaire (et même sous l'Ancien régime). Le développement de la fonction publique pose alors une vraie question aux forces sociales de l'époque : une petite bourgeoisie diplômée émerge qui se professionnalise

sérieusement et conteste aux élus le monopole de l'intérêt général. Cela crée deux élites, la politique, légitimée par l'élection et celle des fonctionnaires qui possède le savoir-faire professionnel. Cette opposition existe encore aujourd'hui et représente une spécificité très française.

Une autre remarque historique concerne la privatisation. On l'oublie, mais elle avait été systématifiée sous l'Ancien régime. Les charges et les offices pouvaient s'acheter et étaient héréditaires. Une véritable patrimonialisation de l'action publique en résultait. Il existait même un « marché noir » des emplois de commis. Outre la corruption, comment l'intérêt général pouvait-il se former ? Il ne résultait pas simplement de la combinaison des intérêts privés. La conviction a émergé alors qu'il fallait dépasser les intérêts privés pour défendre l'intérêt général. Mais comment ? Sous la Troisième République, les agents sont des contractuels assignés à des conditions plus ou moins précaires, ce qui génère à l'époque d'importants débats pour consolider les droits sociaux des fonctionnaires qui vivent des situations difficiles, décrites dans la littérature (par exemple, dans les ouvrages de Maupassant). La situation des agents est non seulement très précaire mais aussi très politisée, très patrimoniale. Les recrutements comme les carrières se font selon des recommandations et sur appui personnel. C'est comme cela que les postes s'obtiennent par l'entremise d'un tiers qui possède de l'influence.

## — ON EN VIENT ALORS À LA FORMATION DU STATUT QUI N'EST PAS SEULEMENT UN « PRIVILÈGE » OCTROYÉ AUX AGENTS DE L'ÉTAT ?

Le statut est donc créé en 1946 pour protéger les fonctionnaires de cette politisation forte. Il y avait après la Seconde Guerre mondiale un besoin important de rationaliser le système. Il faut relire les débats des années 30 ! Il y a un réel malentendu autour du statut qui n'est pas un privilège qui existerait depuis toujours. Ce n'est pas comme cela que ça s'est passé d'autant que le système a toujours généré des périphéries encore plus précarisées. C'est le cas aujourd'hui avec 17 % d'agents de la fonction publique qui sont des contractuels. Le statut participe de la protection des agents mais aussi des usagers. La société française est historiquement conflictuelle. L'erreur est de penser que sans le statut, il y aurait davantage de mobilité, de fluidité dans les services, de possibilités de réaffectation. Mais sans lui, il n'existerait plus la garantie d'un traitement égal des usagers. Il y aurait forcément une intervention de la part de représentants de la société civile et des tentatives de corruption (qui peuvent encore exister en mairie d'ailleurs !). Le statut permet d'éviter cette situation en promouvant un traitement égal des usagers et le respect de l'État de droit.

## — CE STATUT PROTECTEUR S'EST-IL BEAUCOUP TRANSFORMÉ AU COURS DU TEMPS ?

Il faut savoir que la vision d'une société républicaine, ouverte et tolérante est totalement fautive ! Nous ne sommes pas dans une société parfaitement pacifiée, sans fracture et sans conflit où la solidarité s'exprimerait de façon spontanée. En France, celle-ci, contrairement aux pays scandinaves, est relativement basse. Les services publics permettent en France d'assurer une plus grande cohésion sociale. Mais ils ne peuvent corriger totalement la force des intérêts privés ou « privatifs ». Par exemple, il faut voir comment les admissions dans certains jurys de concours universitaires sont faussées par des faits de pression... quand bien même le système a été fait pour les éviter en diversifiant le recrutement des jurys et en multipliant les rapporteurs. Au cours du temps, il y a eu plusieurs tentatives pour transformer le statut, le consolider ou l'assouplir. Par exemple, la réforme d'Anicet Le Pors de 1983 à 1986 qui concerne tous les versants de la fonction publique. Elle a généré des avancées mais aussi un grand échec. Les avancées ont porté

sur l'intégration de droits sociaux plus importants (actions syndicales, développement du dialogue social interne...). Le grand échec fut celui de l'idée d'une grande fonction publique unifiée par des passerelles entre ses trois versants, ce qui n'a jamais fonctionné. Mais le statut a parfois été revu à la baisse. La loi Galland de 1987, à partir d'une posture conservatrice, signe le retour d'une plus grande politisation du personnel territorial en partant du principe que les élus doivent avoir le contrôle de leur personnel de façon plus étroite sans être piégé par des corps et des règles qui leur échappent. La fonction publique territoriale est sortie d'un contrôle corporatiste et des filières sont créées avec un renforcement des recrutements par les élus locaux. Ce qui se réalise est clairement un basculement du centre de gravité vers le pouvoir des élus contre les fonctionnaires. La symétrie est rompue. Puis enfin, la décentralisation crée une division du travail entre l'État et les collectivités territoriales : pour faire vite, le « sale boulot » aux collectivités (la mise en œuvre et le contact avec les usagers), le pilotage et les missions intéressantes à l'État. Le local est devenu le prolétaire de l'État. De fait, la fonction publique territoriale au niveau de ses cadres n'a jamais réussi à obtenir le statut social des cadres de la fonction publique de l'État. L'INET n'a pas le statut de l'ENA. Même s'il y a eu des progrès, dans les faits, il existe une véritable hiérarchie sociale au sein des fonctions publiques. Dans la fonction publique de l'État, chaque corps est doté d'un statut particulier avec des règles très différentes, des primes différentes, des déroulements de carrière, des univers culturels autres... Les inégalités restent encore nombreuses dans les trois fonctions publiques.

## — POURQUOI CE SYSTÈME EST-IL REMIS EN QUESTION AUJOURD'HUI ?

J'ai mené beaucoup d'études empiriques pour la DGAFP. Déjà au temps du Commissariat général au Plan, durant la période de Michel Rocard, des questions se posaient pour trouver les meilleurs moyens pour mobiliser les fonctionnaires et les intégrer aux collectifs de travail, tout en étant réaliste sur le plan budgétaire face aux dérives libérales potentielles. La problématique de la réforme n'est donc pas nouvelle et a connu des hauts et des bas, plutôt des bas d'ailleurs. Les réformes néo-libérales arrivent en France dans un contexte particulier qui n'est pas celui des pays anglo-saxons qui ont connu une privatisation plus ou moins prononcée et réussie des services publics qui s'appliquait à l'ensemble des fonctionnaires. Une grande caractéristique de la fonction publique française est d'être un moteur à deux vitesses où la haute fonction publique élabore des réformes qui sont surtout appliquées dans les « périphéries ». On a vu début 2018 comment le plan de réforme des grands corps de l'État annoncé avec clarté par Emmanuel Macron lors de la campagne électorale a été enterré. Les hautes sphères jouent la carte des élites mondialisées et ont face à elles le « petit personnel » d'application, souvent des agents en colère faute de moyens. Il y a, bien sûr, la dégradation objective des conditions de travail mais celle-ci est accentuée par le sentiment d'une inégalité entre la base et le sommet et par les déséquilibres qui existent entre certains ministères aux dotations et aux moyens dissemblables. Le malaise est palpable. Une autre particularité est la pratique du double discours consistant à toujours évoquer le service public tout en s'alignant sur le raisonnement purement économique de l'Union européenne avec la réduction des coûts, et des coupes budgétaires. Ce n'est pas insensé au regard des difficultés économiques et budgétaires que nous rencontrons. Mais il ne faut pas oublier, et ce fut le cas de tous les gouvernements, que le secteur public français n'est pas seulement un secteur « publicisé » producteur de services mais reste avant tout le garant et l'expression de toute une philosophie politique unique en Europe. Nous le constatons de manière historique lorsqu'on analyse cela au niveau européen. La France est très décalée par rapport à la culture ambiante, mondialisée et mercantile. La communauté européenne ne reconnaît d'ailleurs pas la notion de service public ni celle de fonctionnaire et assimile l'ensemble des travailleurs dans une même mobilité professionnelle et géographique. Cela crée un grand malentendu et une erreur d'analyse lorsqu'on veut moderniser la fonction publique française.

## — QUE NOUS DISENT JUSTEMENT LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES DE « MODERNISATION » DE LA FONCTION PUBLIQUE ET COMMENT SE SITUE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE DANS CE PAYSAGE EUROPÉEN ?

Contrairement à ce que l'on dit, et c'est un abus de langage de le faire, la fonction publique française n'a pas pris pour l'instant le tournant néo-libéral qu'ont connu les pays anglo-saxons. Nous sommes très éloignés de ce qui a pu se produire au Royaume-Uni mais aussi dans les pays du Commonwealth comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les provinces anglophones du Canada comme l'Alberta qui ont été très loin dans la privatisation des services publics et la fin du statut des fonctionnaires, avec une politique de licenciements parfois importante. Cette expérience a été revue à la baisse à la fin des années 90, et les gouvernements ont fait machine arrière car ils ont pris conscience de la nouvelle difficulté à recruter et de la baisse sensible de qualité des services. Les pays anglo-saxons se retrouvent à gérer la privatisation du secteur public avec une vraie gageure : parvenir à motiver les agents qui sont des salariés plus ou moins ordinaires mais effectuent des métiers du public (comme dans le domaine de la santé) qui n'existent pas ailleurs, qui ne sont pas les mêmes que ceux du privé... C'est une équation difficile à résoudre. La question du statut relève en priorité d'une réalité sociologique plutôt que juridique. C'est avant tout ce que font les agents concrètement – le soin, le service au public, la police, la sécurité, etc. – qui les caractérise. Dans les pays anglo-saxons l'expression de service à la communauté traduit ce souci de spécifier le travail des fonctionnaires.

## — ET LE CAS DE L'ALLEMAGNE ?

En Allemagne, l'emploi précaire s'est banalisé, tout comme au Royaume-Uni, cette précarisation étant surtout visible dans les collectivités territoriales. On est ici dans une forme de privatisation idéologique impliquant un rapport de force entre les autorités gouvernementales et les fonctionnaires au nom du management et du modèle privatisé de gestion. Il est assez difficile de comparer les situations nationales quand il existe en Allemagne une division territoriale très spécifique avec les Länder. Beaucoup de conflits sociaux ont eu lieu en Allemagne et en Angleterre. Après la crise de 2008, les pays d'Europe du sud ont également pratiqué des politiques très contraignantes, mais ayant pour but de répondre immédiatement à la crise financière, avec des réductions drastiques des effectifs et des salaires, l'arrêt des recrutements, le transfert au privé. Dans une perspective comparative, il faut redire que la fonction publique française est bien classée pour la qualité du service rendu au public. Son coût n'est que légèrement supérieur à celle du Royaume-Uni (voir mon ouvrage *La fonction publique en débat, La documentation française, 2014*). Au bout du compte, la France s'en tire bien pour le moment. Mais avec une grande question qui n'est pas réglée : le nombre de strates et de niveaux territoriaux. La régionalisation de 2013 n'a pas totalement abouti puisque les conseils généraux n'ont pas disparu. On aurait sans doute gagné à retravailler cette stratification mais les comparaisons sont difficiles, la géographie n'est pas la même entre les pays. Est-ce que l'on veut aussi garder nos petits villages et nos petites villes ? Ce sont des questions essentielles sur lesquelles il faut être vigilant et réfléchir avant de transformer.

## — QUEL EST VOTRE DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE QUI SEMBLE TENDUE ?

Ce qui se passe aujourd'hui est un projet d'intégration poussée dans un sens libéral. Les agents de la SNCF ne sont pas des fonctionnaires mais ils ont à gérer une problématique de service public. L'enjeu de cette réforme consiste à faire sauter le statut des agents pour rendre leur gestion conforme à la

libéralisation du marché ferroviaire. Le personnel de la SNCF, et par extension ceux du secteur public, se sentent mal à l'aise car personne ne sait dire quel modèle va sortir de cette évolution. La dette de la SNCF vient avant tout de la manière dont les états-majors de cadres et de dirigeants, issus de l'élite, ont géré l'entreprise sans jamais être remis en cause. La dette ne provient en aucun cas du statut. C'est toute l'ambiguïté d'un « new public management » qui ne s'applique qu'à la fonction publique d'en bas, sans jamais remettre en cause le haut. Et il y a une question sociologique importante. Soit on va vers une « managérialisation » pour tous, qui impliquerait que les postes dirigeants soient précarisés, régulièrement évalués et soumis à concurrence, soit on ne l'impose à personne. La question juridique des statuts passe derrière la question du dialogue social et des conditions concrètes de gestion des personnels. Si on entre dans les réalités de terrain, il existe indéniablement de réelles tensions, une dégradation constante des conditions de travail et des syndicats dépassés et décalés, qui furent incapables de s'opposer à la RGPP et, surtout, qui dépendent encore trop d'un système de négociation organisé au sommet de l'État. Sur le terrain, les agents se sentent seuls et nous avons vu apparaître une conflictualité politique forte lors de la présidentielle de 2017, segmentant encore la fonction publique avec une proportion importante d'agents de catégorie « C » votant pour Marine Le Pen au second tour de l'élection présidentielle (40 %). On commet aussi souvent une véritable erreur d'analyse lorsque l'on parle des valeurs de la jeune génération qui aimerait, paraît-il, les privatisations, la libéralisation, et les primes à la performance. Les enquêtes montrent exactement l'inverse. Contrairement aux idées reçues, la jeune génération est plutôt contestataire, recherche du sens collectif, alors que ce sont davantage les seniors qui plaident pour l'autonomie managériale. Penser que l'individualisation des rémunérations va jouer sur la satisfaction au travail est aussi une erreur d'interprétation : il vaut mieux jouer sur les parcours et le développement personnel des carrières (voir encadré enquête CEVIPOF). Beaucoup d'erreurs d'analyse sont faites.

## — VOUS FAITES PARTIE DU COMITÉ D'ORIENTATION DE LA DRH DE LA DGAFP : QUELLES SONT VOS PRÉCONISATIONS POUR ADAPTER LE SYSTÈME ?

Le comité d'orientation n'a qu'un avis consultatif... Pour moi, la principale voie à suivre est de sortir de la logique corporative pour la fonction publique d'État, pour créer des filières d'emplois et éviter le problème insoluble de la mobilité du personnel : il convient d'ouvrir des possibilités d'évolution tout en conservant le statut. Un autre problème réside dans la qualité des recrutements et des critères d'évaluation notamment lors des oraux des concours. Il faut professionnaliser les concours, ne pas les faire reposer uniquement sur des connaissances académiques, et s'appuyer systématiquement sur la validation des acquis de l'expérience. Le système est trop rigide. Tous s'accordent à dire qu'il faut l'assouplir car il est évident qu'on ne peut pas bloquer les carrières à 25 ans comme cela se passe actuellement. Il faut de l'adaptation. Des différences de classement parfois de quelques points vont avoir des conséquences considérables sur les carrières. Enfin, en termes d'évaluation des carrières, les critères restent abstraits. Il faut en finir avec cette fracture entre d'un côté un pouvoir financier et comptable lointain développé par des cadres qui ne connaissent pas le terrain et, de l'autre, des terrains où les pratiques professionnelles se délitent. C'est bien ce problème qui est au cœur de la crise de l'hôpital public. Cela entraîne des effets pervers (les meilleurs agents cherchent à s'en aller) et cela est vécu comme étant absurde.

## — SERAIT-IL POSSIBLE DE TRANSFORMER POUR SATISFAIRE À LA FOIS LA QUALITÉ DU SERVICE ET L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL ?

Il faut faire confiance, il faut que la professionnalité soit reconnue et que les métiers soient reconnus. Cela peut sembler ancien et archaïque mais tout de même, ce sont dans les vieux pots qu'on fait les meilleures soupes !!! Il y a un savoir pratique qui n'est pas communicable, pas transformable en chiffres et en données... La professionnalité est fondamentale : ce qui motive les gens est le travail bien fait. Dans la fonction publique comme dans le privé, les règles de la mobilité sont absurdes : par exemple, les chefs de service qui restent trois ou quatre ans et dont on sait qu'ils ne sont que de « passage ». Il y a un univers professionnel qu'il faut respecter et qui ne l'est plus. Pour moi, c'est cette disparition de la professionnalité qui est au cœur des conflits. C'est le problème de l'hôpital, des enseignants, de l'université... la qualité du travail est au cœur des enjeux car on sait qu'elle induit la qualité de service. Tout peut être privatisé, mais si l'on précarise aussi l'emploi dans la fonction publique, pourquoi un jeune choisirait-il la fonction publique plutôt que le secteur privé ? Surtout si la fonction publique n'est pas capable d'avoir une DRH à la hauteur. Cela se terminerait encore « à la française », avec un système hypocrite. Ce que je crains dans le système actuel, est qu'on ne parvienne pas à évaluer si les candidats qui se présentent aux concours sont les meilleurs des candidats potentiels. On ne connaît pas le choix de l'ensemble des candidats potentiels. Le risque : avoir les meilleurs des moins bons. Des gens qui se rabattent sur la fonction publique.

## — QUEL RÔLE LE DIALOGUE SOCIAL PEUT-IL TENIR DANS CES TRANSFORMATIONS ?

Le politique est mis en situation de se montrer réformateur et autoritaire en assénant qu'il faut changer le modèle social français. Ce n'est pas cela que recherchent les Français comme le voit à travers le « baromètre de la confiance politique » du CEVIPOF : les seules institutions dans lesquelles les Français ont encore confiance sont des institutions de service public comme l'hôpital, l'école, la Défense ou la police alors que ce sont bien les institutions politiques, comme les partis, qui sont le plus rejetées. Nous nous trouvons donc dans une situation complexe, avec une action gouvernementale assez autoritaire dans la recherche d'une politique systématique de réforme et des relations sociales tendues et conflictuelles. Car il existe parallèlement à ce volontarisme réformiste une défiance des fonctionnaires dans leurs syndicats. Ceux-ci n'ont pas réussi à s'opposer à Nicolas Sarkozy ni à François Hollande, ils ont été impuissants face à la logique économique. Ce besoin de modernisation des syndicats les conduit aussi à se réaffirmer dans l'opposition. Nous sommes donc dans un bras de fer. Sauf à aller vers une logique périlleuse de confrontation de vainqueur à vaincu, nous risquons une situation conflictuelle dure mais qui pourrait très bien ne pas s'exprimer clairement comme en 1995 sous le gouvernement Juppé et miner de manière sous-jacente les services publics comme la motivation de leurs agents.

## — ET DU CÔTÉ DE LA RÉFORME DES ÉLITES ?

Emmanuel Macron s'y est déjà cassé les dents, le système élitiste ne se laissera pas réformer. On l'a vu lorsqu'il a voulu changer le classement de sortie de l'ENA. Il a dû faire machine arrière. Le secteur public est aujourd'hui fragmenté en une mosaïque corporative avec une tendance centrifuge et un « retour du repli sur soi »... Je crains une démotivation lente et silencieuse. Dans les années 60 et 70, il y avait une abondance d'études réalisées par les hauts fonctionnaires sur la société française.

Aujourd'hui, ceux-ci ne produisent plus rien d'un point de vue intellectuel en dehors des cercles ou des fondations politiques. Soit, ils se retrouvent confinés dans des fonctions techniques et budgétaires, soit ils espèrent rejoindre le secteur privé, sans doute pour ses salaires bien supérieurs mais surtout pour la capacité d'action qu'ils peuvent y trouver. C'est un vrai problème. La technocratie qui connaissait le terrain a sauvé la France après la guerre et a produit une vision sociale. Aujourd'hui, les écoles forment des managers et non des grands fonctionnaires intellectuellement construits. Autant aller tout de suite dans le privé... Il existe ainsi un décalage total entre l'histoire sociale et l'histoire politique du pays. Cela permet de laisser la place au populisme que l'on retrouve dans l'enquête CEVIPOF. Nous sommes confrontés aux logiques sociales et à un vrai problème de fabrication des élites par rapport au jeu du marché. Les élites de l'État ne doivent pas venir du marché après avoir été sélectionnées par des écoles administratives. Ce décalage est préoccupant. Et je pense qu'il y a eu énormément d'erreurs d'interprétation qui aggravent la situation de la fonction publique : on se trompe sur l'histoire, sur la valeur des fonctionnaires, sur les jeunes, sur le système de recrutement, sur l'apparente solidarité des Français... notre héritage républicain n'est pas analysé correctement et le débat politique ne sait plus s'organiser sans tomber dans des extrêmes. L'État, je le pense, a perdu sa vision.

#### — L'ENQUÊTE SCIENCES PO CEVIPOF « L'ENQUÊTE ÉLECTORALE FRANÇAISE : COMPRENDRE 2017 » : ZOOM SUR LES SALARIÉS DU PRIVÉ ET LES FONCTIONNAIRES FACE AU TRAVAIL.

Dans le cadre de l'enquête électorale du CEVIPOF menée en janvier 2017 auprès de 15 513 personnes, un zoom a été réalisé sur les salariés du privé et du public face au travail. Parmi les fonctionnaires, l'échantillon était composé de 956 cadres de la catégorie A, 444 agents de catégorie B et 888 agents de catégorie C.

Première grande remarque générale : l'utilité sociale et le sens du service public sont évidemment des notions très marquées par rapport au secteur privé. La différence d'univers est indéniable.

Concernant la satisfaction au travail, il faut minimiser l'importance des facteurs extrinsèques comme le diplôme ou le revenu ou encore le capital économique, tant dans le public que dans le privé. En revanche, les facteurs intrinsèques comme l'accompagnement au travail et la possibilité du supérieur d'évaluer concrètement le travail, les perspectives d'avancement et de carrière et l'impression d'être reconnu sont des éléments forts de satisfaction. En ce qui concerne la motivation au travail, l'individualisation des rémunérations est le critère le moins important. Les facteurs les plus discriminants sont la reconnaissance de l'investissement personnel, le bon équilibre des vies et les bonnes perspectives de carrière. Enfin, il existe une tension entre la catégorie A et la catégorie C puisque l'origine et le profil social de cette dernière, ses tâches, ses métiers, sa rémunération marquent une vraie différence dans un ressenti plus négatif. Ressenti qui se retrouve dans le vote à l'élection présidentielle...

Résultats complets et notes : <https://www.enef.fr/>.

## Bibliographie

**Bourgeois, L. (1912)**, *Solidarité*, Paris, A. Colin.

**Duguit, L. (1903)**, *Etudes de droit public, L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Fontemoing.

**Durkheim, E. (2017)**, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion

**Rouban, L. (2014)**, *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, 2014.

**Rouban, L. (2017)**, *Quel avenir pour la fonction publique ?*, Paris, La Documentation française.

# IL Y A EU BEAUCOUP DE RÉFORMES DEPUIS 2010 :

tirons-en le bilan avant d'en faire d'autres

ENTRETIEN AVEC

**Olivier Bouis**

secrétaire fédéral de la Fédération générale des fonctionnaires-Force Ouvrière (FGF-FO)

Propos recueillis par

Béatrice Sarazin, chargée de mission, Anact

**P**our la Fédération générale des fonctionnaires-FO, le dialogue social est en panne dans notre pays. Que ce soit les orientations que pourrait prendre le gouvernement dans le cadre de l'action publique 2022 (Cap 2022) ou la mise en place du Forum de l'action publique visant à consulter les agents et les usagers sur les missions de service public, l'organisation syndicale dénonce un simulacre de concertation, les décisions majeures ayant été déjà prises. C'est le cas avec la volonté de faire des économies et de diminuer la dépense publique en supprimant des postes ou en réduisant les effectifs. Olivier Bouis, Secrétaire fédéral et membre de la commission centrale Hygiène Santé et Sécurité au sein du conseil supérieur de l'État fait le point de la situation et des revendications de la Fédération Générale des fonctionnaires-FO. Ce syndicat, majoritaire au sein de la fonction publique d'État, participe à un conseil commun de la fonction publique qui en réunit les trois versants (État, territoriale et hospitalière). La question centrale qui traverse l'ensemble de la fonction publique est celle de l'austérité. Les baisses de dotations, la suppression ou réduction des effectifs, les économies budgétaires... ces décisions prises par l'État en amont des négociations ne permettent pas de tirer un bilan des réformes précédentes. Cette politique ne permet pas non plus de prendre en considération le travail quotidien des agents sur le terrain pour comprendre les besoins et exigences de service public, les moyens à y allouer, les évolutions technologiques à y déployer (le syndicat parle de la « marche forcée » du numérique) et les potentiels lieux d'économie, au cas par cas. L'organisation syndicale pose ainsi qu'au fond, le vrai sujet est celui de la vision que l'on souhaite porter pour le service public de demain. Pour le syndicaliste, le gouvernement a déjà tranché et n'enclenche des négociations que pour légitimer les réformes structurelles d'ores et déjà décidées par le programme Action-Publique 2022. Le retour aux négociations ne sera possible que si ces décisions sont soumises elles-mêmes à débat, en amont de toute nouvelle réforme.

## — QUEL EST L'ÉTAT DE LA SITUATION, SELON VOUS, DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET COMMENT FGF-FO SE POSITIONNE-T-ELLE DANS CES DIFFÉRENTS CONTEXTES ?

Nous avons le même positionnement dans les trois tout simplement parce que la situation y est la même, que l'on soit dans la fonction publique d'État (FPT), l'hospitalière (FPH) ou la territoriale (FPT) : la principale difficulté pour les agents est la politique d'austérité déployée depuis plusieurs années. La baisse des effectifs se retrouve très fortement dans la FPE et dans la FPT où il y a eu des coupes drastiques. La FPH, a subi restructurations et mutualisation avec les Groupements Hospitaliers de territoire. De plus, nous venons d'apprendre qu'un projet de réglementation sur les agents hospitaliers dont les postes seront supprimés est en préparation. Ce décret pose comme principe que trois propositions de postes refusées mèneront au licenciement. Les coupes budgétaires arrivent partout et cette fonction publique n'y échappera pas avec le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Alors que nous avons un point de vue commun : nous avons au contraire besoin d'augmenter les effectifs. Nous rejetons une vision de l'avenir de la fonction publique se réduisant au dogme permanent de la réduction de la dépense publique.

## — QU'ENTEND-T-ON PAR TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE ?

On nous parle de transformations du travail. Mais plus de qualité de service et de qualité du travail. Par exemple, je suis professeur des écoles. Lorsque les effectifs sont trop chargés, dans des contextes de réformes qui ne rencontrent pas l'adhésion des collègues (la réforme des collèges et la réforme des rythmes scolaires), cela s'est tout de même imposé. Les conditions de travail sont dégradées par l'austérité et les collègues qui dénoncent cet état de fait ne sont pas écoutés. Cela pèse fortement dans l'enseignement et ce sont au final les élèves qui en pâtissent. Est-ce cela la transformation du travail ? Si tel est le cas, le problème est tout de suite visible. Ces passages en force nuisent et cette difficulté peut se décliner dans tous les domaines. Le manque d'effectifs et la peur de ce qui va se passer dans l'avenir sont très généralisés aussi dans les ministères. Le mal-être, des situations au bord de la rupture... tous les ministères en connaissent, y compris un ministère comme l'Éducation nationale décrété prioritaire avec des recrutements. Avec la réforme des formations (« masterisation » et attractivité du métier mise à mal), les effectifs ne sont toujours pas à la hauteur des postes dont beaucoup ne sont pas pourvus. Afficher des créations de postes mais sans savoir les pourvoir... c'est un vrai problème de fond que l'on retrouve partout.

## — N'EXISTE-T-IL PAS DE VÉRITABLES RAISONS DE RÉORGANISER LE SERVICE PUBLIC AVEC, PAR EXEMPLE, L'ARRIVÉE DU NUMÉRIQUE ?

C'est un exemple intéressant. Le passage au tout numérique est très compliqué. Aussi bien pour l'agent que pour l'utilisateur, cela ne fonctionne pas parce que c'est un passage en force. Chacun se voit opposer une fin de non recevoir. Un usager qui veut rencontrer un agent en préfecture ne le peut plus. Nous sommes très attachés au maintien du service public de proximité et par contre nous sommes très prudents sur le numérique qui nécessite une réglementation très précise. C'est aussi le cas pour le télétravail qui peut favoriser la surcharge de travail et des horaires inadaptés. Toute modification, surtout celle du numérique, devrait avoir l'aval du CHSCT, c'est une consultation qui s'impose. Or, ce n'est pas le cas. Les agents, pourtant, ne sont pas des fonctionnaires qui passeraient à côté des évolutions, réfractaires au changement, comme on tente de le faire croire. Eux-mêmes ont des

ordinateurs et des téléphones portables, ils sont passés au numérique, ils connaissent tout cela. Ils n'y sont pas opposés à condition que cela se justifie et ne dégrade pas leur travail et la qualité du service public à laquelle ils sont fortement attachés.

### — COMMENT POURRAIT-ON MOBILISER LES ENJEUX DU TRAVAIL DANS CES TRANSFORMATIONS PAR RAPPORT À CEUX DE QUALITÉ DE SERVICE QUE VOUS ÉVOQUEZ ?

Nous devrions tous pouvoir tirer parti du bien-fondé des transformations. Mais encore une fois, de quoi parle-t-on ? Parle-t-on du tout numérique ? De la réforme territoriale ? Ce ne sont pas les mêmes types de transformations, il faudrait regarder de près. Est-on capable d'expliquer aux agents le bien-fondé des réformes ? Les agents adhèrent-ils aux nouveaux outils ? Il s'agit bien là d'aller voir sur le terrain du travail réel des agents ce que ces transformations créent. Si les choses se présentaient de manière réellement concertée, sans position de principe sur les suppressions de postes, ce ne serait pas la même chose. S'il est dit aux agents : « Vous avez un nouvel outil mais nous ne supprimerons pas de postes pour autant », la question de la transformation se poserait différemment. Notre position est claire : si des postes sont d'emblée supprimés, nous ne pouvons pas dire aux agents qu'il est possible de discuter. Sans arrière-pensées d'économies et de suppressions de postes, nous pouvons discuter. Il faut que transformations du travail et suppression de postes soient déconnectées. La question au fond est la suivante : pourquoi faut-il faire des économies sur le service public ?

### — COMMENT PERCEVEZ-VOUS LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE DES RH DE L'ÉTAT, NOTAMMENT AUTOUR DE LA GESTION PAR LA DGAFP D'UN CERTAIN NOMBRE DE FONCTIONS ?

Nous souhaitons que les ministères conservent leurs spécificités et prérogatives. Nous sommes donc opposés au décret de 2016 instituant la DGAFP comme DRH de l'État. Les agents doivent conserver leurs attributions spécifiques. Ils y sont attachés et leur statut est reconnu pour cela. Avec une stratégie globale d'élargissement des missions, par exemple, le postier devient inspecteur des permis de conduire et soutien aux personnes âgées. Les agents deviennent polyvalents, sans conserver leurs qualifications et niveaux de diplôme. Nous souhaitons que les agents puissent garder leurs spécificités et leurs compétences. Ceux qui ont des tâches très spécifiques ne devraient pas être concernés, comme les policiers et enseignants, par exemple. Mais d'autres pourraient devenir polyvalents. Plus la polyvalence sera déclinée, plus il va y avoir le risque d'une perte de sens. C'est aussi cela qui est derrière les économies et la mutualisation des postes. Que deviendront, dans cette configuration, les agents dont les postes seraient supprimés ? Les agents sont titulaires de leur grade, nous comptons qu'ils puissent continuer à garder ce statut. Ce sont les statuts qui doivent régler la carrière, les mobilités, les rémunérations... Nous ne sommes pas dans une situation où un manager ferait ce qu'il veut avec ses salariés. Côté management d'ailleurs, nous voyons bien que les managers sont eux-mêmes dans une situation difficile. L'encadrement devient très compliqué. De plus, il existe un véritable plafond de verre de l'encadrement supérieur en ce moment. À la sortie de l'ENA, tous les grands corps devraient être des corps de débouchés. Ce n'est pas le cas actuellement.

## — LA NÉGOCIATION SUR LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL (QVT) POURRAIT-ELLE À NOUVEAU ÉMERGER DANS CES CONTEXTES DE TRANSFORMATIONS ANNONCÉES ?

Ce serait possible dans un contexte de dialogue renouvelé, déconnecté des questions d'effectifs et réductions budgétaires. Même dans un contexte d'austérité, il est toujours possible de parler de QVT. Mais il faudrait que cela corresponde à un besoin réel d'ouvrir la discussion sur le travail des agents. Or, ce n'est pas comme cela qu'a été orienté le premier projet d'accord sur la QVT (non signé et ratifié par les syndicats), avec l'idée du référendum : pour nous, ça ne va pas arranger les choses. Il y a des représentants du personnel, cela ne sert à rien de les contourner. Si c'est cela la QVT, cela ne nous convient pas. C'était le premier problème du projet d'accord. Nous ne sommes pas fermés sur la QVT s'il y a des choses intéressantes à en tirer. S'il y a du plus, nous nous y accrochons. Au mois de septembre 2017, nous avons participé à une réunion du groupe de travail ouvrant la concertation sur l'amélioration des conditions de vie au travail ainsi que sur la santé et la sécurité au travail. Nous avons d'emblée fait remonter les éléments issus des échanges avec nos adhérents qui dressent un constat de dégradation des conditions d'exercice des missions et donc des conditions de vie au travail bien entendu lié à la suppression d'emplois – dans la FPE, ce sont 264 300 emplois supprimés entre 2004 et 2014 – à l'impact des réformes et des restructurations entraînant un manque de moyens, et à l'individualisation des droits et rémunérations. Nous souhaitons aborder ces points et obtenir des garanties. Il n'y a pas eu de suites.

## — VOUS VOUS ÊTES RETIRÉS FIN 2017 DES GROUPES DE TRAVAIL SUR LA CONSULTATION DES AGENTS. COMMENT ENVISAGER ALORS LA SUITE DES NÉGOCIATIONS ?

Nous avons dénoncé le fait qu'il n'y ait pas une discussion large en amont. Qu'est-on prêt à revoir ? Ce débat n'a jamais eu lieu. Tout est déjà choisi. C'est notifié dans le préambule de Cap 22 avec la circulaire passée en septembre 2017 où est clairement établi et identifié qu'il faut faire des économies, abandonner des missions de service public et les transférer au privé. Sur cette base déjà décidée, le gouvernement nous demande de discuter. Nous ne sommes pas d'accord. Le syndicat est là pour défendre les intérêts matériels et moraux des agents publics. Nous devons donc déjà discuter de questions fondamentales telle que savoir si c'est une bonne chose ou non de privatiser. Sans cette discussion préalable, sur quoi va-t-on discuter ? Les mandats de congrès visent bien les conditions de travail et les baisses d'effectifs, nous n'avons pas de mandat pour autre chose. Nous sommes dans une phase de néant du dialogue social. Lors des négociations du 22 octobre 2017 avec l'ensemble des syndicats de fonctionnaires, nous avons obtenu un petit plus sur la compensation de la CSG. Mais cela s'est arrêté là.

## — À QUELLES CONDITIONS REVIENDREZ-VOUS À LA TABLE DES NÉGOCIATIONS ?

Depuis le début du quinquennat, il n'y a aucune négociation dans la Fonction publique. FO souhaite qu'il y ait dès que possible des négociations sur la base des revendications des agents publics et de leurs organisations syndicales, par exemple sur l'augmentation du point d'indice. Hélas, ce gouvernement n'est absolument pas disposé à engager la moindre négociation.

Nous avons demandé un véritable débat qui parte d'un bilan des réformes effectuées : la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme territoriale et d'autres encore... Il y a eu beaucoup de réformes depuis 2010, tirons-en le bilan avant d'en faire d'autres. Mais lorsque l'on voit la composition des membres de « Cap 22 » avec des personnalités qui sont des chefs d'entreprise ou des financiers de pays étrangers, nous y décryptons bien une orientation... une politique de privatisation des services publics est en préparation. Or, les organisations syndicales, FO, Solidaires et CGT revendiquent au contraire le renforcement et le développement des services publics pour une société fondée sur la cohésion sociale et la solidarité, ce qui nécessite des moyens budgétaires et humains.

# LES AGENTS HOSPITALIERS VEULENT DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIGNES POUR POUVOIR PRODIGUER DES SOINS DE QUALITÉ

ENTRETIEN AVEC

**Isabelle Godard**

CGT FP hospitalière

Propos recueillis par

Béatrice Sarazin, chargée de mission Anact

---

**I**sabelle Godard est une syndicaliste active au sein de la Cgt où elle est de toutes les luttes dans le domaine social et de la santé. Kinésithérapeute dans un établissement du sud de la France dépendant des Hospices Civils de Lyon (HCL), elle connaît parfaitement les problématiques qui se posent aujourd'hui dans la fonction publique hospitalière et dans le secteur sanitaire et social. D'abord en tant que praticienne mais aussi en tant que représentante mandatée au CHSCT local et à la Fédération de la santé et de l'action sociale. Elle anime également le collectif « santé-travail » de la Cgt et participe à la formation spécialisée au conseil supérieur de la fonction publique ainsi qu'au Conseil commun réunissant les trois versants, État, territoriale et hospitalière. Isabelle Godard a également négocié pour la Cgt l'accord sur les risques psychosociaux dans la fonction publique (signé par la Cgt) et l'accord sur la qualité de vie au travail (non signé). Enfin, elle fait partie du groupe de travail à la Haute Autorité de Santé (HAS) qui œuvre à la convergence de la qualité du travail et de la qualité des soins. Les problématiques inhérentes aux hôpitaux et au secteur sanitaire et social représentent bien cette difficulté à faire du travail de qualité une condition pour parvenir à prodiguer des soins de qualité. Aujourd'hui, le manque de moyens, de personnels et la tarification à l'acte ont pu amener, constate Isabelle Godard, à une maltraitance institutionnelle des patients quand les personnels, qui ont souvent choisi ces métiers du « care » par vocation et empathie pour les personnes en souffrance, se retrouvent épuisés et seuls dans les tâches quotidiennes. Cette situation est devenue intenable et il est urgent de revenir sur les causes qui l'ont produite. Mais les transformations en cours, qu'elles soient de l'ordre du dialogue social ou autour de l'évolution du statut des fonctionnaires, mèneront-elles à ces indispensables améliorations ?

---

## — SI VOUS DEVIEZ DRESSER UN PANORAMA GLOBAL DE LA FONCTION PUBLIQUE, QUEL SERAIT-IL ?

L'économie est la règle, le financier prime et il existe un réel « fonctionnaire bashing ». Le rapport aux fonctionnaires est très ambivalent : la fonction publique permet de pallier la crise financière en 2008 et lors des attentats de Paris, on parlait des « anges à Paris » qui ont secouru et soigné les victimes... Et puis à d'autres moments, les fonctionnaires sont taxés d'être des fainéants ou des privilégiés. Les restructurations sont partout et à tous les niveaux. Dans ce contexte dégradé arrive le contrat social du gouvernement avec des phases de concertation ou plutôt, de discussions ouvertes. Nous sommes inquiets, particulièrement pour tout ce qui a trait aux conditions de travail et à la santé des agents. La prévention n'est clairement plus une priorité et la réforme des instances nous aligne vers le bas avec le privé.

## — ON CONNAÎT LE CONTEXTE DÉGRADÉ DES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LES HÔPITAUX PUBLICS OU LES EPHAD : OÙ EST L'URGENCE SELON VOUS ?

Il est actuellement très difficile d'assumer le travail demandé alors que les agents hospitaliers veulent des conditions de travail dignes pour pouvoir prodiguer des soins de qualité et veulent assurer dignement le service public. C'est un enjeu fort pour les agents et cela ressort beaucoup dans toutes les situations de risques psychosociaux que nous rencontrons. Beaucoup de mouvements et de luttes tournent autour des conditions de travail, c'est le sujet phare en ce moment dans les hôpitaux. A Toulon, le service des urgences est en grève depuis le 1er mars. Vivre la mort de gens sur des brancards parce qu'on n'a pas de lit, c'est insupportable. C'est pour cela que les personnels se battent alors que c'est tout de même la base de nos métiers que d'accueillir les gens dignement. Aux urgences, toutes les populations sont accueillies, toutes les souffrances psychiques, physiques, sociétales arrivent aux urgences. Et aujourd'hui, un tri, je dis bien un « tri », se réalise dans les ambulances pour savoir où ils peuvent être amenés. Cette perte de sens se retrouve partout, dans les trois versants de la fonction publique, avec cet insupportable sentiment de perte de qualité du service. Il se passe exactement la même chose dans les EPHAD et dans les cliniques du privé. Les conditions de travail sont les mêmes : à moyens constants, il faut faire toujours plus et mieux. Bien sûr, il est utile de travailler sur l'organisation, d'optimiser les temps mais nous sommes constamment confrontés à des contradictions. Par exemple, beaucoup de formations sont faites pour apprendre à travailler en binôme. Mais sur le terrain, les agents se retrouvent seuls parfois face à des questions cruciales du type « qui faut-il il doucher ce matin » ? Les chefs et les cadres disent, il n'y a pas besoin de douches tous les jours mais ils n'y croient pas eux-mêmes. Les postures ne tiennent plus.

## — VOUS POSEZ LÀ TOUTE LA PROBLÉMATIQUE DU LIEN ENTRE QUALITÉ DU TRAVAIL ET QUALITÉ DES SOINS...

Le mot qualité, en ce moment, est insupportable. Dans les conditions que l'on vient d'évoquer, le mot sonne creux. C'est d'autant plus dommage qu'après l'accord RPS obtenu dans la fonction publique, nous avons une perspective d'avancées. Mais comment parler encore qualité du travail quand la DGAFP annonce la potentielle suppression des CHSCT alors que le bilan de leur instauration en 2013 n'a pas été réalisé ? La qualité de vie au travail est un concept qui a permis d'occulter les RPS. Avec la QVT, de beaux « coups » sont réalisés mais sur des périphériques du travail (plante, peinture, massage...). Par exemple, j'ai connaissance d'un établissement où est proposé un moment de relaxation pour les personnels de soin, infirmières et aides-soignantes. Pourquoi pas, mais comment vont-elles

faire pour manger alors qu'elles ne trouvent déjà pas de temps pour cela ? Comment l'organiser ? Aux HCL, sur la pénibilité en gériatrie, on va masser les personnels. C'est bien mais cela ne va pas régler la question. La QVT est comprise de manière très variée selon les interlocuteurs : certains ont saisi les problématiques de travail et d'organisation qu'elle pose, d'autres pas du tout. C'est d'autant plus dommage qu'il existe quand même des financements dans la fonction publique hospitalière, notamment avec les contrats locaux d'amélioration des conditions de travail (CLACT). Ce sont des dispositifs peu mobilisés car peu connus et qui, en outre, nécessitent du personnel de gestion des dossiers. Mais c'est un outil dont il faut se saisir plus largement.

### — PUBLIC ET PRIVÉ SONT-ILS CONFRONTÉS AUX MÊMES DIFFICULTÉS ?

Dans le privé, il y a des syndicats maison. Mais nous nous retrouvons tous sur les conditions de travail : c'est la pierre angulaire du système de santé. Quand bien même les primes et les salaires seraient élevés, le sens du travail est un enjeu majeur qui est fortement en question : comment traiter et accueillir les personnes en souffrance ? Par exemple, le moment du repas est un moment de plaisir, de convivialité, il peut même être un moment rééducatif. Mais comment gérer ce temps-là quand il faut donner à manger à trois ou quatre personnes en même temps ? Il faut le faire, c'est indiscutable, mais où est le moment privilégié et la qualité de ce moment ? C'est la même chose pour la douche qu'on ne peut plus faire tous les jours. Désormais, c'est ce que nous appelons le « VMC », c'est-à-dire « visage, mains, cul » qui devient la norme. Cela peut se produire de manière exceptionnelle parce qu'il y aurait une urgence. Mais ce mode dégradé qui devient la norme est insupportable. Tout le monde le dit, les agents ou les personnels du privé ne font pas ces études et ces métiers pour en arriver à maltraiter les malades.

En revanche, une étude de la DARES permettait une comparaison entre hospitalisation privée et publique. Dans le public qui accueille H24, les RPS sont plus élevés, alors que dans le privé les patients sont choisis. On sait aussi que certains médecins font des choix chez des patients : ceux qui ont des polyopathologies peuvent « plomber » l'activité et la DMS<sup>1</sup>... on préfère donc les renvoyer vers le public ou externaliser vers des fonctions supports (radiologie, laboratoires...). Parfois, cela se passe ainsi dans le public aussi mais c'est connu dans le privé. Au final, à qui cela profite-t-il ? Pas aux patients en tous cas.

### — IL SEMBLERAIT QUE LE GOUVERNEMENT VEUILLE REVENIR SUR LA TARIFICATION À L'ACTE : QU'EN PENSEZ-VOUS ? CELA POURRAIT-IL ÊTRE UNE PISTE DE SOLUTION ?

Être rémunéré à la hauteur de son activité n'a rien d'aberrant. Regardons cela et ayons un œil vigilant pour participer à la bonne gestion de l'argent public. Mais cette tarification à l'acte a en effet généré un système vicié : plus certains actes sont demandés car lucratifs, plus la tarification de ces mêmes actes baisse au fur et à mesure de leurs recours. La cotation diminue parce que les actes sont trop demandés. Dans les EPHAD, nous avons réagi sur des choses de base comme, par exemple, cette obligation de n'utiliser que trois compresses (ni plus, ni moins), quels que soient les cas à traiter. C'est évidemment aberrant et au bout d'un moment, il est obligatoire de contourner les normes, cela ne peut générer que du contournement. Les DMS (durée moyenne de séjour) posent aussi problème. Les séjours en ambulatoire sont de plus en plus prescrits mais tout le monde ne peut pas aller en ambulatoire, pour différentes raisons (personnes seules, pathologies graves...). Qu'est-on aller imaginer ? Des séjours dans des hôtels proches des hôpitaux. Dans un contexte de protection sociale remise en ques-

tion, cela pose des questions : quelle protection va-t-on avoir et quelle part y prendraient les mutuelles ? On le voit bien déjà sur les séjours en hôpitaux. Chez moi, dans le Sud, si vous avez une mutuelle qui couvre les frais, vous pouvez bénéficier d'une chambre en solo à 100 euros avec vue sur mer...

### — NONOBTANT CE QUI SERA DÉCIDÉ SUR LA TARIFICATION À L'ACTE, QUELLES SERAIENT LES SOLUTIONS À COURT TERME POUR METTRE FIN À CE MALAISE DES PERSONNELS ?

Cela ne peut passer que par des recrutements. La mutualisation tant prônée n'est possible qu'exceptionnellement. Gériatrie, kinésithérapie, urgences... Ce n'est pas la même chose. La polyvalence et la polycompétence ne sont pas possibles car chacun a un métier avec des gestes techniques précis. Une des solutions souvent proposées est de recruter des contrats courts ou des intérimaires. Cela risque d'être compliqué au bout d'un moment. Les personnels « titulaires » ou en CDI ne peuvent pas passer leur vie à accueillir et intégrer de nouvelles recrues. Et inversement, je connais des contractuelles qui disent qu'elles ne veulent pas aller dans un établissement parce que ce sont des contrats trop courts. Alors qu'on incite de plus en plus à ne plus titulariser. Autre problème : les contractuels peuvent être mieux payés que les titulaires, notamment parce qu'ils font plus d'heures. Cela peut passer chez des jeunes mais pas très longtemps. Ce qui nous inquiète dans le contrat social, ce sont des éléments posés dont on ne sait pas vraiment d'où ils viennent. Par exemple, qui a dit que les fonctionnaires ne feront pas le même métier toute leur vie ? Être infirmière, c'est faire un métier qu'on pratiquera toute sa vie. Une infirmière ne va pas devenir boulangère à 40 ans, sauf exception et sauf si le contexte se dégrade trop. Former une infirmière coûte cher. Si elle choisit de partir au bout de quatre ans tant les conditions de travail sont dures et dégradées, c'est là un gâchis humain et financier énorme. C'est terrible.

Aujourd'hui, lorsque l'on discute l'EPRD (État prévisionnel recettes dépenses), on ne résonne plus en euros mais en ETP (équivalent temps plein). C'est absurde. Il faut en finir avec la financiarisation de l'hôpital.

### — LE NUMÉRIQUE EST-IL UN RISQUE OU UNE OPPORTUNITÉ ?

Il est intéressant qu'un logiciel de gestion permette de gérer les remplacements et comptabilise les heures supplémentaires possibles. Cela facilite d'un point de vue, mais... il s'agit encore d'une incitation à travailler plus, ce qui pose problème pour la santé des agents.

La digitalisation intéresse davantage les administratifs, les soins en radiologie... l'encadrement sur les plannings, la télémédecine... On en revient cependant toujours au même constat : dans nos métiers, il faut la présence humaine. Un médecin peut regarder une radio et l'infirmière réaliser l'acte... Pourquoi pas ? Mais cela dépend de la manière dont cela est fait ; le problème est toujours le même et cela ne règle pas toutes les questions liées à la surcharge des médecins.

Pour élargir mon propos, s'il s'agit de reporter sur les usagers la réalisation du travail, cela peut rendre service à certains mais tout le monde ne peut pas le faire, tout le monde ne sait pas lire... Le facteur transformé en aide à domicile sans « formation » et à la charge de la famille !

### — NE FAUDRAIT-IL PAS REPARLER ÉGALEMENT DE LA QUESTION DE L'ORGANISATION DES 12 HEURES À L'HÔPITAL ?

C'est une vraie difficulté car le problème est que les agents en sont demandeurs pour moins venir au travail, tant les conditions sont dégradées. Ils ont besoin de souffler, d'avoir du temps... et préfèrent

concentrer leur semaine par ce cumul d'heures. Au départ, le dispositif était cadré et fonctionnait au volontariat et aux nécessités de service. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas et les dérives sont nombreuses. Le temps de relève est compliqué. Il y a des endroits où il n'y a plus de temps de relève de visu, il se fait par écrit. Tout est normé avec une « transmission ciblée », par exemple, faire telle piqûre à tel patient... Mais un patient, ce n'est pas que cela, bien sûr... On soigne des humains ! En plus des 12h, il faut compter les temps de transports et toute la fatigue accumulée. Cela pose une question encore essentielle dans nos métiers : est-on à même de réagir correctement au bout de 12h de travail ? Sans parler qu'après 50 ans, cela peut devenir difficile. Autre effet collatéral : les salaires sont si bas que les personnels en 12h vont travailler ailleurs... Tout le monde le sait mais personne ne le dénonce. Les jeunes tiennent bien sûr mieux le coup et sont demandeurs. Ce sont souvent des femmes et des familles monoparentales : des infirmières font vivre leur famille comme cela. C'est une question très complexe à résoudre.

## — LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DOIT-IL ÊTRE CHANGÉ POUR MIEUX NÉGOCIER CES QUESTIONS ?

Nous sommes dans le flou puisqu'il est évoqué un groupe de travail qui serait une nouvelle instance. Cela signifie-t-il la fusion des instances ? Veut-on aller vers le comité social et économique (CSE) du privé ? Les CHSCT ont été instaurés seulement depuis 2012 pour l'État et 2013 dans la territoriale et, avec des moyens et des missions. Ils n'ont pas pu être mis en place partout, il fallait du temps de déploiement. Pour moi, ils vont être fracassés car à la lecture du contrat social proposé par le gouvernement, il y a déjà des choses décidées dans le sens d'une disparition. Si nous allons vers un CSE, quid des expertises que pouvait demander le CHSCT ? Quid des budgets pour les expertises ? Il est certain que les employeurs hospitaliers vont être ravis que les expertises disparaissent alors que nous avons cette « arme-là » dans l'hospitalière. L'expertise a mauvaise presse, utilisée parce qu'il n'y avait souvent pas d'autre choix, mais elle arrivait souvent trop tard, pas assez utilisée en préventif. L'outil CHSCT n'a pas pu être partagé en prévention primaire. Les syndicalistes ne sont pas là pour faire fermer les structures, quelles qu'elles soient, mais ils sont là pour que cela fonctionne bien. Les employeurs français ne l'ont pas compris tout comme ils ne comprennent pas que si l'absentéisme est moindre, tout le monde est gagnant. C'est évident et frappé au coin du bon sens. Donc, quelles prérogatives aura la nouvelle instance ? Que fera-t-elle ? Promouvoir la santé, que cela signifie-t-il ? Qui va faire quoi alors que nous avons des camarades formés sur ces sujets ?

Je suis très attachée au CHSCT et à la question des conditions de travail mais actuellement, on ne connaît pas le devenir des droits syndicaux, et donc de la représentation des personnels. Arrivera-t-on à une professionnalisation des syndicalistes ? Comment alors rester en phase avec le terrain ? Le mi-temps est évoqué mais à quelles conditions ? Tout peut être compliqué. Que veut-on ? Nous sommes inquiets. Cela pose la question des objectifs de la politique menée par ce gouvernement. Dans la fonction publique, le but est d'accueillir de manière neutre et de la même façon sur l'ensemble du territoire. Pour le moment, nous n'avons pas ces garanties car dans le contrat social, une phrase nous alerte : en gros, cela dit qu'il faut s'adapter à la population et aux territoires. Qu'est-ce que cela signifie ? Toute la population ne sera donc pas à égalité de traitement : pas la même justice, pas les mêmes soins, pas la même administration ? Au final, car la question est là : veut-on garder une fonction publique au service de la population ?

1 La durée moyenne de séjour.

# FONCTION PUBLIQUE :

quelle place pour le dialogue social  
et le travail dans les réformes à venir ?

ENTRETIEN AVEC

**Thierry Le Goff**

Directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

**Bérénice Dély**

Cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail (DGAFP)

Propos recueillis par

Béatrice Sarazin et Thierry Rousseau, chargés de mission, Anact

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a été créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui lui donne pour mission de concevoir et de mettre en place une politique d'ensemble relative à la fonction publique, en particulier dans le domaine des ressources humaines. Un décret, en date du 22 décembre 2016, a consacré le rôle de DRH de l'État de la DGAFP en renforçant sa mission de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique. Sous la responsabilité de Thierry Le Goff, nommé directeur général en 2015, la DGAFP accompagne la mise en œuvre du champ RH interministériel et inter fonction publique. Elle mène les chantiers voulus par le gouvernement et qui s'ouvrent aujourd'hui dans l'ensemble de la fonction publique pour répondre aux évolutions du travail et des métiers des agents, en écho aux évolutions de la société. Dialogue social, enjeu de la qualité de service public et de la qualité du travail, nouveau management et digitalisation des services et des métiers... Thierry Le Goff, accompagné de Bérénice Dély, cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail à la DGAFP (sous-direction des politiques sociales et de la qualité de vie au travail), fait le point sur les réformes à venir et les transformations qui bouleversent les équilibres dans les trois versants de la fonction publique, l'État, la territoriale et l'hospitalière. En toile de fond, une réflexion sur les missions mais aussi une recherche d'une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics, ce qui ne manque pas de tendre parfois le dialogue social. Une question essentielle demeure : peut-on calquer les évolutions du travail dans le secteur public sur celles en vigueur dans le privé ? Une interrogation que les politiques de ressources humaines ont à investiguer de près dans chacun des établissements publics.

## — QUELLES SONT LES MISSIONS DE LA DGAFP EN MATIÈRE DE TRAVAIL ET DE CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS PUBLICS ?

La DGAFP est positionnée depuis 2015 comme direction des ressources humaines de l'État. Cela signifie qu'à partir des missions allouées à la DGAFP à sa création en 1945, nous gardons les compétences de « gardien » des statuts et règles de la fonction publique, avec aussi naturellement l'objectif de les faire évoluer. L'ancrage s'est élargi, d'une part, aux deux autres versants de la fonction publique (territoriale et hospitalière), d'autre part, sur l'ensemble des politiques RH, avec une intervention plus directe concernant les politiques RH conduites au sein de l'État mais sans renoncer à une cohérence avec les deux autres versants. Cela nous amène à favoriser des politiques en faveur de l'égalité professionnelle et de la diversité, par exemple, qui ont été des champs largement investis ces dernières années en jouant sur tous les leviers possibles, qu'ils soient financiers, administratifs, RH ou en lien avec les conditions de travail. Nous avons signé une convention avec l'Anact qui vise à améliorer tout à la fois la qualité de service public et la qualité de vie au travail, en appuyant sur le levier du travail et de son organisation. Le décret de décembre de 2016 précise aussi la structuration de la fonction RH dans les ministères. Un conseil d'orientation associant praticiens RH, DRH du privé, universitaires, ANDRH, permet une représentation partagée sur la gouvernance de l'État.

## — DU POINT DE VUE DE LA DGAFP, QUELS SONT LES ENJEUX MAJEURS DES TRANSFORMATIONS EN COURS DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

L'enjeu immédiat découle de la volonté du gouvernement de transformation de l'action publique et de l'intervention de l'État. Le programme « Action publique 2022 » porte cette ambition de transformation. L'État et plus spécifiquement la fonction publique ne peuvent pas rester à l'écart des attentes de société à l'égard de l'action publique. L'État, comme le secteur privé, est en capacité d'évoluer, de se renouveler en termes de missions ou de réfléchir à la pertinence de ses politiques publiques. Le premier ministre a souligné le besoin d'un meilleur service à l'utilisateur, d'économies et de performance, mais avec des transformations qui ne se fassent pas au détriment des agents. Il n'y a pas de hiérarchie à établir entre ces dimensions... Tous les ministres élaborent des plans de transformation ministériels, interrogent leurs missions et organisations et nous menons parallèlement différents chantiers transversaux : impact du numérique, organisation territoriale, cadre budgétaire et comptable, évolution RH (pilotée par la DGAFP). Nous sommes dans ce mouvement d'interrogation des politiques publiques, l'enjeu consistant aussi à comprendre à quelles conditions cela peut se traduire concrètement et comment les agents publics peuvent s'adapter et être accompagnés. Notre objectif est aussi d'innover et de repenser nos approches.

## — VOUS APPUYEZ-VOUS SUR UN BILAN TIRÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES PRÉCÉDENTES ?

Nous essayons de tirer des enseignements de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la Modernisation de l'Action publique (MAP). L'idée est de garder ce qui a produit de la performance et d'examiner ce qui n'a pas bien fonctionné. Il y a eu des reproches formulés et il est néces-

saire de voir comment les agents les ont vécus, quels outils d'accompagnements ont été utiles, ceux qui ont moins bien marché. La réforme des services de l'État en régions avec ses 15 engagements à respecter à l'égard des agents publics est un point d'appui intéressant. Nous savons que les transformations sont anxiogènes, il faut les accompagner et nous avons des acteurs et des outils pour y contribuer. Les plateformes RH placées auprès des secrétariats généraux aux affaires générales (SGAR) sont un levier mobilisable dans cette démarche, notamment avec l'appui des conseillers en organisation du travail (COT) qui ont été formés par l'Anact. Beaucoup d'évolutions sont en cours, avec la création d'une nouvelle délégation interministérielle à la transformation publique qui se substitue au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Bien sûr, ce mouvement inquiète certaines organisations syndicales qui y voient des risques de déstabilisation mais elles sont associées également aux chantiers qui s'engagent. Nous sommes aussi allés à la rencontre des représentants de la fonction publique, des agents par le biais du forum de l'action publique.

### — DANS CE CONTEXTE, COMMENT LE DIALOGUE SOCIAL PEUT-IL S'EXERCER ET PRENDRE DE L'AMPLEUR ? COMMENT LE QUALIFIER ET À QUELS NIVEAUX PEUT-IL LE MIEUX SE CONCRÉTISER ?

Le dialogue social est prégnant, il est interministériel et inter-fonction publique, avec un agenda social bien fourni. Je le qualifierais de qualité et d'un niveau d'expertise et d'analyse très élevé pour ce que j'en connais à l'échelon interministériel. Il existe aussi des disparités avec des cultures et des formes de dialogue social variables d'un ministère à l'autre. Par ailleurs, c'est un dialogue social très formel dans les comités techniques (CT), les CHSCT et les commissions administratives paritaires (CAP). Il est très/trop formalisé et contraint par des normes réglementaires excessives. Les approches, voire les postures syndicales sont variables, il nous faut trouver les niveaux pertinents de dialogue social sur les sujets traités et leur articulation. Les syndicalistes avec lesquels nous discutons sont experts des sujets, ils connaissent bien les questions et font remonter les éléments transmis par des agents, avec le risque parfois d'alourdir les textes afin de prévoir toutes les situations. Il me semble important de redonner son sens au dialogue social sans le restreindre mais sans le subir non plus. Pour l'heure, l'insatisfaction est des deux côtés de la table. Nous devons évoluer vers un dialogue social plus réfléchi, mieux articulé aux bons niveaux, sur les bons registres et niveaux d'intervention. Pour reprendre une formule de la CFDT, offrons-nous le luxe d'une « vraie négociation ». Nous devons aussi mieux former nos cadres au dialogue social car il est très nécessaire au niveau déconcentré et local et pas toujours facilement exercé. En posture, il peut, par exemple, être confortable d'aborder localement des sujets qui, eux, se traitent au niveau national, ce qui ne permet pas de traiter de sujets plus concrets qui pourraient faire l'objet de concertation ou de négociation au plan local. C'est le cas notamment de sujets comme les conditions de travail des agents, de l'organisation et des contenus de travail, le temps de travail, le management... qui peuvent être des objets de dialogue social au plan local, avec des marges de manœuvre pour agir... Nous travaillons sur ces sujets aujourd'hui dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à la fonction publique en 2019.

## — ON PARLE BEAUCOUP DE MARGES DE MANŒUVRE À DÉVELOPPER POUR LE MANAGEMENT : N'EST-CE PAS UNE DES PIERRES ANGULAIRES DU DIALOGUE SOCIAL ?

C'est tout à fait dans cet esprit que nous parlons de former les cadres au dialogue social. Il faut pouvoir redonner des marges de manœuvre aux managers car pour l'heure, ils ont peu d'espaces puisque tout est régulé dans le cadre normatif, dans le statut ou dans des règles de gestion ou financières strictes. Cela participe des évolutions à mener pour faire respirer le système et redonner confiance aux acteurs managériaux. Nous devons sortir de la défiance qui s'exprime trop souvent pour pouvoir responsabiliser les uns et les autres et amener ainsi de la qualité de service.

## — S'AGIT-IL DE RAPPROCHER LES SITUATIONS VÉCUES DANS LE PUBLIC EN S'INSPIRANT DU PRIVÉ ?

Pourquoi pas, même si comparaison n'est pas raison.... Bien sûr, avec ces questions de la négociation au plus près des réalités locales, de fusions ou de rapprochements des instances... il n'y a pas de raison de ne pas regarder ce qui est possible, de s'inspirer du secteur privé, sans posture idéologique. Nous réalisons un « benchmark » pour partager des pratiques innovantes pour constituer une « bibliothèque des initiatives ». Beaucoup de propositions émergent et modifient nos approches : sur l'organisation du travail, sur le télétravail, les outils collaboratifs, les réseaux de préventeurs, la mutualisation des moyens médicaux... Il faut le faire connaître car cela montre que la fonction publique bouge, que l'on peut expérimenter dans de nombreux domaines, dont celui de la qualité de vie au travail (QVT). Le succès du fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIAC) lancé en janvier 2018 en est un signal fort. Plus de 200 projets ont été proposés par les services de l'État dans tout le territoire. Au final, ce fonds a permis de financer des actions pour un million d'euros. Mais l'accompagnement des projets et de ces initiatives nécessite sûrement des évolutions des cadres juridiques pour faire accepter des modes d'organisation différents, s'inspirant du privé. Il faut savoir s'inspirer et regarder ailleurs.

## — VOUS ÉVOQUEZ LA QUALITÉ DE SERVICE. OR LE LIEN ENTRE QUALITÉ DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS ET QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC EST SOUVENT ÉVOQUÉ : QUELLE SIGNIFICATION ET QUELLE PLACE DONNER AU TRAVAIL ?

Nous développons cette idée. La question des conditions de travail a longtemps été investie sous l'angle réglementaire et la fonction publique avait une culture très axée là-dessus. Mais cela a évolué et nous avons désormais quelques expériences significatives en la matière. On voit bien que dans de nombreux secteurs (police, hôpital, monde enseignant...) qu'au-delà des questions de rémunération, ces enjeux de conditions de travail et de qualité de vie au travail sont au cœur des préoccupations. Nous devons aussi prendre en compte des évolutions plus larges qui déterminent nos façons de travailler comme le numérique ou le télétravail, par exemple. Cela interroge fortement les pratiques managériales, les organisations et les collectifs de travail. C'est un chantier qui est encore devant nous qui interroge la place donnée au travail et à ses conditions d'exercice. Les millions d'agents publics sont

très attachés au contenu et au sens de leurs missions. Aussi, le contenu de celles-ci et le sens accordé au travail restent un enjeu très fort. Nous serons donc attentifs à ce que tous les changements menés ne conduisent pas à une perte de repères et d'identité. Par conséquent, nous travaillons autant sur les chantiers récurrents en matière de santé et sécurité au travail, de risques psychosociaux que sur des chantiers plus innovants autour la QVT avec l'Anact. Les uns n'empêchent pas les autres, bien au contraire.

## — VOUS PARLIEZ DU NUMÉRIQUE : OÙ EN EST CE CHANTIER ?

Nous essayons de porter dans le champ RH des projets de digitalisation et nous accompagnons les agents publics qui chez eux utilisent aussi ces technologies. Cela implique de simplifier l'administration et la gestion de certains process. Nous avons donc élaboré une feuille de route de modernisation de nos systèmes d'information dans le champ des ressources humaines. Cette feuille de route se déploie avec tous les ministères et un opérateur (le CISIRH) contribue à faire converger les SI et les demandes ainsi que les pratiques RH. Nous recherchons également des solutions innovantes en privilégiant des applications simples et agiles, c'est ce qu'il y a de nouveau depuis plusieurs années : offrir aux agents des outils de qualité, efficaces avec des possibilités de formations pour des métiers qui évoluent. Un schéma directeur pour les actions de formation des agents de l'État construit en janvier définit les priorités et les actions et, pour y parvenir, le numérique en fait naturellement partie.

## — QUEL MESSAGE TRANSMETTEZ-VOUS AUX FONCTIONNAIRES POUR MENER CES RÉFORMES ?

Les agents publics sont parfaitement en capacité de mener ces évolutions. Celles-ci correspondent à une volonté et à une nécessité de transformation qui porte des exigences. Ils doivent être entendus, accompagnés pour le faire. La demande de simplification et de performance émane des agents publics eux-mêmes et il faut s'appuyer sur cette volonté et cet engagement pour le service public. Il s'agit de mener cette transformation en levant les freins et en préservant les garanties qui permettent à l'action publique d'être efficace, au service de nos concitoyens et de l'intérêt général.

# « PRENDRE SOIN DE CEUX QUI SOIGNENT » :

un objectif qui va de soi pour la DGOS

ENTRETIEN AVEC

**Tristan Klein**

CGT FP hospitalière

Propos recueillis par

Béatrice Sarazin, Chargée de mission Anact

**T**ristan Klein est chef du bureau de l'organisation des relations sociales et politiques sociales à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère des Solidarités et de la Santé. La DGOS mène différentes missions : elle porte les politiques sociales et structure les éléments du dialogue social national dans les instances consultatives. Elle se positionne aussi en pilotage stratégique pour la mise en œuvre de la politique ministérielle. L'approche est large puisqu'elle couvre le champ des établissements et la médecine de ville, dont le secteur libéral, privé et public, la fonction publique hospitalière ainsi que les établissements publics sociaux et médico-sociaux. Objectifs : créer des synergies et des complémentarités en structurant le parcours de soins entre médecine de ville et hôpital ou entre établissements. Le ministère a dévoilé en 2017 une stratégie nationale de santé qui se veut globale et s'appuie, pour les soignants, sur la qualité de vie au travail (QVT). Cette stratégie est accompagnée par l'Anact à travers des « clusters QVT ». Il s'agit de diffuser les démarches QVT dans les établissements pour développer des actions concrètes d'amélioration. La DGOS s'inspire du travail réalisé par la Haute Autorité de Santé (HAS) sur la QVT qui lie étroitement qualité du travail et qualité des soins. Forte de cette politique, la stratégie nationale santé intitule d'ailleurs un de ses axes, « prendre soin de ceux qui soignent ». Le positionnement de la DGOS dans cette stratégie est essentiellement incitatif car les établissements sont autonomes. Et pour mettre toutes les chances pour favoriser la prise en compte de la QVT, par tous les acteurs, elle n'a donc pas hésité à investir dans un dispositif d'accompagnement : mise en place de clusters QVT avec le Réseau Anact-Aract mais aussi lancement d'un « Observatoire national pour la QVT des professionnels de santé » dans lequel toutes les parties prenantes du monde de la santé seront réunies. Tristan Klein insiste : si le secteur de la santé est confronté à de nombreuses difficultés — vieillissement de la population, question de l'autonomie, incidences budgétaires de la tarification à l'acte, etc. — le besoin de repenser la place de l'humain au travail dans ces nouvelles configurations demeure essentiel.

## — COMMENT LA DGOS TRAVAILLE-T-ELLE AVEC L'ENSEMBLE DES ÉTABLISSEMENTS QUI RELÈVENT DE SON CHAMP ?

Notre positionnement consiste à fixer un cadre, ce qui passe par le pouvoir réglementaire et législatif. Les établissements étant autonomes et cette autonomie très importante, l'accompagnement de la DGOS consiste à travailler le cadre avec les ARS (agences régionales de santé) pour que des applications concrètes se réalisent dans les établissements publics de santé et les établissements médico-sociaux. Je précise que notre champ couvre les personnels médicaux comme non médicaux. Nous organisons le travail des instances nationales (conseil supérieur de la fonction publique et conseil supérieur des personnels médicaux) et nous portons le pilotage stratégique de la future loi de transformation du système de santé (« ma santé 2022 ») à travers des démarches projet, en animation et en appui de réseaux d'acteurs, ainsi qu'en évaluation des politiques publiques en matière de santé. La question des gouvernances n'est pas simple puisque notre champ de recouvrement concerne des milliers de structures, de taille plus ou moins importante et que les instances actuelles du CE et CHSCT vont fusionner. Nous attendons de voir quel maillage organiser demain dans cette reconfiguration.

## — QUE PEUT-ON DIRE DES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES ET DE LEURS INCIDENCES SUR LE SECTEUR DE LA SANTÉ ?

Très concrètement, les EHPAD n'existaient pas il y a 20 ans. On parlait alors de maisons de retraite et ce type d'établissement était mis en avant dans son image sociétale et sociale : mourir seul chez soi était synonyme de misère et la solution de la maison de retraite était plébiscitée par les familles. Puis s'est produit un basculement avec le vieillissement de la population et c'est le maintien à domicile qui devient le moyen le plus approprié de gérer la perte d'autonomie avec des structures d'accompagnement qui se développent. Dans les maisons de retraite arrivent des populations plus âgées, en état physique et psychologique beaucoup plus dégradés. Cela change complètement la nature des métiers et, pour ceux qui ont connu ces deux périodes, la donne est totalement bouleversée. C'est pourquoi la ministre de la Santé a lancé une mission sur les grands âges et l'autonomie. Finalement, tous ces changements se sont produits très récemment. Tout comme la qualité de vie au travail émerge depuis peu car il existe une compréhension plus fine des transformations par les pouvoirs publics. Nous constatons aussi que l'arrivée des jeunes générations de personnels soignants est aussi un enjeu important : leurs aspirations ne sont pas les mêmes, la valorisation passe pour eux à travers la mobilisation des gestes techniques et cela transforme aussi la relation aux patients. De même, une mise en concurrence plus forte entre segments de santé rend moins acceptables certaines organisations pyramidales et hiérarchisées, notamment chez les plus jeunes. L'articulation des temps est également une problématique très forte en France où sont fortement valorisés le travail et la famille. La montée de la place des femmes au travail est un objectif fort dans le milieu médical hospitalier qui était jusqu'alors très masculin. C'est une tension nouvelle, au sens positif du terme, mais qu'il faut intégrer dans des modes de fonctionnement et des activités très spécifiques aux hôpitaux (organisation et rythmes de travail). Enfin, une tension supplémentaire a émergé avec la montée des violences et incivilités et le refus de la maladie et de la mort auxquels sont fortement exposés les personnels soignants.

## — LES PERSONNELS DÉNONCENT AUSSI UNE FORTE FINANCIARISATION DU SECTEUR DE LA SANTÉ ET NOTAMMENT LA TARIFICATION À L'ACTE. EST-IL PRÉVU DE REVENIR DESSUS ?

Nous sommes dans un domaine qui est soumis à des pressions sociétales et structurelles fortes et qui, face à cela, est géré avec des outils aujourd'hui trop rigides. C'est le cas de la tarification à l'activité (T2A) qui est un choix datant de 2004 et apparaît aujourd'hui, par son degré d'uniformité, peu compatible avec des problématiques du care et de l'humain. Nous savons que cet outil est devenu inadapté et il sera refondu dans le système de financement, dans la stratégie de transformation du système de santé. Nous allons sortir d'un schéma unique et uniforme et tester de nouvelles pratiques de tarification sur quelques pathologies. Pour desserrer encore la contrainte qui a été très forte entre 2012 et 2017, nous avons fait passer l'Ondam (Objectif national de dépenses de l'assurance maladie) de 1,8% en 2016 à 2,5% en 2019. Les exigences de contraintes financières sont réelles et nous avons conscience qu'il s'agit de travailler sur celles-ci. Entre exacerbation des besoins liés au vieillissement de la population et tensions générées par des contraintes fortes, nous avons là une explication du malaise actuel. Pour autant, le tableau n'est pas si sombre, il y a des transformations techniques structurelles qui permettent de voir que ces transformations sont perpétuelles mais aussi nécessaires dans un contexte où le vieillissement atteindra son point culminant en 2030. La dimension managériale et l'accompagnement du changement sont essentiels dans ce contexte. Il n'y a pas de grand complot ni de volonté gouvernementale d'oublier la QVT ou de n'en faire qu'une démarche cosmétique.

## — COMMENT DÉVELOPPER UNE RÉELLE POLITIQUE DE QVT DANS LE CONTEXTE QUE VOUS DÉCRIVEZ ?

Avant de construire notre stratégie nationale, nous avons pris appui sur le travail réalisé à partir de 2010 par l'Anact et la Haute Autorité de Santé (HAS) sur la QVT. Ce travail a mis fortement la focale sur le lien entre qualité du travail et qualité des soins. La HAS a même renforcé cette dimension en réfléchissant à une certification des établissements qui intègre cet aspect. Nous faisons donc référence à ce lien très pertinent dans notre stratégie nationale 2018-2022, dont un des chapitres s'intitule, « Prendre soin de ceux qui soignent ». On a longtemps parlé de « vocation » et du don de soi aux patients. Cela ne tient plus et n'est plus suffisant. Nous entendons la souffrance des personnels dans un contexte qui change les métiers, que ce soit le public ou le privé, l'établissement comme le libéral. Un élément inhérent à « Ma santé 2022 » remet en avant la dimension managériale qui, en parlant du travail et en manquant le travail, peut redonner du sens au collectif et au management médical. L'unité collective a du sens au quotidien et c'est le management qui peut la renforcer. Nous portons aussi le sens du collectif à travers la politique d'attractivité qui insiste sur des exercices collectifs (maisons de santé, les collectifs professionnels territoriaux, les plateformes d'appui professionnelles). Les EHPAD sont en situation de tension encore plus élevée car le numérique y est moins déployé, la technicité moins poussée, les tensions financières et la pression du besoin encore plus fortes avec des entrées tardives des patients, en moyenne à 85 ans, et en état de grande dépendance. Nous avons eu le cheminement qu'ont eu les entreprises depuis la crise des risques psychosociaux chez France Télécom. Le passage des RPS à la QVT est en train de se réaliser, la QVT étant plus englobante, s'adressant à tous et étant aussi plus positive à porter d'un point de vue managérial. Faire le lien des impacts de la QVT sur la qualité des soins justifie bien les démarches : l'objectif reste le patient et cela met une tension supplémentaire sur le résultat, c'est-à-dire l'état de santé des malades. Le degré d'enjeux est plus fort que dans la plupart des autres secteurs économiques. Nous avons besoin de ce détour pour y parvenir...

## — CONCRÈTEMENT, COMMENT VA SE DÉCLINER CETTE STRATÉGIE NATIONALE QVT AUPRÈS DE TOUS LES ÉTABLISSEMENTS ?

La DGOS couvre 850 établissements publics de santé et 1400 établissements publics sociaux et médico-sociaux donc près de 2400 établissements et un peu plus d'un million d'agents (1 170 000). Nous procédons par étape avec un premier appel à projet en 2012 sur la prévention des risques professionnels. Nous avons continué en 2016 par un appel à projet pour participer à des « clusters QVT » qui ont pour vocation à faire bénéficier les établissements d'un accompagnement par les Aract et les Agences régionales de Santé (ARS) dans une dynamique collective et des approches personnalisées dans chaque établissement participant (voir encadré). Cette première vague de 12 clusters a concerné 79 établissements. Nous avons lancé une deuxième vague de 14 clusters en 2017 qui a concerné 85 établissements. En tout, cela représente 26 clusters, 14 régions et 164 établissements. Nous avons estimé nécessaire d'investir et de financer ces démarches (un million d'euros pour chaque vague) pour qu'elles fassent leviers.

## — QU'EST-CE QUE CELA VOUS A APPRIS SUR LA QVT ET LA MOBILISATION DES ÉTABLISSEMENTS MOBILISÉS DANS LES CLUSTERS ?

Nos établissements forment un ensemble très hétéroclite, de la médecine de pointe au soutien des personnes handicapées... il y a des bonnes pratiques dans toutes cette hétérogénéité que nous devons faire émerger. L'évaluation des premiers clusters montre que ce sont des questions très concrètes qui posent problème, dans l'organisation des services, de la circulation des plateaux-repas, de la gestion de la prise de médicaments, autour de choses qui paraissent évidentes mais ne sont pas si simples au quotidien, pris dans le feu du travail. Il ne faut alors pas perdre de vue l'importance des réunions d'équipe, remettre du collectif et du sens dans le travail, etc. C'est cela la QVT : travailler le collectif pour que chaque individualité s'articule avec les autres. Retrouver des marges de manœuvre, de l'autonomie... Nous sommes loin des questions de tarification, même s'il ne faut pas perdre de vue cet aspect des choses. Notre appui est nécessairement ponctuel : il convient donc de faire en sorte que cet investissement ponctuel puisse perdurer. La capitalisation des bonnes pratiques, et leur diffusion restent, il me semble, encore à améliorer sur la troisième vague qui pourrait démarrer prochainement. Nous avons besoin de faire prendre conscience qu'investir le champ du travail est un investissement à long terme. Il nous faut faire la preuve que des démarches accompagnées fonctionnent bien. Pour cela, nous avons également lancé un nouveau dispositif : « l'Observatoire national pour la QVT des professionnels de santé ».

## — QUEL VA ÊTRE SON RÔLE ET SON FONCTIONNEMENT ?

Cet observatoire doit rassembler le matériau sur tout le spectre des professionnels de santé, mettre en avant les outils qui font leur preuve, hiérarchiser entre leviers essentiels et secondaires. Le président de l'observatoire, le professeur Philippe Colombat, entend mobiliser tous les partenaires et un de ses premiers discours a été un message fort auprès du CHSCT de la fonction publique hospitalière. Parallèlement à la première vague de clusters, nous avons fait évaluer par l'Anact des démarches RPS dans 10 hôpitaux, une évaluation qui nous apprend beaucoup sur les travaux menés et la mobilisation des acteurs (voir encadré). Cette évaluation est une base solide qui va servir à l'observatoire et aux prochains clusters. La DGOS et l'Anact appuient l'observatoire, mais celui-ci est autonome. Porter la connaissance aux acteurs et la mettre en débat, travailler avec eux autour de grandes thématiques,

faire le tri des démarches QVT... l'observatoire va mener tous ces travaux pour des premières productions en 2019. Le mode survie n'est pas partout : il est indispensable de bien mettre en évidence les bonnes pratiques. Ce n'est pas nier les difficultés de dire cela mais il faut aussi savoir s'éloigner de la sinistrose.

## — C'EST UN MESSAGE QUE VOUS ENVOYEZ AUX « SCEPTIQUES » DE LA QVT ?

La QVT pose question, c'est certain. Quoi faire et comment le faire : ce n'est pas connu. Qu'entend-t-on fréquemment ? Que la QVT ne sert à rien ou que c'est un enrobage. Que c'est un foisonnement et un mot qui recouvre différentes formes. Qu'elle pose problème aux organisations syndicales parce qu'elle rentre dans des problématiques de management qui leur fait craindre d'être pieds et poings liés avec la politique managériale de l'hôpital. La QVT incitant à des espaces de parole sur le travail, les organisations syndicales ne sont plus positionnées comme seules intermédiaires entre directions et salariés : cela peut aussi leur poser problème et changer leur posture. Nous avons donc un chantier important devant nous pour que chacun s'en saisisse et c'est l'objet de tous les dispositifs dont nous venons de parler. Bien investir dans le suivi et le pilotage des démarches pour que les organisations syndicales voient mieux ce que cela recouvre : il faut ouvrir la boîte noire de la QVT et c'est un des enjeux de l'observatoire. Bien montrer que c'est une recherche de solutions. Aider les directions d'établissement pour qu'elles aillent sur la QVT en desserrant, par ailleurs, quelque peu, la contrainte de l'ONDAM. Enfin, la QVT peut aussi être du ressort de la prise en charge des conflits interindividuels. Le collectif ne peut pas toujours tout. Nous avons donc aussi fait émerger des outils comme le médiateur national et les médiateurs régionaux et interrégionaux auxquels les professionnels pourront faire appel. La QVT a une dimension systémique et chaque axe est important. Les transformations qui apparaissent tomber d'en haut et qui s'imposent à l'organisation peuvent produire de la souffrance. Il est donc impératif que l'organisation du travail s'en ressaisisse. Notre volonté est d'aider les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux à franchir ce cap.

### **Encadré 1 : Les clusters QVT, un dispositif inédit et d'envergure dans le secteur de la santé. Patrick Issartelle, responsable de département, Anact**

Les clusters d'établissements pour améliorer la qualité de vie au travail, dits « Clusters QVT », sont un dispositif de déploiement de démarches au sein d'établissements de santé ou médico-sociaux du secteur public ou privé visant à améliorer la qualité de vie au travail de leurs agents. Plus précisément, un cluster social est une modalité d'accompagnement collectif de structures, permettant de faire travailler ensemble un groupe restreint de structures (regroupant 5 à 8 établissements) sur des temps collectifs, visant à transférer des apports et outils et à partager les différentes expériences, complétée par des temps d'accompagnements individuels, pour les aider dans leur démarche interne. Ainsi, des objets de travail très divers ont pu être identifiés selon les régions. Par exemple : le virage ambulatoire, l'hospitalisation à domicile, la bientraitance, la violence au travail, la filière gérontologique, les groupements hospitaliers de territoires (GHT), etc. Cette expérimentation prend appui sur le réseau des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) qui accompagnent les établissements, sur les ARS qui impulsent les grandes orientations de la politique régionale et sur un co-pilotage régional porté par les ARS avec les Aract.

**Encadré 2 : Points saillants de l'évaluation des démarches RPS dans 10 hôpitaux. Philippe Douillet, chargé de mission Anact**

L'Anact a réalisé une évaluation qualitative de démarches de prévention des RPS dans 10 établissements de santé qui avaient répondu à un appel à projet du ministère de la Santé en 2013. En 2018, tous ces établissements conduisaient toujours des actions sur ce sujet mais avec des engagements très différents et des formats qui ont évolué : un passage des RPS à la QVT pour certains, des actions restreintes de prévention secondaire ou tertiaire ou, au contraire, pour les établissements les plus mobilisés, des actions qui vont jusqu'à la prévention primaire en touchant aussi l'organisation du travail, le management, la gestion anticipée des changements, la participation des agents. L'étude a permis de mettre en évidence plusieurs leviers favorables à une prévention pérenne et tournée plus fortement vers l'anticipation des risques. Parmi ceux-ci, une implication forte et continue de la direction, un bon positionnement du chef de projet, l'implication de l'encadrement et du corps médical. La qualité du dialogue social est aussi essentielle comme la bonne coordination des acteurs de prévention.



**{Controverses et discussions}**

- 48 L'IRRATIONALITÉ DU NMP :  
LE CAS DE L'HÔPITAL ET LA POLICE
- 
- par Marc Loriol**
- 57 S'APPUYER SUR LE TRAVAIL  
POUR RÉFORMER : L'EXEMPLE DES ENSEIGNANTS
- 
- par Gérard Aschieri et Gérard Grosse**
- 64 LE MANAGEMENT DANS DES ORGANISATIONS  
PUBLIQUES : L'APPRENTISSAGE D'UNE FONCTION  
DE RÉGULATION
- 
- par Christine Audoux  
et Philippe Robert-Tanguy**
- 73 COMPRENDRE LE DÉSENGAGEMENT POUR  
ÉCLAIRER L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL : UNE ÉTUDE  
EXPLORATOIRE DES AGENTS PUBLICS HELVÉTIQUES
- 
- par Armand Brice Kouadio et Yves Emery**
- 86 LA PLACE DU TRAVAIL DANS LES TRANSFORMATIONS  
DE LA FONCTION PUBLIQUE : ILLUSTRATION ET  
PROPOSITIONS DU RÉSEAU ANACT-ARACT
- 
- par Philippe Douillet**
- 96 LA QVT, UN SYSTÈME DE RESSOURCES  
ET D' ACTIONS
- 
- par Max Masse**
- 

# L'IRRATIONALITÉ DU NMP :

## le cas de l'hôpital et de la police

**Marc Lorient**

IDHES Paris 1

**L**e nouveau management public (NMP) cherche, par des incitations positives (allocation des ressources) ou négatives (peur des sanctions) à rendre les fonctionnaires plus « efficaces » (faire plus avec moins) et plus « responsables » (en étant comptables de leur « résultats »). Toutefois, s'agissant de tâches complexes et relationnelles, l'efficacité et les résultats ne peuvent être mesurés de façon simple et univoque. Les exemples de l'hôpital public et de la sécurité publique (brigades de police-secours) montrent comment les indicateurs d'activité utilisés ne mesurent qu'imparfaitement la réalité et la qualité du travail. Mais ils incitent les agents et les directions à se concentrer sur les tâches qui produisent le plus rapidement des résultats, du chiffre et des rendements. Tout ce qui n'est pas facilement mesurable est négligé ou considéré comme inutile. D'où un sentiment de perte de sens et au final un désengagement des acteurs. Ces effets pervers donnent le sentiment d'une politique irrationnelle. À moins que la finalité recherchée soit celle d'un transfert de pouvoir et de ressources au profit de quelques-uns plutôt que celle de l'efficacité collective.

Le nouveau management public (NMP) est un ensemble de principes de gestion des administrations développé dans les années 1980 aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Il s'agit de transposer au secteur public une logique développée pour de grandes entreprises marchandes privées : la « *corporate governance* ». La théorie « principal/agent » sur laquelle s'appuie la *corporate governance* part du postulat selon lequel il ne faut avoir aucune confiance dans l'honnêteté ou le professionnalisme des salariés, mais faire seulement appel à leur cupidité, leur peur ou du moins leurs intérêts d'*homo oeconomicus*. Ainsi, la rémunération des hauts managers est organisée (avec les *stocks options* notamment) de façon à ce qu'ils reprennent à leur compte les intérêts des actionnaires, tandis que les autres salariés sont contrôlés par des objectifs quantitatifs et voient leurs protections légales et organisationnelles remises en cause. Dans la *corporate governance*, les salariés ne sont plus que des « parties-prenantes » parmi d'autres qui apportent contractuellement leur travail, comme d'autres apportent leurs capitaux. Cette fiction ne tient aucun compte des rapports de force inégaux ni des différences fondamentales entre le travail (porté par des humains, avec leur histoire, leurs ancrages sociaux, leurs sentiments...) et le capital (impersonnel, amoral et totalement mobile ; pour une discussion de ces questions, cf. Favereau et Roger, 2018).

### MOTS-CLÉS

infirmières, médecins, hôpital, police, commissariat, efficacité, performance, indicateurs d'activité, réformes.

Le NMP a succédé à la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB, basée sur les études coûts-bénéfices) dans les années 1960. Mais la nouvelle philosophie est de passer du contrôle par les experts (RCB) à l'autocontrôle par les agents eux-mêmes (NMP). « La bataille de la performance doit d'abord

être gagnée dans les esprits », expliquent ainsi Didier Migaud et Giles Carez, rapporteurs de la Lolf (cités dans Supiot, 2015). Le principe est de disposer d'indicateurs de performance et d'activité permettant de rémunérer les agents — mais aussi de calculer les budgets des services — en fonction des résultats comptables obtenus. Ce qui est censé produire des effets incitatifs et changer la façon de faire et de penser des acteurs. Bien évidemment, cette « gouvernance par les nombres confère un pouvoir immense à ceux qui concourent à leur fabrication dès lors que cette fabrication est conçue comme relevant d'un savoir technique échappant à tout débat contradictoire » (Supiot, 2015, p. 240). Les indicateurs doivent imprégner les mécanismes de choix des agents publics en imposant artificiellement les conceptions et les valeurs du marché et du profit portées par ceux qui les ont créés.

Mais le mode d'implication au travail, le type de services produits, de détermination des objectifs dans la fonction publique sont différents du privé, car la sanction du marché n'a pas forcément de sens quand il s'agit de biens communs et de services collectifs. L'hôpital, l'école ou la police peuvent-ils et doivent-ils être « rentables » ? Si leur rôle pour un bon fonctionnement de l'économie et de la société est évident, ces institutions ne peuvent faire payer aux usagers la totalité de leurs coûts, à moins de fonctionner de façon totalement inégalitaire et d'accepter une dégradation du niveau général de santé, d'éducation ou de sécurité. En outre, ce qui n'a que modérément marché dans le privé (où la pérennité des entreprises a été sacrifiée pour des profits à court terme) peut-il mieux fonctionner dans le public ? À partir de mes recherches sur les infirmières hospitalières et les policiers en sécurité publique, je vais illustrer quelques-unes des apories de cette démarche.

## — 1. QUE SIGNIFIENT LES NOTIONS D'EFFICIENCE ET DE PERFORMANCE À L'HÔPITAL ?

Le concept économique d'efficacité désigne le rapport entre les facteurs de production engagés et la production (bien ou services) qui en résulte. Cela peut avoir du sens quand il s'agit de produits aux caractéristiques techniques simples. Prenons l'exemple d'une usine produisant des billes d'acier pour les roulements à bille des moteurs électriques. Les billes d'acier utilisées sont classées en trois catégories, le premier choix sans défaut, le deuxième choix avec des micro-défauts provoquant une usure plus rapide et le rebut pour lequel les défauts sont tels que des risques importants de casse du moteur sont à craindre. Un producteur de billes de ce type peut donc calculer, en fonction de ses prix de vente et de ses coûts, s'il est rentable pour lui de réduire la main-d'œuvre ou les investissements au risque d'une baisse de la qualité (plus de deuxième choix et de rebuts). Si la perte de chiffre d'affaires est inférieure aux économies réalisées, la baisse de qualité peut être une bonne option. Pour les économistes, l'intérêt de mettre en place un système fondé sur l'efficacité décroît toutefois avec la difficulté de mesurer les résultats (en termes de ventes, mais aussi d'image de marque, de qualité, d'utilité sociale, etc.) et le niveau des moyens (en termes de temps, de motivation, de coopération, d'implication, etc.) mis en œuvre (Gadrey 2003 ; Belorgey, 2010 ; Domin, 2015). Une politique d'augmentation de l'efficacité suppose en effet de pouvoir mesurer de façon simple et univoque les deux termes du rapport « production » (quantité et qualité) et « coûts ».

Mais comment mesurer la qualité dans les services de soin ? Que signifierait d'avoir plus de « deuxième choix » et de « rebuts » ? Le soin repose sur une relation dont la qualité n'est pas homogène et est très contingente aux situations, aux contextes de travail, aux configurations de personnalités en présence. La qualité des soins dépend aussi de normes et d'attentes sociales variables dans le temps. Le relationnel plus rugueux (notamment envers les patients modestes) ou le confort spartiate des salles communes qui pouvaient encore être tolérés dans les années 1960 (Lefébure, 1974) seraient aujourd'hui jugés intolérables.

La pression à la productivité ne peut reposer sur un découpage taylorien et une prescription minutieuse des tâches (impossible à réaliser complètement et surtout à appliquer), mais se traduit plutôt par la nécessité de répondre à tout un ensemble de demandes (des médecins, des malades et de leurs familles, de la hiérarchie soignante, de l'administration, etc.), souvent concurrentes, plus ou moins pressantes, avec des moyens perçus comme insuffisants s'il n'y a pas d'accord dans le service sur le travail attendu. C'est aux soignants (et non aux organisateurs) de se débrouiller pour parvenir à répondre tout de même aux exigences imposées par la situation... si on leur en laisse la possibilité.

Face à ce qui est souvent perçu comme une injonction contradictoire - répondre à un nombre croissant de demandes sans moyens supplémentaires -, de nombreux soignants souhaitent une meilleure connaissance (fondée sur une expérience partagée et non seulement des chiffres) de leur travail réel de la part de leur tutelle et direction et une réflexion sur les moyens d'atteindre l'offre de service attendue. Mais les procédures de contrôle de la qualité et d'accréditation des établissements de soins qui ont été vécues comme imposées de l'extérieur se sont souvent traduites par plus de souffrance. Celles qui ont été négociées et construites dans le service ont pu au contraire parfois améliorer la satisfaction et le sentiment de reconnaissance au travail.

Soigner n'est pas atteindre un standard univoque et simple, car il est toujours possible d'en faire plus pour le malade. La limite est une question d'accords collectifs et de normes sociales. On ne peut pas attribuer une valeur standard (premier choix, deuxième choix, rebut) au service. Dès lors, le niveau de soin et de confort « acceptable », les efforts attendus pour tel ou tel type de malades, dépendent de normes sociales, d'arbitrages locaux, de choix, de valeurs qui ne sont pas commensurables. Le résultat du travail dépend aussi de variables qui ne sont pas toutes maîtrisées ou prises en compte dans le NMP. Par exemple, l'hôpital public peut beaucoup moins trier les malades (selon des critères médicaux et sociaux) que le secteur privé lucratif (qui privilégie les malades « rentables »). Autre exemple, l'environnement socioéconomique de l'hôpital pèse sur les ressources, les attentes, les choix des patients, etc.) sans que cela soit pris en compte.

Du coup, augmenter l'efficacité peut se faire tout en dégradant la qualité effective et réelle des soins et de la prise en charge ! La qualité des soins n'est pas totalement objectivable ni mesurable et les indicateurs d'activité ne peuvent en refléter qu'une portion congrue, un aspect particulier. Par contre, les coûts sont plus immédiatement appréhendables. Une baisse de coût aura donc pratiquement toujours pour effet d'augmenter, sur le papier, l'efficacité, une part de la baisse de qualité qui en résulte (moins prise en charge relationnelle, brusquerie...) n'étant pas visible à travers les indicateurs comptables, tandis qu'une autre part est compensée par un surtravail des soignants. D'autant que les soignants sont incités, pour se couvrir, à noter des actes qu'ils n'ont pas toujours faits complètement faute de temps (par exemple, bien expliquer au patient son traitement ou les conseils diététiques associés). À l'inverse, une hausse des coûts peut sembler inefficace, d'une part, parce que l'amélioration de la qualité en retour ne sera pas entièrement mesurée, et d'autre part, parce qu'elle entraînera une augmentation des attentes sociales et des exigences des patients, habitués à de plus hauts standards.

Deux exemples d'indicateurs permettent de mieux comprendre les écarts entre ce qui est mesuré et la réalité de la qualité des soins et du service rendu. Tout d'abord, celui de la durée moyenne de séjour (DMS). Dans le cadre de la tarification à l'activité (T2A), les établissements hospitaliers sont payés en fonction du coût moyen (en France) des hospitalisations. À son arrivée à l'hôpital, chaque patient, en fonction de sa pathologie, est associé à un « groupe homogène de malades » (GHM) pour lequel il est possible de calculer un coût moyen. La durée moyenne de séjour (DMS) devient alors une référence difficilement contournable. En effet, si un malade reste plus longtemps que la

DMS de son GHM l'établissement perdra de l'argent. À l'inverse, s'il reste moins longtemps, l'hôpital recevra plus que cela ne lui a coûté. Les directeurs d'hôpitaux sont donc fortement incités à agir sur cet indicateur. Dans un hôpital où j'ai fait une intervention, le directeur (qui ne venait pas du monde de la santé et, selon ses propres dires, était là pour « redresser en deux ou trois ans les comptes ») avait un logiciel qui lui indiquait automatiquement pour chaque patient admis les écarts entre les durées effectives d'hospitalisation et la DMS afin de pouvoir faire pression sur les services en cas de dépassement (« pourquoi Mme Une telle est encore là, qu'est-ce que vous comptez faire pour remédier à cela ? »). Cette incitation à « vider les lits », même si le malade n'est pas totalement soigné ou pas prêt à retourner chez lui dans de bonnes conditions (par exemple, s'il vit seul ou dans des conditions précaires, a des difficultés à comprendre son traitement) peut au final coûter plus cher à la collectivité en cas de rechute et de ré-hospitalisation. Mais cela ne sera pas visible dans les comptes. De plus, un tel système peut pousser les médecins, pour dégager des marges de manœuvre, à « tricher » en tentant de faire enregistrer leur malade dans un GHM plus élevé que celui correspondant à sa pathologie ou à marquer des actes qui n'ont pas été faits complètement.

Autre exemple, le temps moyen d'attente aux urgences (Belorgey, 2010) : dans les services d'urgence, le tri des malades se fait traditionnellement en faisant passer en priorité les cas les plus urgents médicalement. Or, ces cas sont ceux qui mobilisent le plus de temps de personnel. Du coup, faire passer en premier les cas simples, rapidement traités (donc en plus grand nombre), est un moyen de baisser mathématiquement le « temps moyen d'attente et de passage aux urgences » qui est un des principaux indicateurs de la « qualité des soins ». L'existence de cet indicateur et les incitations qui en découlent, concourent à affaiblir l'emprise de la définition médicale de l'urgence dans certains établissements et donc le sentiment d'accomplissement professionnel des médecins et soignants qui y travaillent. Si le temps moyen d'attente aux urgences n'affecte pas directement les ressources de l'hôpital dans la T2A, il est pris en compte dans la qualité et la réputation de l'établissement et peut donc peser (en négatif ou positif) sur les futures décisions d'investissement public.

Les indicateurs d'activité et de qualité, tout comme l'approche comptable de la gestion des personnels soignants, comporteront donc un certain nombre d'effets pervers :

- Ils incitent les soignants à aller plutôt vers certains types de tâches (facilement mesurables) au détriment d'autres activités pourtant importantes dans le soin ; ils privilégient le nombre au détriment de la qualité (Domin, 2015).
- Ils poussent à une chasse aux « temps morts » (transmissions, discussions informelles, rituels sociaux entre collègues et avec les patients) qui sont pourtant des moments de production (peu visibles) d'un cadrage de l'activité et de constitution de répertoires collectifs nécessaires au bien-être et à une véritable efficacité dans la coopération et la connaissance des besoins des malades.
- Avec le recours croissant à des CDD, des intérimaires, voire des contrats aidés pour augmenter la flexibilité dans la gestion des personnels et réduire les coûts, les politiques de rationalisation du travail de soin affaiblissent la confiance et les collectifs de travail. Il devient plus difficile de partager ses doutes, ses difficultés, mais aussi les ficelles du métier sur la façon de faire face aux patients difficiles. La transmission des valeurs de métier ne se fait plus aussi bien, et jeunes et anciens se renvoient mutuellement une image plus négative (Divay, 2011).
- Ils réduisent chez les soignants les « motivations intrinsèques » (plaisir du don de soi, du travail bien fait, de la relation avec les collègues et les malades) au profit des « motivations extrinsèques » (salaires, carrière, avantages divers...). C'est, par exemple, ce que j'ai pu constater dans un service d'HAD (hospitalisation à domicile). Pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, la

cadre avait mis en place une nouvelle organisation horaire à la minute près. Les infirmières se sont alors senties désavouées et méprisées et ont pour certaines cessé de déborder sur leur temps personnel pour assurer la meilleure prise en charge possible.

## — 2. LE CAS DES POLICIERS DE VOIE PUBLIQUE

Afin de renforcer l'efficacité des services de police, Nicolas Sarkozy a mis en œuvre, quand il était ministre de l'Intérieur, ce qui a été qualifié de « politique du chiffre », c'est-à-dire, en fait, un système de « *Benchmarking* » basé sur plusieurs indicateurs, variables d'un commissariat à l'autre, comme le nombre de timbres-amendes, de retours au poste ou d'interpellations, ou encore le taux d'élucidation des affaires enregistrées. « Chaque unité doit nous donner son nombre d'interpellations et son nombre de PV. Non pas en se disant « y a un quota », y a pas de chiffres, c'est juste pour s'assurer qu'il y a une certaine activité. L'activité des interpellations, c'est eux qui nous les retracent. Qui dit interpellation dit PV d'interpellation, donc on peut vérifier leurs dires », explique cet officier de voie publique (cité par Douillet et al., 2014). S'il n'y a pas de chiffres fixes *a priori*, une quantité à atteindre, c'est qu'un principe de concurrence généralisée doit dorénavant guider l'évaluation : chaque agent, chaque brigade, chaque commissariat ou chaque directeur départemental de la sécurité publique doit faire mieux que la moyenne (respectivement de ses collègues, du commissariat, du département ou de la France).

Ce système crée mathématiquement des « mauvais » dans la mesure où si certains sont au-dessus de la moyenne, cela veut dire que d'autres sont nécessairement en dessous. Ceux qui sont ainsi désignés comme « moins bons » sont alors sanctionnés : « Au bout de six mois, vous comprenez que si vous ne rendez pas une copie à peu près correcte en termes de voyants d'activité, vous avez tout le temps des coups de fil où on vous emmerde (commissaire, cité par Purenne et Aust, 2010). Cette compétition artificielle ne tient pas compte des différents contextes. Comme l'explique ce commissaire parisien (cité par Purenne et Aust, 2010) :

« Le gros problème, c'est que les différences entre les arrondissements ne sont pas prises en compte. Ici, par exemple, on est dans une problématique très différente de celle des arrondissements qui sont en centre-ville, par exemple sur le plan du stationnement. »

Les problèmes spécifiques à chaque brigade sont aussi ignorés. Dans un des commissariats étudiés, une des trois brigades de roulement de police-secours comptait neuf agents (cinq garçons et quatre filles) alors que les deux autres avaient dix agents (dont respectivement deux et trois filles). Le chef de la première brigade ne voulait pas faire sortir d'équipages exclusivement féminins et laissait souvent un ancien comme « chef de poste » au commissariat. Du coup, cette brigade n'avait régulièrement qu'un « équipage » (composé de trois agents dans une voiture) sur la voie publique au lieu de deux pour les autres brigades. Automatiquement, ses chiffres étaient moins bons que les autres et la commissaire considérait le chef de brigade comme une personnalité à problème, responsable de ces mauvais résultats. De plus, les conflits entre le chef et ses subordonnés autour des résultats étant fréquents, la brigade avait la réputation d'avoir une mauvaise ambiance. La coopération entre agents, par exemple, lors de l'interpellation d'usagers violents ou difficiles, se faisait moins bien. La plupart des policiers expérimentés cherchaient à se faire muter ailleurs, ce qui expliquait le faible nombre d'agents et la part plus importantes de jeunes policières inexpérimentées. Ce cercle vicieux pesait beaucoup sur le chef de brigade qui, le deuxième jour d'observation, me montre la balle (limée pour faire un maximum de dégâts) qu'il se mettra dans la tête « le jour où la commissaire ira trop loin » dans ses reproches.

La politique du chiffre déstabilise ainsi surtout les brigades les plus fragiles, celles qui font moins bien que les autres, comme le montre l'exemple du chef de brigade suicidaire. Alors que les brigades qui fonctionnent le mieux continuent de garder du temps pour se consacrer à ce qui représente à leurs yeux le « vrai travail policier », dans les autres, l'obligation de faire du chiffre remet en cause les significations locales de l'activité (seul compte ce qui est quantifié). L'exemple du contrôle routier est significatif (Loriol, 2012 ; Purenne et Aust, 2010). Les brigades qui n'ont pas de problèmes pour faire leur chiffre choisissent généralement les moments et les lieux des contrôles routiers afin de casser la routine d'une journée trop tranquille ou de façon à se donner une chance de tomber sur de plus « belles affaires ». Le contrôle routier fait alors sens à leurs yeux et la productivité peut être collectivement contrôlée (afin d'éviter de faire trop de chiffre et de faire, au final, monter les moyennes (donc les exigences), mais aussi pour garder une marge de négociation avec les usagers de la route. À l'inverse, dans les brigades qui ont de moins bons résultats ou celles où il y a essentiellement des jeunes policiers inexpérimentés, la hiérarchie exerce une plus forte pression et impose des contrôles routiers à heures fixes dans des lieux prédéterminés (afin de pouvoir vérifier l'application des consignes). Les contrôles paraissent vides de sens. Il n'y a plus de marges de manœuvre pour être moins sévère avec les automobilistes dociles (et plus durs avec ceux qui contestent l'ordre policier). L'ennui et le risque d'accident (être fauché par une voiture) deviennent, dans ce contexte, peu supportables et les contrôles routiers ne sont faits que par obligation.

La pression sur les chiffres accentue également la concurrence entre policiers et brigades au détriment de la coopération. Dans les brigades qui font moins de chiffre, la pratique consistant à laisser les verbalisations à ceux qui sont en dessous de la moyenne recule, tandis que BAC et brigades de Police-secours rechignent à coopérer et à partager les « belles affaires ». Toutefois, dans les brigades où la légitimité policière est la moins assurée, où le « vrai travail policier » semble inaccessible, comme les brigades de police de proximité ou la police municipale, il est parfois possible d'observer un certain repli sur les chiffres pour démontrer malgré tout sa valeur : certes, l'on n'arrête pas des voyous, on ne fait pas de « belles affaires », mais au moins nos résultats sont bons ! Ces policiers deviennent alors, selon une plaisanterie plusieurs fois entendue, des « verbalisateurs »<sup>1</sup> qui transgressent plusieurs normes professionnelles collectives (freinage, ajustement des sanctions au comportement des usagers...). Ces policiers accroissent ainsi leur marginalité professionnelle.

La politique du chiffre incite également les policiers à ne centrer leur travail que sur les activités produisant du résultat rapidement chiffrable. Ainsi, chercher des jeunes avec quelques grammes de cannabis sur eux (infraction à la législation sur les stupéfiants - ILS), « faire la chasse aux petits shiteux », en langage policier), permet facilement de « faire un bâton » (enregistrer une infraction) et fait monter le taux moyen d'élucidation (puisque l'affaire est « élucidée » en même temps qu'elle est découverte). Il en va de même pour l'arrestation d'étrangers en situation irrégulière (ILE)<sup>2</sup>. À l'inverse, démanteler un réseau de trafiquants ou même résoudre un cambriolage demande beaucoup plus de temps pour au final ne faire toujours « qu'un bâton » et ne pas être assuré de l'élucidation. Les policiers doivent alors, pour faire les chiffres, se détourner le plus souvent de ce qu'ils considèrent comme de « belles affaires » qui correspondent à la mission et l'utilité sociale qu'ils s'assignent (protéger la société et les individus fragiles des délinquants et des irresponsables). Cela entraîne ainsi une perte de sens du travail policier. Cela peut accroître également le sentiment d'être dirigé par des personnes qui ne connaissent pas le métier :

« La hiérarchie, elle travaille pour ses chiffres, nous, on travaille pour les victimes » ; « Le commissaire de police, ce n'est pas un flic, c'est un chef d'entreprise qui doit gérer des moyens... » (propos cités dans Douillet et al., 2014).

## CONCLUSION

Le NMP, un système pervers qui profite à quelques-uns.

Cette rapide étude des effets du NMP sur le travail soignant et policier a montré les effets pervers d'un tel système pouvant aller à l'encontre même des objectifs affichés (responsabiliser les acteurs, améliorer le service rendu à la population, réduire les gaspillages...). Une recherche strictement comptable de l'efficience peut en effet conduire à :

- Supprimer les moments de débats sur le travail où se constitue une représentation partagée du beau travail, celui qui justifie de faire des efforts, valorise l'engagement de soi.
- Réduire les échanges (d'information, de savoir-faire, de valeurs, de coups de mains) nécessaires à une vraie coopération, au travail collectif (Loriol, 2012 ; Alter 2010).
- Donner un sentiment de perte de sens du travail : (« on ne s'occupe pas de boîtes de conserves ») de reconnaissance insuffisante (« tout ce qui compte, c'est d'aller vite »), de méfiance (« comme si nous n'étions pas soucieux de la qualité sans la carotte et le bâton »).
- Augmenter les tâches administratives, de traçabilité et de saisie informatique au détriment du temps passé au lit du malade (qui fait le plus sens pour les soignants ; Estryn-Behar, 2008) ou sur la voie publique pour les policiers (où est effectué le « vrai travail »).

Ces constats que ne peuvent ignorer les cadres et décideurs publics concernés, donnent l'impression d'une certaine « irrationalité » du NMP. Mais il existe en fait une rationalité d'une autre nature à ces politiques et elle concerne les transferts de pouvoir : cette gestion par indicateurs de performance économique permet en effet aux gestionnaires de reprendre la main par rapport aux professionnels et gens de métier. À l'hôpital, il faudrait plutôt parler à ce titre de « démedicalisation » des systèmes d'information car ce nouveau mode de gouvernance par les chiffres redonne pouvoir et marges de manœuvre aux directeurs d'hôpitaux et aux tutelles administratives à l'encontre des professionnels (médecins et dans une moindre mesure soignants).

De même, dans la police, la politique du chiffre donne un moyen de contrôle inédit d'une activité qui est par nature (du fait de l'imprévisibilité de l'évènement et de l'éclatement de l'activité) difficile à rationaliser et superviser (les agents sur le terrain sont les mieux placés pour jauger les situations). C'est aussi ce qu'ont remarqué Anaïk Purenne et Jérôme Aust (2010) :

« L'assignation d'objectifs chiffrés apparaît d'ailleurs aux yeux des commissaires parisiens comme une ressource pour gérer leurs relations avec leurs propres personnels. Cette pression au résultat leur permet en effet d'affermir leur rôle de contrôle hiérarchique face à des unités qui, du fait de la pression de l'urgence et des sollicitations extérieures, bénéficient de marges d'autonomie considérables. »

La remise en cause croissante du statut et des garanties de l'emploi des fonctionnaires (qui permet d'activer le levier de la « peur ») au nom d'une idéologie non démontrée de l'efficacité supérieure du privé sur le public accroît encore les marges de manœuvre (flexibilité, réduction des coûts, pression sur les récalcitrants, etc.) des managers. Les plus hauts placés d'entre eux espèrent même promouvoir ainsi des modes de rémunération « au mérite », c'est-à-dire indexés sur leurs « résultats », leur capacité à réduire les coûts (au détriment des agents et de la qualité). De même, l'intrication croissante du public et du privé (à qui sont de plus en plus confiées des missions de service public) ouvre des portes à des carrières bien plus rémunératrices que ce qui est prévu par la grille de la fonction publique (c'est le levier « cupidité »).

À un niveau plus macro-économique, cette politique permet de faire passer des politiques de réductions des coûts et de rationnement des dépenses pour des actions techniques de rationalisation et d'augmentation de l'efficacité. En présentant les dépenses de santé et de sécurité comme des charges pesant sur la rentabilité à court terme des entreprises privées et des institutions financières (et non comme des investissements collectifs utiles à long terme), cette approche comptable masque les enjeux d'intérêts et les choix de société implicites qui motivent la mise en œuvre du NMP. Enfin, cette politique a également à voir avec des formes d'affichage politique, comme le montre la mise en scène de la politique du chiffre par Nicolas Sarkozy (telle la convocation et la réprimande publique des « mauvais élèves » affichant des résultats départementaux moins « bons » que les autres).

Pourtant, le bien-être des agents, la qualité du service et une certaine efficacité ne sont pas forcément antinomiques. Le plaisir au travail découle du sentiment (intersubjectif) d'avoir bien fait son travail, de se sentir en accord avec ses collègues et sa hiérarchie de proximité, reconnu par les usagers. La qualité est une préoccupation spontanée des soignants ou des policiers, même si sa définition peut varier d'un service à l'autre. Les salariés ont en général à cœur de « bien » faire. Une bonne entente dans l'équipe, le fait d'échanger sur le travail, induit plus de coopération, de meilleures relations avec les usagers, un meilleur service et même, au final, de meilleurs chiffres ! Des études ergonomiques ou sociologiques montrent que des soignants, des policiers ou des postiers qui font bien leur travail ne prennent pas forcément plus de temps que les autres, mais elles ou ils ne suivent pas un protocole imposé (Caroly, 2010 ; Buscatto et al., 2008). Quand les conditions de travail et d'organisation, l'ambiance et les formes de coopération permettent à l'équipe de délibérer sur les bonnes façons de faire, la qualité des soins est améliorée et les soignants affronteront plus facilement les difficultés du métier en rendant plus efficace le travail. De même, les policiers, quand ils ont le choix, préfèrent chercher les « belles affaires », plutôt que d'attendre à ne rien faire. L'efficacité du travail soignant ou policier serait donc essentiellement un enjeu politique et citoyen. Comme le suggère l'exemple des soins palliatifs ou de la police de proximité, le niveau des moyens qui doivent être engagés n'est pas une question technique socialement neutre, mais dépend de choix politiques qu'il vaut mieux pouvoir mettre en débat et afficher collectivement.

---

<sup>1</sup> À la fois en référence au robot Terminator et parce qu'ils verbalisent à tort selon les règles de négociation avec l'utilisateur.

<sup>2</sup> Du coup, les ILS et les ILE, les IRAS (infractions révélées par l'activité des services) ont dû être isolées des autres types d'infractions dans les comptabilisations policières.

---

## Bibliographie

Alter, N. (2010), *Donner et prendre : La coopération en entreprise*, La Découverte.

Belorgey, N. (2010), *L'hôpital sous pression. Enquête sur le nouveau management public*, La Découverte.

Benamouzig, D. et Robelet, M. (2014), « Les indicateurs qualité et l'intégration bureaucratique de l'hôpital », in *Quaderni*, 85.

Buscatto, M. (dir.), Loriol, M. (dir.) et Weller, J.-M. (dir.) (2008), *Au-delà du stress au travail. Une sociologie des agents publics au contact des usagers*, Eres.

Caroly, S. (2010), *Activité collective et réélaboration des règles : des enjeux pour la santé au travail*, Mémoire d'HDR, Université Victor Segalen - Bordeaux II.

Divay, S. (2011), « Confusion dans la transmission intergénérationnelle du métier de soignante », in *Recherches familiales*, 8, p. 101-114.

Domin, J.-P. (2015), « Réformer l'hôpital comme une entreprise. Les errements de trente ans de politique hospitalière (1983-2013) », in *Revue de la régulation*, 17.

**Douillet, A.-C., de Maillard, J. et Zagrodzki, M. (2014)**, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », in *Revue Politiques et Management Public*, 31, 4, p. 421-442.

**Estryn-Béhar, M. (2008)**, *Santé et satisfaction des soignants au travail en France et en Europe*, EHESP, 2008.

**Favereau, O. et Roger, B. (2018)**, « L'entreprise comme lieu de création collective », Entretien réalisé par Béatrice Sarazin et Thierry Rousseau, in *La Revue des conditions de travail*, n°7, p. 27-41.

**Gadrey, J. (2003)**, *Socio-économie des services*, La Découverte.

**Lefébure, S. (1974)**, *Moi, une infirmière, J'ai lu*.

**Loriol, M. (2010)**, « Discussions informelles au sein du groupe de travail et construction du stress. Le cas des infirmières hospitalières et des policiers de sécurité urbaine », in *Communication et Organisation*, n° 36.

**Loriol, M. (2012)**, *La construction du social. Souffrance au travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*, presses universitaires de Rennes, 212 p.

**Purenne, A. et Aust, J. (2010)**, « Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances », in *Déviance et Société*, 1, 34, p. 7-28.

**Supiot, A. (2015)**, *La gouvernance par les nombres*, Fayard.

# S'APPUYER SUR LE TRAVAIL POUR RÉFORMER :

## l'exemple des enseignants

### Gérard Aschieri

représentant de la FSU au CESE

### Gérard Grosse

Institut de Recherches de la FSU

**L**es « réformes » rencontrent souvent l'opposition des enseignants parce que, conçues de manière autoritaire et dans une logique descendante, elles ignorent trop souvent les réalités de leur métier et font violence à celui-ci, suscitant le sentiment d'une aggravation continue des conditions de travail sans véritable effet positif sur la réussite des élèves. Pourtant un examen attentif du travail des enseignants montre un véritable engagement et d'innombrables initiatives qui, pour être peu visibles, contribuent véritablement aux progrès du système éducatif. Il faudrait inverser la logique : partir du travail réel des personnels, de leurs valeurs et des savoir-faire dont ils sont porteurs et les mettre en discussion pour construire par le dialogue social des alternatives permettant de mieux assurer la réussite de tous les élèves.

Une des caractéristiques de la plupart des « réformes » qui se sont succédé ces dernières années a été non seulement d'ignorer la réalité du travail des enseignants mais ce faisant de l'alourdir et d'en accroître la difficulté sans que le bénéfice pour la réussite des élèves ne soit au rendez-vous. D'autant plus que ces réformes, jamais évaluées, se succèdent, se contredisent souvent, obligeant les enseignants à s'adapter sans cesse, réduisant les espaces de liberté, les temps et les possibilités d'échange et de débat, remettant parfois en cause les valeurs auxquelles ils sont professionnellement attachés. Avec une forme d'injonction paradoxale, on les somme d'être plus autonomes, de prendre des initiatives et en même temps on les bombarde de consignes et on cherche à développer l'encadrement de leur métier. Les instructions publiées en avril 2018 par le ministre de l'Éducation Nationale sur les apprentissages fondamentaux en cours préparatoire sont une bonne illustration de ce type de démarche : des injonctions tatillonnes qui ignorent la complexité du réel et la diversité des pratiques enseignantes qui s'adaptent à ce réel.

## 1. UN CORPS ENSEIGNANT RÉTIF AUX RÉFORMES ?

Dans le gouvernement formé après la victoire d'Emmanuel Macron à la présidentielle de 2017, il n'existe plus de ministère de la Fonction Publique : celle-ci est rattachée au Ministère de l'action et des comptes publics. Elle est donc d'abord pensée comme un « coût ». Le décret définissant les attributions de ce ministère<sup>1</sup> place au premier plan les attributions en matière de financement et de budget et, secondairement, la conduite de l'Administration, envisagée exclusivement sous l'angle de

### MOTS-CLÉS

enseignants, travail réel, réforme, innovation, pédagogie.

la « modernisation de la Fonction Publique », de la « transformation de l'Etat ». Il s'agit d'y « améliorer la qualité et l'efficacité des services publics [d'en] moderniser la gestion ». Transformation, modernisation, amélioration, voilà les maîtres mots. La Fonction Publique (et ses agents) serait donc figée, désuète, inefficace. Si elle ne brille pas par sa nouveauté, cette conception a le mérite de définir une « philosophie ». Et les enseignants y sont confrontés régulièrement

Les routiniers et les innovateurs, telle est la vision dichotomique partagée par les gestionnaires de la rue de Grenelle et certains mouvements pédagogiques. Il s'agirait donc de bousculer les premiers et de promouvoir les seconds. Et si les enseignants sont routiniers, rétifs au changement, alors celui-ci ne peut venir que de l'extérieur (en s'appuyant sur la frange des « innovateurs » ou à travers la hiérarchie). Ce sont donc les experts « planneurs » (M-A. Dujarier, 2014) qui vont décider des réformes au nom d'abord des exigences budgétaires ou d'une conception étroite de l'efficacité recherchée.

Or, la réalité est plus complexe. Les routines sont structurantes et rassurantes, et simultanément peuvent être sclérosantes. Les innovations sont créatrices et en même temps destructrices. Chacun peut être l'un et l'autre dans différents aspects du métier ou à différents moments de sa carrière.

Et surtout, c'est ignorer que les enseignants ont porté et supporté la massification de l'enseignement secondaire et supérieur et les incessantes réformes de structure et encore plus de programmes. Il ne faut pas oublier par exemple que le pourcentage d'une classe d'âge accédant au niveau du baccalauréat a doublé entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90, passant de 30% à 60% pour désormais dépasser les 70%, tandis que dans le même temps le nombre de jeunes sortant sans qualification a été divisé par deux : ces résultats n'auraient pu être atteints avec une profession massivement figée dans l'immobilisme.

Pour bien comprendre ces phénomènes il convient de rappeler ce qui caractérise le travail enseignant et ses particularités, notamment la façon dont le visible et l'invisible s'y articulent et le rôle qu'y joue la liberté.

### **1.1. Une réalité trop souvent ignorée**

Chacun a certes plus ou moins conscience que le travail enseignant ne se réduit pas aux heures de cours qu'il donne devant des élèves mais ce dont on a moins conscience, c'est de l'importance de ce travail qui pour être non prescrit n'en est pas moins essentiel et incontournable. Diverses enquêtes, d'origine syndicale ou administrative, ont cherché à le mesurer : s'il existe des variations importantes liées aux degrés d'enseignement, aux effectifs d'élèves, aux disciplines enseignées, à l'engagement des individus, à l'ancienneté... la moyenne du temps de travail total des enseignants dépasse 40 heures hebdomadaires<sup>2</sup>. Et les mêmes enquêtes font apparaître que les enseignants travaillent une vingtaine de jours pendant les vacances scolaires.

Dans la partie immergée de l'iceberg, on trouve à la fois des temps prescrits avec des horaires contraints, comme les diverses réunions de conseils d'école, de classe, de conseil pédagogique..., le suivi individuel des élèves, les rencontres avec les parents, les surveillances d'examen..., des temps informels comme la discussion avec les collègues devant la machine à café, et des temps gérés librement par chacun hors de l'établissement : la préparation des cours, la correction de copies..., pour lesquels la contrainte est d'être prêt à temps pour les cours à venir. Ce « travail hors la classe » est, par exemple, finement étudié par Frédéric Grimaud (2017) dans le cas des professeurs des écoles. En analysant le travail non sous l'angle de la prescription, mais de l'activité, du « travail réel », il fait ressortir l'importance et la diversité des tâches incluses dans ce « travail hors la classe ».

On pourrait ajouter toutes ces activités, lectures, sorties culturelles, visionnage de films etc., qui relèvent à la fois du loisir, de l'enrichissement personnel et de la formation utile à l'exercice de sa profession. Or, une des caractéristiques de ces temps gérés librement est la porosité qu'ils créent entre le travail et la vie privée. Par bien des aspects le métier d'enseignant est un de ceux que l'on ne quitte pas totalement quand on quitte son lieu de travail.

### 1.2. Une tension permanente

Si l'on va au-delà de ce rappel sur le temps de travail et si l'on s'intéresse au contenu du travail enseignant on peut souligner une forme de paradoxe. D'un côté, le travail enseignant est structuré et fortement prescrit : il l'est par les programmes, les instructions, le contenu des examens ; il l'est également par toutes les routines qu'implique le travail avec des classes, par l'organisation stricte du temps qui scandent son activité sans que l'enseignant ait prise sur elle : l'horaire des cours, les sonneries qui rythment, les vacances scolaires qui ne lui laissent pas le choix de ses temps de repos... D'un autre côté ce travail est fait de la nécessité permanente de s'adapter, de faire face aux imprévus (P. Perrenoud, 1996), d'évaluer sans cesse son activité et ses résultats, d'infléchir son action en prenant en permanence des décisions... L'enseignant doit en même temps « agir » et penser son action.

La « liberté pédagogique » que reconnaissent les textes à l'enseignant n'a rien d'une situation confortable ; elle implique tension, réflexion, incertitude, remise en cause, d'autant plus que l'enseignant est sans cesse sommé par la hiérarchie, les politiques, la société de produire des résultats, de faire « réussir » ses élèves, de justifier ses choix. Et la pratique quasi générale qui fait qu'un enseignant est seul dans sa classe ne fait qu'accroître ces difficultés.

C'est ainsi que le travail enseignant produit en termes de santé deux types de conséquences. D'abord des problèmes physiques : problèmes de voix, troubles musculo-squelettiques sont monnaie courante même s'ils sont largement ignorés du grand public ; on oublie par exemple qu'une enseignante de maternelle qui doit sans cesse se baisser pour se mettre à la portée des tout petits, ou souvent les soulever est soumise à une pénibilité physique qui donne rapidement lieu à des douleurs dorsales (D. Cau-Bareille, 2009). Les problèmes d'ordre psychique sont plus connus. Ils sont souvent caricaturés. Une enquête de la MGEN en 2006 a montré que les maladies mentales n'étaient pas plus fréquentes chez les enseignants que dans le reste de la population. En revanche, il y a une prévalence particulière des phénomènes de stress, de souffrance « ordinaire » (F. Lantheaume et C. Hérou, 2008) qui peuvent aller jusqu'au « burn out ». Mais comme pour la plupart des salariés, la tendance de la hiérarchie a pendant longtemps été de traiter ces problèmes comme autant de cas particuliers mettant en cause la personnalité de ceux qui étaient touchés et de nier les conséquences découlant à la fois de l'organisation du travail et des politiques de management. Or, le caractère pathogène de ces dernières apparaît de plus en plus évident.

### 1.3. Une aggravation continue

Avec la diversification des publics liés à la démocratisation de l'enseignement, les enseignants ont désormais de plus en plus affaire à des élèves qui sont moins, si ce n'est pas du tout, en connivence avec les contenus et les pratiques de l'école : cela oblige à rechercher et mobiliser en permanence des ressources nouvelles, à tenter de travailler avec des partenaires, à inventer des solutions, ce qui alourdit et complexifie considérablement le temps consacré à leur travail.

Ce travail nécessite un engagement quasi permanent qui fait que souvent les enseignants se disent « vidés » ou « essorés » à la sortie d'une journée de cours. Et simultanément ils ont le sentiment d'une

complexification croissante de leur tâche et d'une polyvalence de plus en plus grande qui leur est imposée. Comme le souligne Yves Clot (2010, p. 95), ce qui fatigue « de façon récurrente [c'est] de ne pas pouvoir terminer ce qui a été commencé, de devoir attendre en pensant à ce qu'on pourrait faire, de faire une chose en pensant à une autre, et même de commencer une tâche en sachant très bien qu'on ne pourra pas la mener à bien ».

Cette situation n'est pas propre à la France. Dans la dernière partie d'une étude publiée en 2005 (p. 24), Christian Maroy, universitaire exerçant alors à l'université de Louvain, s'interrogeait sur les raisons de la résistance que la plupart des réformes suscitaient parmi les enseignants dans presque tous les pays d'Europe ; la réponse qu'il apportait était la suivante : « Les « réformes » soulèvent au minimum le doute voire l'opposition parce ce qu'elles pourraient renforcer dans certains pays une perte d'autonomie dans les pratiques professionnelles individuelles, un cadrage organisationnel et managérial de leur agir par les chefs d'établissements, voire plus largement un alourdissement et une complexification de leurs tâches et charges de travail par des charges gestionnaires supplémentaires liés notamment aux impératifs d'évaluation et d'imputation de résultats qui tendent à se développer ». En revanche, soulignait-il, pour peu que les réformes leur apparaissent comme susceptibles d'apporter une plus-value véritable à la qualité de leur travail et à ce qui fait le cœur de leur métier, ils sont prêts à s'y engager.

#### 1.4. Des réformes qui font violence aux métiers

Aussi les réformes apparaissent-elles aux agents comme soudaines, tombées d'en haut, brutales. En témoigne ce que disent des réformes du premier degré (suppression du samedi matin, suppression des RASED, aide individualisée, nouveaux programmes, formation des maîtres, évaluation... depuis il y en a eu d'autres) des professeurs interrogés dans une école parisienne en 2009. Ces réformes « imposées » (Y. Baunay, et al., 2010, p. 69-73), suscitent « la rébellion », ne sont « pas concertées » ni « pensées à l'avance » ; parents et enseignants les « subissent » ; « on nous prend pour des pions » ; « ça déprime » et donne « envie de pleurer », ça témoigne de « beaucoup de mépris » à notre égard, ceux qui commandent devraient « venir voir ce qu'on fait », « ils n'ont pas dû voir une classe depuis longtemps », « les objectifs réels sont dissimulés », « c'est malhonnête »... « pas d'évaluation des programmes 2002 pour justifier ceux de 2008 ».

Les réformes font naître un sentiment d'incertitude et d'inquiétude pour l'avenir : « on nous enlève plein de choses pour que ça ne marche pas bien » ; « l'Etat n'assume plus » ; « le socle rassurant s'effrite » ; « on est dans l'insécurité » ; « on ne sait plus sur quel pied danser » ; « c'est angoissant, affolant, dangereux » ; « on envoie les nouveaux enseignants au casse-pipe » ; « ça nous tombe dessus » ; « c'est l'éducation nationale, le service public qu'on attaque » ; « on perd cette notion de corps qui fait notre force ».

L'accélération des réformes conduit à des successions de sur et de sous-engagement dans le travail (F. Lantheaume et C. Hérou, 2008). L'élargissement et l'enchevêtrement des tâches rendent difficile leur hiérarchisation et transforment le sens même du métier, entravant la capacité d'agir des enseignants, et fait naître un sentiment d'incertitude, de fragilité, et d'inquiétude pour l'avenir : « le socle rassurant s'effrite » ; « on est dans l'insécurité » ; « on ne sait plus sur quel pied danser » « on perd cette notion de corps qui fait notre force » (Y. Baunay et al., 2010).

Ainsi, d'une manière générale les enseignants expriment le sentiment qu'ils sont empêchés de faire du bon travail et qu'ils ont de moins en moins de prise sur celui-ci avec une institution qui loin de les soutenir les dépossède de leurs capacités à assurer la réussite des élèves. Et ce sentiment a un effet délétère sur leur fierté professionnelle et sur leur propre engagement.

On en a un exemple avec la réforme des séries technologiques industrielles que l'on a fusionnées pour créer une STI2D : la conséquence en est la déstabilisation de l'identité professionnelle. Un professeur interrogé en 2011 dit : « Si je vais en StI2D, en enseignement transversal, si je dois acquérir des connaissances en mécanique, je ne serai pas un bon prof, c'est sûr. Quand je serai seul devant les élèves, je vais dire des conneries, forcément. On est tous d'accord là-dessus. On aura des questions auxquelles on ne saura pas répondre. Quelle crédibilité on aura face aux élèves ? »<sup>3</sup>. Le désarroi face cette réforme brutale conduira même un professeur de STI d'un lycée marseillais à se suicider, la veille de la rentrée en laissant une lettre dans laquelle il écrit « Le métier tel qu'il est devenu, au moins dans ma spécialité ne m'est plus acceptable en conscience (...). Je considère que cela est une infamie et je me refuse à recommencer ».

Comme le résumait les auteurs de cette enquête, la finalité sociale et pédagogique du travail de ces enseignants est remise en cause : « Les enseignants ne sont pas contre le changement (...). Ils demandent seulement du temps et des ressources pour le faire correctement (...). Malgré la surcharge de travail, ils n'hésitent cependant pas à s'engager bénévolement avec leurs élèves dans des activités périphériques (club de robotique, projets divers), gourmandes de temps mais qui font sens pour eux (...). Face à cette situation d'intensification du travail d'une réforme mal réfléchie, bâclée, les enseignants s'en sortent grâce au travail collectif qu'ils organisent eux-mêmes comme ils peuvent. Le débat et les échanges entre collègues constituent la ressource la plus présente pour tenir le coup malgré tout... »<sup>4</sup>.

## — 2. INVERSER LA LOGIQUE

Ces enseignants dessinent ainsi une alternative pour transformer les prescriptions : partir du travail réel des agents, de leurs valeurs (ici la démocratisation induite par l'enseignement technologique et le souci du « travail bien fait ») et des savoir-faire dont ils sont porteurs ; les mettre en discussion afin de dégager des normes collectives sur la qualité du travail, et ce faisant, desserrer les contraintes du prescrit. Deux voies peuvent être distinguées.

### 2.1. Mettre en débat les programmes et proposer des alternatives

Cette discussion et cette élaboration collective ne sauraient se limiter au niveau local (l'établissement), elles doivent être « socialisées » et c'est là où les organisations syndicales ont leur rôle à jouer. C'est ce qu'explique Benoît Hubert, secrétaire général du SNEP-FSU<sup>5</sup> lors d'un séminaire en février 2017 : « Nous avons, dans cette dernière période, connu une réforme de nos contenus. Pour aller vite, notre discipline, l'EPS, est de plus en plus assujettie au travail sur les valeurs scolaires et de moins en moins sur les contenus spécifiques qu'elle a à apporter aux élèves. Les enseignants sont sommés d'utiliser les activités physiques sportives et artistiques pour répondre à des objectifs de santé, de citoyenneté, de respect des règles... en lieu et place d'enseigner les pratiques pour elles-mêmes (...). Le malaise et la perte de sens sont perceptibles dans les équipes pédagogiques et un rejet très fort de ces programmes existe (...). Face à cette situation, le SNEP a considéré qu'il était de son rôle et de sa responsabilité de contester ces programmes, de pousser pour une réécriture [et] de construire, à partir des propres exigences de construction de l'administration, des « programmes alternatifs ». Ces programmes ont été réalisés (...) en collaboration étroite avec la profession (...). Il ne s'agit pas ici, par ce travail de « renormalisation »<sup>6</sup> effectué par le SNEP, d'imposer une norme face à une autre mais au contraire de faire la démonstration qu'un travail collectif de « renormalisation » est toujours possible et même souhaitable pour mieux faire coïncider sa représentation du métier avec les prescriptions descendantes<sup>7</sup> ».

Ajoutons un autre exemple, dans le champ associatif cette fois. Comme dans d'autres disciplines scolaires, les professeurs de sciences économiques et sociales ont été confrontés à de nouveaux programmes en 2010-2011. Leur association représentative (APSES) s'y est vivement opposée au nom d'une autre conception des finalités prioritaires de cet enseignement. Pas seulement en les critiquant, mais en proposant des programmes « alternatifs » et, pour la classe de première, un manuel « alternatif » disponible en ligne, SESame<sup>8</sup>, élaboré par de nombreux enseignants de manière collaborative.

## 2.2. S'appuyer sur les manières de faire des acteurs

On peut rappeler qu'au début des années 2000, une réforme avait introduit des Travaux Personnels Encadrés (TPE)<sup>9</sup> en Terminale contre l'avis majoritaire des enseignants concernés : ceux-ci se sont néanmoins investis dans une mise en œuvre de ces TPE, développant des concertations entre collègues de disciplines différentes et élaborant des sujets originaux jusqu'à ce qu'une nouvelle réforme revienne sur la précédent<sup>10</sup>, contraignant à de nouveaux ajustements.

Il faut aussi souligner combien les enseignants des écoles ont dépassé les querelles médiatiques récurrentes et les injonctions ministérielles successives sur les méthodes d'apprentissage de la lecture en élaborant des pratiques qui combinent les apports de la méthode dite syllabique et de celle dite globale. La vaste étude sur le « Lire et écrire » pilotée en 2015 par Roland Goigoux<sup>11</sup> montre bien que tous les enseignants efficaces combinent les mêmes ingrédients, dosés différemment.

Dernier exemple, le développement par les enseignants eux-mêmes de pratiques collaboratives (entre eux et avec les élèves) selon le modèle de la « classe inversée », dessine peut-être – le bilan reste à faire – de nouvelles façons de combiner efficacité pédagogique et souci de l'égalité (voir T. Coutrot, 2018, p. 259 et suivantes).

Dans son avis « Une école de la réussite pour tous », le CESE recense de multiples exemples : d'initiatives et d'expériences de terrain imaginées et conduites par des équipes d'écoles primaires, de collèges ou de lycées. Le texte introductif de l'avis résume bien le constat que l'on peut faire :

« En restant sur les âges de la scolarité obligatoire, les nombreuses auditions menées ont permis d'entendre l'expérience d'acteurs de l'école, de la maternelle au collège ; tous ont pris à bras le corps cette question de la réussite de tous. Ils n'ont pas développé des théories. Ils ont raconté ce qu'ils vivent avec les élèves, concrètement. Tous cherchent et s'adaptent aux besoins de leurs élèves pour tenter de faire de l'école un lieu du plaisir d'apprendre, sans abandonner l'exigence du savoir ; un lieu de la réussite de tous (M-A. Grard, 2015, p. 7) ».

## CONCLUSION

Se poser la question de la réalité et de la complexité du travail enseignant pour le transformer, à la fois au bénéfice des personnels et des élèves, voilà sans aucun doute un enjeu décisif tout autant pour les organisations syndicales que pour les responsables politiques. Pour les syndicats, il s'agit de répondre aux attentes en créant les conditions pour sortir de l'isolement trop fréquent face au travail et pour que les enseignants débattent et prennent en charge collectivement les difficultés, la pénibilité et les indispensables évolutions de leur métier<sup>12</sup>. C'est pour les organisations représentatives un moyen de se dégager de la posture de perpétuel refus dans laquelle on tente trop souvent de les enfermer, et d'apparaître comme porteuses d'alternatives efficaces parce que s'appuyant sur l'expérience professionnelle des personnels, une expérience retravaillée et enrichie par l'échange et le débat collectifs. C'est aussi l'occasion de retisser des liens parfois distendus avec des collègues qui autant qu'une intervention sur leurs carrières et leur rémunérations attendent une prise en charge des difficultés quotidiennes de leur métier et des propositions pour travailler mieux, dans le respect de leurs valeurs.

Pour les responsables, et plus largement les citoyens, il s'agit de rompre avec la multitude de réformes descendantes et leur échec régulier et sortir de ce paradoxe qui fait que parmi les enseignants qui semblent perpétuellement rétifs aux « réformes », fleurissent d'innombrables initiatives et d'incessantes recherches pour améliorer l'efficacité du travail. Il s'agit aussi de redonner du sens au dialogue social en prenant les organisations syndicales pour ce qu'elles sont : des organisations qui représentent des salariés et peuvent porter leur expérience et leurs aspirations professionnelles et non d'éternels adversaires qu'il faut réduire, contraindre ou convaincre si l'on veut réformer. Si on prenait au sérieux l'idée que personne n'a plaisir à faire un mauvais travail et si on s'interrogeait pour savoir comment faire jouer ce ressort, dans l'intérêt de tous, un grand pas serait sans doute fait.

## Bibliographie

**Baunay, Y. et al (2010)**, *Le travail enseignant : le visible et l'invisible*, Syllepse.

**Cau-Bareille, D. (2009)**, « Vécu du travail et santé des enseignants en fin de carrière : une approche ergonomique », in *Centre d'étude de l'emploi*, n° 56, novembre, rapport de recherche pour le Centre d'orientation des retraites.

**Clot, Y. (2010)**, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris La découverte.

**Coutrot, T. (2018)**, *Libérer le travail*, Seuil 2018.

**Dujarier, M.-A. (2014)**, *Le management désincarné*, Paris La Découverte.

**Goigoux, R. (dir), (2016)**, *Lire et écrire. Etude de l'influence des pratiques d'enseignement de la lecture et de l'écriture sur la qualité des premiers apprentissages*. Ifé – Université de Lyon – ENS Lyon.

**Grimaud, F. (2017)**, *Le travail hors la classe des professeurs des écoles*, Syllepse.

**Lantheaume, F. et Héliu, C. (2008)**, *La souffrance des enseignants. Une sociologie pragmatique du travail enseignant*, PUF, 2008.

**Maroy, C. (2005)**, *Les évolutions du travail enseignant en Europe. Facteurs de changements, incidences et résistances*, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00603481>.

**Perrenoud, P. (1996)**, *Enseigner : agir dans l'urgence, décider dans l'incertitude*, Esf.

**Grand, M.-A. (2015) (Rapporteur)**, *Une école de la réussite pour tous*, rapporteur, Mai, La Documentation française.

# LE MANAGEMENT DANS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES :

l'apprentissage d'une fonction de régulation

## Christine Audoux

sociologue consultante, membre de l'association SAFIR (Sociologues Associés pour la Formation et la Recherche),  
chercheuse associée au LISE (Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Economique, CNAM-CNRS).

## Philippe Robert-Tanguy

sociologue consultant, associé-gérant du cabinet Alis management, enseignant à Sciences Po et au CELSA Paris-Sorbonne.

**Face à la « gestionnarisation », aux réformes et aux crises qui traversent les organisations publiques, le développement de pratiques managériales peut-il être une voie de transformation capable de réintroduire une régulation des collectifs ? Au travers de trois interventions sociologiques dans des organisations publiques marquées par des activités d'experts, nous montrons dans cet article que les difficultés qu'elles rencontrent correspondent à une crise de régulations collectives. Dans cette situation, recréer des espaces de dialogue au travers d'une démarche d'intervention puis au travers de modes de management de l'expertise et des métiers constitue une voie possible de sortie de crise et une source de régulation collective.**

## INTRODUCTION

Depuis une quinzaine d'années, les réformes successives inspirées du New Public Management (LOLF, RGPP, MAP...) ont fortement contraint et transformé de nombreuses organisations publiques au travers de fusions, de rationalisations, de pilotage par des indicateurs de gestion, de réductions d'effectifs... (Pesqueux, 2006). Là où le fonctionnement bureaucratique laissait des marges de manœuvre facilitant les pratiques autonomes des professionnels pour répondre aux enjeux productifs des organisations et permettant une régulation du système (Crozier, 1963), ces organisations se trouvent aujourd'hui entravées par la contrainte des outils de gestion, la rationalisation accrue et la complexification de l'environnement (multiplication des lois et des réformes, réduction des effectifs et augmentation des périmètres, contraintes de mutualisation, etc.). Logiques métiers, dynamiques organisationnelles, coopérations et apprentissages entre pairs peinent à subsister dans ce système contraint. Dans ce contexte, les défaillances organisationnelles émergent le plus souvent au travers de symptômes individuels tels que le turn-over, l'épuisement professionnel, la menace de risques psychosociaux...

Dans ces contextes d'évolutions multiples et de modernisation gestionnaire, la question qui traverse les organisations publiques rencontrées est celle des régulations qui continuent ou non d'agir pour la dynamique sociale. Bien que les acteurs soient davantage en attente de solutions, l'approche diagnostique au cœur de l'intervention révèle ce déficit de régulations comme un élément-clé des dynamiques socio-organisationnelles et de leur évolution.

### MOTS-CLÉS

intervention  
sociologique, diagnostic,  
crise, régulation  
collective, management  
de l'expertise,  
apprentissage, débat.

Pour l'appréhender, nous mobiliserons plus particulièrement le cadre d'analyse de la crise et des transformations sociales développé par Marc Uhalde (2005, 2016). S'inspirant de différentes approches sociologiques (Crozier, Sainsaulieu, Dubar, Reynaud...), il construit un modèle original pour saisir finement la crise sociale provoquée par des transformations socio-organisationnelles multiples. Le *vécu collectif de crise* est, selon Marc Uhalde (2005, 2016), typique et récurrent dans ces organisations en transformation. Ce vécu se caractérise par une rupture entre l'activité de travail et l'organisation. Là où le travail est investi comme une source d'utilité, de sens et de reconnaissance, l'organisation est perçue négativement. Cette rupture implique pour les différents acteurs quatre types d'effets : un bouleversement psychologique, un bouleversement cognitif, l'apparition de solutions mythiques et de boucs émissaires, et un *tassement de l'imaginaire*. Le bouleversement psychologique se manifeste notamment par des sentiments très ambivalents vis-à-vis de la hiérarchie intermédiaire et par un sentiment de rupture temporelle entre hier et aujourd'hui au sein de l'activité. Le bouleversement cognitif témoigne quant à lui d'une perte de compréhension de l'environnement immédiat et traduit une « perturbation de l'intelligibilité du réel ». L'apparition de phénomènes de *bouc-émis-sarisation*, d'une personnalisation excessive, voire exclusive des problèmes collectifs montre « l'affaiblissement patent des capacités des acteurs à penser le système, la logique des liens qui les unit et de la collectivité qu'ils forment » (Uhalde, 2005). Ces symptômes s'accompagnent d'une incapacité des acteurs à imaginer des possibles ou à se projeter dans une sortie de crise, que l'auteur désigne comme un *tassement de l'imaginaire*.

## — 1. LES SYMPTÔMES D'UN DIAGNOSTIC DE CRISE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ÉTUDIÉES

Ces symptômes organisationnels marquent les trois organisations qui ont fait l'objet de notre intervention. Courant 2016 et début 2017, nous avons mené trois interventions sociologiques<sup>1</sup> (Uhalde, 2001) dans des organisations publiques qui, pour être différentes – une unité départementale d'une Direccte (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), une organisation de surveillance et de sécurité nationale, une autorité indépendante d'évaluation et de prospective – ont en commun d'être traversées par des tensions profondes qui, faute d'être pensées au niveau institutionnel, s'imposent comme des problématiques à résoudre dévolues au management local et de proximité.

Créée en 2010, la Direccte constitue l'unique service déconcentré commun au ministère de l'Économie et des Finances et au ministère du Travail. Elle regroupe au niveau régional les activités relevant auparavant de huit directions et services différents. Au cours des dernières années, ces directions ont été marquées par de nombreuses réformes structurelles et organisationnelles. L'unité départementale d'une quarantaine d'agents dans laquelle nous intervenons en 2016 a été particulièrement marquée par ces changements et les interactions sont particulièrement tendues.

Dans le même temps, nous intervenons dans un département de 90 agents en charge de la surveillance d'opérateurs privés et publics sur des activités de transport aérien. Ce département structuré en plusieurs services d'inspecteurs spécialisés fait face à des dysfonctionnements et à un malaise croissant de ses agents en surcharge de travail permanente.

Fin 2016, nous sommes également sollicités par une autorité indépendante en charge d'un observatoire qu'elle a absorbé deux ans auparavant. Il s'agit de définir et d'accompagner la réorganisation de cette équipe d'étude et de prospective qui a connu une période de quatre années d'incertitudes et de tensions ayant fortement affecté ses personnels.

### **Une unité d'une Direccte**

Le vécu de crise est particulièrement présent dans l'unité départementale de la Direccte. Peu après la fusion, un épisode traumatique a bouleversé l'organisation et l'a projetée dans la crise. Face au surinvestissement de jeunes inspecteurs du travail qui se traduit par une surenchère de contrôle, le collectif et ses régulations autour de la conception du métier et de l'activité d'inspection ont en quelque sorte explosé, provoquant des effets de clans, des jugements renvoyant aux incapacités des personnes, et notamment à celles des dirigeants.

« Ils s'attaquaient à des choses qui en valaient la peine en fonçant sur des entreprises non contrôlées et ont dénoncé un nombre d'infractions incalculables pour soutenir les salariés. Ils ont fait une bonne interprétation de ce qu'on peut faire, mais ils ne pouvaient pas compter sur la direction nullissime de l'époque. Ils ont été très peu compris et très mal encadrés. Cela a cassé l'ambiance de l'unité départementale » (Inspecteur du travail).

Quelques années plus tard, la dynamique sociale au sein de cette structure publique reste marquée par ces symptômes, par l'évitement et l'impossibilité de penser une évolution en dehors de quelques ajustements.

### **Le service de surveillance du transport aérien**

De même, le service de surveillance du transport aérien connaît ces symptômes socio-organisationnels. Face au turn-over, à l'épuisement et à la fuite des jeunes ingénieurs, les cadres intermédiaires, ingénieurs et techniciens, se sentent en rupture avec l'organisation de leur direction. Ils sur-investissent de manière individuelle leur activité en lien avec les opérateurs privés ou les services centraux de leur organisation. Les perturbations psychologiques et cognitives liées à cette rupture s'expriment autour d'enjeux vécus comme insolubles, et par le recours récurrent au médecin du travail. L'ensemble des acteurs mobilise des explications sur-personnalisées de la crise, qui portent le discrédit sur les compétences, tour à tour, des dirigeants, du manager de proximité, des jeunes et même... du médecin du travail.

« Dans ce département, il n'y a pas de respect de la hiérarchie. Chacun fait ce qu'il veut ! Les jeunes veulent griller les étapes et refusent de m'écouter. Ils veulent tout révolutionner, ce n'est pas possible pour des jeunes, alors ils se prennent des claques avec les opérateurs aériens » (Responsable équipe/Département transport aérien).

« Le responsable est de pire en pire depuis dix ans. Face à l'effectif qui diminue, il a entretenu des inimitiés claires entre certaines personnes et a tenu des positions intenable. Il se comporte comme un fumier » (Inspecteur/Département transport aérien).

L'ensemble de ces acteurs vit également un « tassement de l'imaginaire » qui les contraint à ne pouvoir imaginer que des mesures d'ajustements organisationnels (revoir les fiches de postes ou le périmètre de responsabilités, etc.) ou la sortie des acteurs principaux, mais qui ont pour effet de renforcer la distance entre activité et organisation. Le déficit de régulations collectives n'est pas perçu par les acteurs qui sont collectivement pris dans cette structure subjective de crise.

« Il faut changer toute la chaîne hiérarchique, car elle ne peut pas se blairer, mais on ne peut pas changer le fait qu'une seule personne ait la responsabilité d'un dossier » (Inspecteur/Département transport aérien).

### **Le service de prospective scientifique et technique**

Ce vécu de crise caractérise également pour partie la structure publique de prospective scientifique et technique qui a été absorbée par une autorité indépendante chargée d'évaluation et qui cherche à réorienter ses activités. Les acteurs de cet observatoire, créé vingt ans plus tôt, sont historiquement des chargés d'études, ingénieurs ou chercheurs à forte expertise, statistique, informatique, bibliométrique ou sur un champ d'étude spécifique. Face à une activité qui a perdu une partie de ces commanditaires, l'investissement de ces professionnels se porte principalement sur une activité fermée et déjà connue ainsi que sur des relations affinitaires et opportunistes pour réaliser leur activité. L'organisation et le management sont perçus comme contraignants ou absents sans pour autant qu'il ne se dégage de ce vécu ambivalent de possibilités de se projeter dans d'autres formes organisationnelles ou d'autres rapports sociaux. Faire évoluer l'organisation et l'activité constitue pour eux une injonction institutionnelle extérieure à eux. Les difficultés rencontrées sont majoritairement attribuées à des défauts de compétences, à des incapacités relationnelles de certains acteurs, voire font l'objet d'accusations fortes vis-à-vis de certaines personnes. On regrette le temps des fondateurs. On accuse les cloisonnements puis la transversalité, les chargés d'études, les experts puis la direction, mais on ne peut imaginer comment sortir collectivement de la crise.

#### **1.1. Incertitudes et rétractations des identités sur la micro-scène sociale de l'expertise**

Pour l'ensemble de ces organisations, la coupure vécue par les professionnels entre organisation et activité se traduit par un désinvestissement des espaces de régulation collective proposés par le management. Les réunions désignées par l'encadrement comme devant « créer de la transversalité » sont vides de réels échanges et sont souvent perçues comme trop nombreuses et mal venues, voire contrevenantes au travail alors « qu'on a plein de boulot ». Dans ces univers d'experts, échanger n'a de sens qu'entre pairs choisis disposant des mêmes expériences et d'une expertise proche. Les divergences naissent sur d'apparentes micro-différences mais qui sont le lieu d'une forte différenciation identitaire pour les experts rétractés sur leur travail. Les disciplines, les périmètres, les micro-spécialisations, les méthodes constituent autant d'espaces investis pour résister et préserver une identité d'expert qui trouve peu de reconnaissance dans la transformation organisationnelle.

« Je me sens davantage un agent de prévention qu'un flic. Mais je suis totalement isolée. On est deux ou trois à partager cette philosophie, mais on sait qu'on est isolés. Dans les réunions, je n'ose pas parler, je me demande si on ne cherche pas à nous faire parler. Je ne veux pas m'exposer pour être jugée » (Contrôleur du travail/Unité départementale).

« J'essaie d'être autonome dans la conduite des projets statistiques sur mes thématiques mais c'est très difficile car j'aurais besoin d'explorer seul la base de données pour faire des focus avant de construire des indicateurs. Or, je n'ai pas accès à la base de données. Les informaticiens qui connaissent les langages nous disent : « Ce n'est pas votre métier » et les statisticiens font les calculs à partir de la base de données. Chacun définit sa place d'expert dans le processus et craint de la perdre » (Chargé d'études/Observatoire).

Cette rétraction identitaire sur une micro-scène sociale renvoie aux incertitudes « radicales » identifiées par M. Uhalde, qui affectent l'univers professionnel de ces acteurs et dissocient leurs registres d'action en fonction des scènes sociales (N. Alter, 2001). Les règles de gestion ou les discours officiels, ainsi que les jeux de pouvoir avec les autres acteurs sont désinvestis par ces professionnels, inspecteurs du travail, ingénieurs aéronautiques ou statisticiens, car ils ne peuvent y trouver sens et reconnaissance. Si le décalage entre l'organisation qui se transforme, et une activité toujours plus affectée par de multiples pressions (la réglementation foisonnante, la perte de légitimité, la pression politique,

les indicateurs de gestion, la traçabilité, etc.) permet de comprendre la désertion par les professionnels des rapports sociaux liés à l'institution, on pourrait s'attendre à ce qu'ils investissent davantage les rapports entre pairs comme un espace possible de reconnaissance. Or, ces espaces entre pairs s'érodent aussi largement. Les inspecteurs et contrôleurs du travail ne discutent pas ou peu entre eux de leurs interventions ou même de l'interprétation des réglementations en incessante évolution. Les ingénieurs dans le transport aérien ne partagent pas leurs difficultés d'instruction et les acteurs de l'observatoire travaillent en parallèle. L'ultime ressource identitaire pour ces professionnels est alors de se replier dans des relations affinitaires, voire électives. À titre d'illustration, mentionnons le cas de ce jeune ingénieur aéronautique chargé de l'instruction des autorisations et agréments, et qui « tient » en finalisant ses dossiers le soir à son domicile avec sa collègue, pourtant d'un autre service, mais qui se trouve être aussi... son épouse.

### 1.2. L'absence de régulation conjointe comme régulation de crise

Ces lignes de diagnostic correspondent au « morcellement des transactions identitaires » qui caractérise la crise de modernisation de ces organisations publiques. Elles témoignent sans conteste d'un affaiblissement des régulations collectives, qu'il s'agisse de l'absence de régulation conjointe<sup>2</sup> mais aussi de l'affaiblissement de la régulation autonome dans la mesure où les professionnels de ces organisations ne sont plus totalement en capacité d'élaborer des règles entre eux. En effet, si les professionnels experts disposent toujours d'une ressource puissante d'exécution compte tenu de la double maîtrise technique de leur activité et de segments pertinents d'environnement (le contact avec les opérateurs aériens, les entreprises, etc.), la mobilisation de ces ressources est de plus en plus fragilisée par un environnement (réglementaire, technologique, marchand, politique, etc.) qui engendre de fortes incertitudes.

Par ailleurs, la régulation de contrôle, bien qu'outillée par des réformes structurelles et des indicateurs, n'est que faiblement incarnée par les managers de proximité qui renoncent à exercer un pouvoir de régulation entre les professionnels et la direction. Cette forme d'*évitement critique* (Uhalde, 2005, 2016) caractérise ces trois organisations. Dans l'unité départementale, le pôle de l'inspection du travail ne parvient pas à recruter et à fidéliser un manager intermédiaire. Dans la direction de surveillance des opérateurs aériens, le responsable du département, comme les professionnels, est en retrait de tous les espaces de management et se dissocie de manière passive de la direction, attirant les foudres de celle-ci et les jugements ambivalents des collègues. Quant à l'observatoire de prospective scientifique, aucune légitimité n'est reconnue par les professionnels aux personnes chargées d'assumer des fonctions d'animation ou de management. L'établissement d'une telle fonction semble voué à l'échec face à l'ambivalence des professionnels qui revendiquent leur capacité à réguler eux-mêmes leur activité, à assurer la coordination entre les métiers alors qu'ils ne parviennent plus à interagir entre eux.

Dans ces organisations, même les régulations de contrôle et autonome, qui pourraient se défier et co-exister sans s'articuler, sont affectées. La possibilité d'une régulation conjointe, capable de gérer de la conflictualité entre identités sociales et groupes d'acteurs, et d'organiser un ajustement entre organisation et activité, ne trouve ni légitimité ni *espace-temps*.

## — 2. DES MODALITÉS D'INTERVENTION POUR RECONSTRUIRE DE LA RÉGULATION

Les dysfonctionnements organisationnels sont nombreux et la qualité des relations humaines est fortement dégradée. Les phénomènes de défiance réciproque, de non-coopération, de dénonciation mutuelle, voire de *bouc-émissarisation* nécessitent de recréer un espace de dialogue sur le travail et l'activité. En ce sens, le diagnostic sociologique peut recréer des conditions favorables à l'écoute et à la compréhension mutuelle.

### 2.1. Une entrée par le diagnostic sociologique

Dans chacune des trois organisations, nous avons démarré par un diagnostic sociologique (Friedberg, 1988, Piotet et Sainsaulieu, 1994, Uhalde, 2001). Celui-ci s'appuie largement sur une approche qualitative au travers, dans ces trois cas, de vingt à trente-cinq entretiens. Ces entretiens confidentiels questionnent les acteurs à tous les niveaux de l'organisation sur leur travail, les problèmes qu'ils rencontrent, les solutions qu'ils trouvent, les relations qu'ils développent... Ils mettent sur un même plan la parole de tous quelle que soit leur position et reconnaissent tous les points de vue sans jugement. En soi, cette phase d'écoute constitue un premier pas vers la reconnaissance des acteurs et la reconstruction de la confiance.

Au-delà de l'écoute, l'analyse des entretiens cherche à reconstruire le système organisationnel, à comprendre les logiques d'action, les choix des acteurs, leurs comportements au regard de leur lecture de l'organisation. L'élaboration du diagnostic se fait ainsi par la confrontation des points de vue, en recherchant les raisons expliquant les prises de positions de chaque acteur au regard de sa position, du contexte dans lequel il agit. Cette approche, non normative, cherche à éviter de porter des jugements de valeur sur le discours des acteurs, et à mettre en évidence les éléments (règles explicites et implicites, outils de gestion, mesure de la performance, système de reconnaissance...) qui créent des conditions favorables à l'émergence et au développement des modes de raisonnement, des logiques d'action ou des phénomènes de dérégulation en cours.

### 2.2. Une mise en débat sur l'organisation et le travail

Pour ouvrir le dialogue, le second temps consiste à présenter le diagnostic à l'ensemble des acteurs et à le mettre en débat. Cette présentation légitime et reconnaît la parole de tous les acteurs. Le diagnostic n'excuse pas les pratiques déviantes ou les dysfonctionnements mais il permet de nommer, d'explicitier et de comprendre les problèmes ; il constitue une première étape vers l'identification de solutions.

Le débat à propos du diagnostic ouvre la possibilité de dialoguer sur les activités et les métiers. Il réintroduit une confrontation sur les réalités du travail en sortant de discussions stériles ou abstraites. En explicitant les logiques organisationnelles, le diagnostic propose des axes de travail concrets sur lesquels les acteurs peuvent travailler ensemble pour élaborer des solutions en étant conscients des enjeux et en évitant ainsi les solutions soi-disant de « bon sens » difficilement applicables.

Dans le département de surveillance du transport aérien, les acteurs prennent conscience que la répartition des activités les amène à un individualisme que tous réprouvent.

« Dans cette division, ce qui me frappe le plus, c'est le poids qui repose sur chacun. Ils ne travaillent pas en équipe et chacun surveille ses opérateurs aériens en propre. Comme ils sont irremplaçables pour les opérateurs, le poids personnel est énorme. Je ne comprends pas qu'on se mette autant à la merci de la pression » (Responsable de division).

Chaque inspecteur est alors en charge de la surveillance de « ses » opérateurs. Les échanges avec ces derniers, les nombreuses instructions de dossiers sur des sujets extrêmement divers, ne leur permettent pas de partager au sein de l'équipe de trois à quatre personnes sur l'interprétation des normes et la façon d'instruire les dossiers. Par ailleurs, chacun étant seul responsable de ses dossiers, il assume seul les relations souvent très tendues avec les opérateurs et leurs équipes parfois plus expertes que lui.

« Avec tant de compétences, c'est très intéressant d'échanger sur des domaines techniques et c'est un véritable gâchis de ne pas travailler en équipe. Ce n'est pas normal de souffrir comme ils en souffrent » (Responsable de division).

Dans cette organisation du travail, le chef de service a ses dossiers comme les autres et est donc lui-même confronté à cette surcharge de travail sans réelle capacité d'animation d'équipe. Une proposition d'évolution organisationnelle a alors été de mutualiser les opérateurs aériens au niveau de l'équipe, mais aussi de permettre au responsable d'équipe d'être, aux côtés des inspecteurs, en charge de la relation avec ces opérateurs et de signer tous les dossiers. Cette nouvelle répartition des activités et le rôle du manager favorisent la coopération entre les acteurs, le débat sur les dossiers et une spécialisation de chacun sur les sujets les plus techniques.

Au travers de cette mise en débat, le dirigeant et les managers peuvent retrouver une légitimité et disposer de nouvelles capacités d'action. Comme le montre Marc Uhalde, les organisations en crise résultent souvent de processus de transformation inaboutis. Deux éléments relevés par cet auteur trouvent un terrain propice dans les organisations publiques affectées par le *New Public Management* : l'*idéologie désincarnée* d'une part, et l'absence de leadership, d'autre part. Le monde public est fortement empreint d'une culture bureaucratique où le fonctionnement par la règle est la norme. De fait, la modernisation gestionnaire introduite par le *New Management Public* se fait naturellement par une normalisation réglementaire accrue. Or, si ce processus de changement est conforme aux modalités d'actions usuelles dans une culture bureaucratique, il introduit une rigidité par des contraintes réglementaires plus fortes et éloignées des réalités de l'activité. Avec cette transformation par la réglementation, le dirigeant peut aisément adopter une posture de normalisateur qui l'éloigne de ses équipes. D'un côté, les nouveaux outils et la nouvelle logique gestionnaire renforcent le pouvoir du dirigeant dont les décisions ont plus d'emprise sur l'organisation, de l'autre, ce style de management normatif accentue l'écart entre le dirigeant et ses équipes constituées d'experts métier. Ainsi, la démarche sociologique engagée peut donner l'opportunité au dirigeant de développer un *charisme discret* « non pas lié à la détention de capacités exceptionnelles, mais à l'expérience sociale de la transition » (Uhalde, 2016).

En s'engageant dans une démarche non dogmatique, et en repartant d'une appréciation objective et non partisane de la situation, le dirigeant peut recréer un lien avec ses équipes et leur redonner une place. Il retrouve une légitimité en abandonnant une posture dogmatique sur des solutions, pour se focaliser sur les finalités et l'orientation stratégique et les articuler aux pratiques des professionnels. C'est le positionnement et la posture adoptés par un responsable de l'unité de sécurité aérienne. Les experts ont ainsi pu accepter plus facilement le cadre contraint et y définir des solutions et des pratiques qui répondent aux finalités stratégiques tout en étant porteuses de sens du point de vue de leur métier (Cabé, Robert-Tanguy, 2006).

### 2.3. Un (ré)apprentissage de la régulation managériale

Ces trois organisations connaissent, comme nous l'avons vu, une évolution qui tend au renforcement de la normalisation et produit un double effet managérial. Au niveau du management intermédiaire (N+2, N+3), le pouvoir réglementaire est renforcé et on observe des décisions s'appuyant sur des indicateurs de pilotage, des plannings, des règles de gestion contraignant les acteurs de métier. Ce mode de management a pour effet de délégitimer l'encadrement supérieur par les professionnels qui s'enferment d'autant plus dans leur expertise. Leur métier constitue alors une « ressource identitaire » face à la solitude du travail (Osty, Dahan-Seltzer, 2006).

De fait, une part de l'intervention a consisté à reconstruire de la régulation managériale. Par la nouvelle organisation de l'activité au sein des services du département du transport aérien, un nouveau champ d'activité managérial s'ouvre pour les chefs de service. Au lieu d'être un expert parmi les experts, réalisant la même activité qu'eux, il peut développer un véritable management de l'expertise

détenue par les salariés-experts. Mais pour être légitime, le management de l'expertise doit assurer plusieurs rôles : définir le cadre en explicitant les enjeux et les priorités ; faciliter la prise de décision au plus près de l'expertise en donnant une large autonomie aux experts ; sécuriser les décisions de ses collaborateurs en les assumant pleinement notamment vis-à-vis de l'extérieur ; reconnaître et développer l'expertise individuelle et collective. Ce style de management suppose une animation d'équipe active telle qu'on l'observe dans les organisations apprenantes ou hautement fiables (Morel, 2012). Il peut s'agir d'animation de débats pour confronter les points de vue notamment sur l'interprétation des normes et leur application à des cas spécifiques (ingénieurs aéronautiques et inspecteurs de travail) ou la construction d'indicateurs complexes et leurs significations dans des domaines particuliers (statisticiens et informaticiens de l'observatoire). Afin de s'assurer de la mise en place effective de ces modes de management, l'intervention a également permis d'agir sur la structure organisationnelle pour rétablir des processus collectifs. Par exemple, dans l'organisation de la surveillance des transports, les dossiers sont passés d'une attribution individuelle à une attribution à une équipe, le responsable d'équipe assumant la signature du dossier. Les expertises autour d'un dossier étant multiples et complexes, cela permet aux experts de se spécialiser plus fortement et de faire des connexions entre les dossiers. Le travail à plusieurs sur un même dossier renforce la nécessité du dialogue, de la confrontation des points de vue et des expertises diverses pour la validation finale du dossier. De même, dans l'Observatoire, une organisation matricielle a été choisie de façon à assurer une animation des diverses expertises (méthodes statistiques, structuration des bases de données, domaines d'études) et faciliter la confrontation des acteurs autour de chaque projet.

## CONCLUSION

Les transformations des organisations bureaucratiques sous l'égide du New Public Management concourent souvent à une rationalisation plus forte de leur fonctionnement et à un amoindrissement des marges de manœuvre et des échanges entre professionnels. C'est le cas dans les terrains que nous avons investigués. Ces changements font ainsi apparaître des tensions et du mal-être dans des organisations où les collaborateurs s'appuient sur une expertise forte. Ils ont le sentiment d'être isolés, de perdre leurs expertises ou de ne pas pouvoir les renforcer correctement, de ne pas faire convenablement leur travail... Sortir de la crise et faire aboutir le processus de transformation nécessitent souvent d'organiser ou de réintroduire des « disputes professionnelles » (Clot, 2010). Il s'agit de faciliter le débat entre acteurs de l'organisation pour, à la fois, garantir la robustesse organisationnelle des expertises et redonner toute leur place au métier et aux acteurs. La sortie de crise peut se faire par le débat, au travers d'une approche comme l'intervention sociologique qui permet d'instaurer un dialogue entre acteurs sur la base d'un diagnostic systémique non partisan. Puis le débat doit être introduit dans les nouveaux modes de fonctionnement de l'organisation en plaçant le manager, au travers de son rôle et du style d'animation qu'il adopte, au centre de la régulation du métier et de son exercice en situations réelles. Repenser et restaurer les dynamiques culturelles et d'apprentissage ne sont pas des voies nouvelles pour transformer et développer les organisations (Osty, Sainsaulieu, Uhalde, 2007). Ces voies sont peut-être plus qu'avant des moyens de restauration et de développement du collectif, du métier et de l'activité managériale et de sortie de crise organisationnelle.

<sup>1</sup> Une de ces interventions a été conduite avec Chantal Hémar, sociologue consultante.

<sup>2</sup> Dans sa théorie de la régulation sociale, Jean-Daniel Reynaud distingue la régulation de contrôle qui structure les relations entre groupes sociaux par des règles externes qui s'imposent aux acteurs, la régulation autonome qui est produite par les acteurs eux-mêmes, et la régulation conjointe qui résulte d'un compromis entre les deux premières logiques (Reynaud, 1988).

## Bibliographie

**Alter, N. (2001)**, *L'innovation ordinaire*, PUF.

**Cabé, M.-H. et Robert-Tanguy, P. (2008)**, « L'intervention sociologique : (re)donner du sens à des pratiques gestionnaires », in *Sociologies Pratiques* n° 16.

**Clot, Y. (2010)**, *Le travail à cœur*, La Découverte.

**Crozier, M. (1963)**, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil.

**Morel, C. (2012)**, *Les décisions absurdes II. Comment les éviter*, Gallimard.

**Osty, F. (2002)**, *Le désir de métier*, PUR.

**Osty, F. (2006/2), Dahan-Seltzer Geneviève**, « Le pari du métier face à l'anomie », in *Nouvelle Revue de Psychosociologie*.

**Osty, F., Sainsaulieu, R. et Uhalde, M. (2007)**, *Les mondes sociaux de l'entreprise*, La Découverte.

**Pesqueux, Y. (2006)**, « Le nouveau management public (ou New Public Management) », in HAL.archives-ouvertes.fr.

**Piotet, F. et Sainsaulieu, R. (1994)**, *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presses de Sciences Po et Anact.

**Reynaud, J.-D. (1988)**, « Régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », in *Revue française de sociologie*, 29-1.

**Uhalde, M. (2001)**, *L'intervention sociologique en entreprise*, DDB.

**Uhalde, M. (2005)**, « Crise de modernisation et dynamique des identités de métier dans les organisations », in *Revue de l'IRES*, n° 47.

**Uhalde, M. (2016)**, *Crise sociale et transformation des entreprises*, L'Harmattan.

# COMPRENDRE LE DÉSENGAGEMENT POUR ÉCLAIRER L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL :

une étude exploratoire des agents publics helvétiques

**Armand Brice Kouadio et Yves Emery**

Université de Lausanne (UNIL)

Institut de Hautes Études en Administration Publique

Cet article traite du désengagement chez l'agent public en contexte post-bureaucratique. Le champ de l'étude couvre des environnements profondément transformés par les réformes de type *New Public Management*. Nous ouvrons un pan encore trop peu exploré dans la littérature sur l'engagement au travail. On sait désormais plus ou moins comment les individus s'engagent ou non, surtout dans le secteur privé. On ne connaît par contre qu'imparfaitement encore la manière dont les employés publics se désengagent, traduisant ainsi leurs réactions aux réformes managériales de leurs environnements de travail. Nous considérons de ce fait le désengagement au travail comme une *nouvelle réalité humaine et sociale des administrations et des organisations publiques*. Alors que la notion d'engagement au travail s'est élargie vers ses ancrages multiples, jusqu'ici négligés par une recherche plutôt focalisée sur le seul engagement organisationnel, notre étude académique du désengagement offre aux praticiens des ressources humaines publiques des pistes de réflexion potentiellement intéressantes : ainsi pourront-ils mieux appréhender les signes et expressions de désengagement chez leurs collaborateurs.

## — 1 – CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

En dépit de nombreuses études sur les conséquences du Nouveau Management Public (NMP), il demeure aujourd'hui bien difficile d'avoir une idée claire de ses effets sur la relation employé-employeur. Ceci même si la littérature s'accorde sur le fait que la *relation à l'emploi* dans le secteur public a été au moins déséquilibrée, sinon durablement affectée ces trente dernières années. En effet, le mélange entre valeurs civiques et marchandes suscité par ce nouveau paradigme de gestion dans le secteur public a potentiellement influencé les motivations et l'engagement au travail des agents publics (Emery and Giauque 2016). Le constat que font un nombre de plus en plus important de chercheurs est le suivant : les organisations publiques contemporaines sont de fait entrées depuis le début des années 1980 dans une ère post-bureaucratique, caractérisée par la volonté des décideurs publics de s'affranchir du carcan bureaucratique classique. Ceci afin de mieux se rapprocher des principes de management du privé, censés être plus efficaces et performants.

Le désengagement des employés publics n'est presque jamais abordé dans la littérature. Cette situation tend à limiter notre appréciation de la complexité inhérente aux rapports de (au) travail dans le secteur public. Ainsi donc, si la force du lien psychologique entre les agents publics, leur emploi

### MOTS-CLÉS

démision intérieure,  
engagement public,  
désengagement,  
organisations hybrides,  
Suisse.

et leur organisation a suscité légitimement un intérêt renouvelé ces dernières années, les tenants et les aboutissants du désengagement restent absents des débats actuels (Morin, Vandenberghe et al. 2011). Ce d'autant plus qu'on peut être à la fois engagé et en burnout, voire engagé sur certains points mais désengagé sur d'autres (Kilroy, Flood et al. 2016). Tous ces questionnements prennent une tonalité particulière dans le contexte politico-administratif Suisse, déjà singulier par une ouverture (primauté à la compétence) que viennent renforcer les réformes NMP.

## — 2 – ENGAGEMENT (ORGANISATIONNEL) ET DÉSENGAGEMENT AU TRAVAIL

Un petit détour par l'engagement au travail paraît nécessaire avant d'aborder l'idée même de désengagement. Concept majeur des théories du comportement organisationnel, l'engagement organisationnel a été pendant longtemps assimilé à l'identification, l'internalisation et l'affiliation à une organisation (Kelman 1958, Wiener 1982). Il s'est ensuite progressivement affiné pour désigner la force du lien psychologique poussant les individus à accepter la poursuite des buts organisationnels (O'Reilly 1989). Jus d'aujourd'hui, les débats multiples qui ont émaillé l'histoire de la recherche autour de l'engagement au travail s'accordent au moins sur sa nature multidimensionnelle, laquelle rend souvent bien difficile d'en rendre compte empiriquement. En reprenant les travaux de Mowday et Porter (1979), Meyer et Allen (1991) définissent trois principes constitutifs de l'engagement organisationnel : « (1) *a strong belief in and acceptance of the organization's goals and values*; (2) *a willingness to exert considerable effort on behalf of the organization*; and (3) *a strong desire to maintain membership in the organization...* » (Allen and Meyer 1990). Ce modèle tridimensionnel, aujourd'hui largement utilisé, comprend un engagement organisationnel affectif (AOC) basé sur le désir, un engagement organisationnel normatif (NOC) suscité par la norme de réciprocité présidant à toute relation sociale, et un engagement organisationnel calculé (COC) qui intègre les coûts perçus de l'attrition organisationnelle.

Dès les années 1980, quelques études, se référant aux travaux pionniers d'Allen et Meyer (1990), élargissent l'engagement au travail à d'autres ancrages en dehors de l'organisation : le Groupe de travail, le Superviseur, l'Emploi, la Carrière, etc. (Reichers 1985, Morrow and Wirth 1989). Bien que le terme « cible » soit aussi usité, nous empruntons ici la notion « d'ancre » à Edgar Schein (1978) qui l'a théorisée la première fois dans l'étude des ancres de carrière : en substance des fils rouges (par exemple, l'autonomie, le développement, le service) dominant le parcours professionnel de la plupart des individus (Schein 1978). En réalité, la notion d'ancre évoque une métaphore maritime qui cadre bien avec le fait qu'être engagé signifie aussi être arrimé à l'objet de son engagement. Pour en revenir à l'engagement organisationnel, les mécanismes psychosociaux qu'il sous-tend (dont l'identification, la congruence des valeurs, les motivations, le contrat psychologique) suggèrent de l'envisager comme un engagement parmi d'autres. D'ailleurs la définition utilisée dans le modèle tridimensionnel (en substance identification, attachement et loyauté envers l'organisation) a elle-même été revue pour devenir aujourd'hui une force liant l'individu à une ancre, à travers une série d'actions pertinentes (Meyer and Herscovitch 2001).

L'on est cependant forcé de reconnaître que l'éventualité d'un désengagement n'est pas à exclure dans toute relation d'emploi, d'abord envers les ancres dites universelles (groupe de travail, superviseur, emploi, carrière), puis envers d'autres ancres que nous proposons d'étudier ici.

## — 3 – LE CONCEPT DE DÉSENGAGEMENT AU TRAVAIL

S'il est difficile de trouver des études portant spécifiquement sur le désengagement, on peut quand même l'appréhender à partir de concepts connexes tels que la démotivation (Deci and Ryan 2000),

la désidentification (Elsbach 1999), la démission intérieure (Loehnert 1990), la démobilisation etc.. Ces différents états psychologiques résultent potentiellement d'un choc de valeurs, voire d'une rupture du contrat psychologique, et sont liés à des comportements contreproductifs passifs ou actifs (Lemire and Martel 2007). Par exemple, la désidentification organisationnelle s'apparente à une autodéfinition par opposition à certains attributs ou principes de son organisation. Elle est cependant loin d'être simplement le contraire de l'identification. On peut en effet se désidentifier à certains attributs de l'organisation, tout en restant identifié à d'autres (Kreiner and Ashforth 2004). Une autre approche du désengagement apparaît également parmi les théories de la motivation sous la forme de l'Amotivation. À l'instar de l'Amotivation, la démobilisation pousserait l'employé à arrêter ses efforts visant à maintenir et renforcer la relation à son organisation. Dans le même temps, l'Amotivation, tout comme le désengagement, traduit une absence de motivation, soit une résignation neutralisant l'énergie positive au travail. Elle prend de ce fait la forme d'une « adhésion négative » éventuellement provoquée par la perte de sens de la mission publique (Aubert 2003), justement une des conséquences habituellement reconnues des réformes NMP (Emery and Giauque 2005).

#### — 4 – NMP ET DÉSENGAGEMENT AU TRAVAIL

Concernant les effets des réformes de type Nouveau management public (NMP), Emery et Giauque (2003) arrivent à la conclusion que ces mutations culturelles et identitaires dans le secteur public ont fait émerger plusieurs profils d'employés publics : des *transformateurs*, des *suiveurs*, des *loyaux*, ou parfois des *perdants* (Emery and Giauque 2003). Un résultat qui complète les travaux d'Aubert (2003) sur les liens désormais établis entre NMP et dilemmes motivationnels, lesquels affectent potentiellement l'engagement au travail chez les agents publics. Mais également beaucoup d'autres travaux qui expliquent le désengagement des employés par des attentes insatisfaites dont les dimensions axiologiques apparaissent surtout dans les organisations publiques (Aubert 2003, Giauque, Ritz et al. 2012).

Si l'ambition du NMP a été de susciter un meilleur engagement chez les employés publics par l'introduction de mécanismes incitatifs, le plus souvent pécuniaires, plusieurs études montrent les limites de tels outils de management dans le secteur public (Boyne 2002). Ainsi à défaut de le développer, le NMP serait de nature à entraver l'engagement au travail des employés des organisations post-bureaucratiques. En effet, nombreuses sont les pratiques managériales introduites à la faveur des réformes NMP qui se sont finalement révélées contradictoires à une éthique publique, voire aux valeurs démocratiques qui fondent la raison d'être des États modernes. Que ce soit dans la santé, la justice, le social voire les transports publics (un secteur où l'on est souvent allé bien loin dans la dérégulation et l'ouverture à la concurrence), de nombreux auteurs font remarquer les potentiels effets délétères du « managérialisme » ambiant (Kirkpatrick, Altanlar et al. 2017), non seulement au niveau de la gestion stratégique et opérationnelle des organisations publiques, mais également sur la qualité des services délivrés. En conséquence de quoi, l'employé désengagé s'impliquerait moins au travail, avec des coûts potentiels pour les organisations publiques.

Notre propos est aussi de rappeler que le désengagement, loin d'être la tare originelle du fonctionnaire, s'invite insidieusement dans les nouvelles pratiques et outils empruntés au secteur privé, lorsque ces derniers sont appliqués tels quels sans aucune sensibilité publique. Le désengagement des employés publics s'inscrit donc dans un nouveau contexte culturel qu'il s'agit de déconstruire pour mieux les engager. Comme l'illustre cet extrait du rapport de Blessingwhite (2006) :

« *Most Disengaged employees didn't start out as bad apples. (...) They are the most disconnected from organizational priorities, often feel underutilized and are clearly not getting what*

*they need from work. They're likely to be skeptical and can indulge in contagious negativity. If left alone, the Disengaged are likely to collect a paycheck while complaining or looking for their next job », (Blessingwhite report, 2006)<sup>1</sup>.*

Loin d'être l'exact contraire de l'engagement, le désengagement est plus complexe, s'apparentant à une attitude discrétionnaire de répulsion active en vue de se séparer (physiquement ou mentalement) d'une ancre donnée. En substance, s'engager revient à raffermir le lien entre soi et l'ancre d'engagement. Par contre, se désengager implique de choisir activement de s'en défaire (Vandenberghe, Panaccio et al. 2011). Retenons néanmoins pour cet article une conception plus large du désengagement, lequel suppose une force agissante intégrant plusieurs variantes dont :

- Un *désengagement partiel* : énergie moindre investie sur les ancres identifiées d'engagement.
- Un *désengagement passif* : absence d'énergie envers les ancres identifiées.
- Un *désengagement actif* : énergie négative envers ces mêmes ancres.
- Un *désengagement ambivalent mono-ancre* : énergie positive envers certaines dimensions spécifiques d'une ancre, tout en continuant d'investir une énergie négative sur d'autres de ses dimensions (sans doute la situation la plus réaliste dans un contexte de réforme).
- Un *désengagement ambivalent pluri-ancres* : désengagement-engagement selon les ancres pertinentes.

Les chercheurs ont jusqu'ici adopté une approche essentiellement *positive* de l'engagement au travail en s'intéressant essentiellement à ses conséquences attitudinales et comportementales « désirables ». Or, s'intéresser au désengagement chez l'employé public permettrait de mieux comprendre les nouveaux rapports de (au) travail à l'ère post-bureaucratique (Post-NMP), dans le sens où comprendre le désengagement est au moins aussi important qu'étudier l'engagement au travail. Certes la suppression progressive des statuts dans la fonction publique et les incitatifs extrinsèques tout droit venus du monde marchand sont appelés, dans l'esprit des décideurs publics, à susciter chez les employés publics davantage d'engagement au travail ; mais comment se vivent concrètement de tels changements sur le terrain ?

Nous souhaitons, pour traiter la problématique du désengagement chez les employés publics, répondre aux questions suivantes :

- Comment les employés des organisations publiques *hybrides* (combinant des principes de management publics et privés) décrivent-ils leur désengagement au travail ?
- Quels sont les ancrages dominants du désengagement dans le secteur public suisse ?

## — 5 – MÉTHODOLOGIE

Cette recherche mobilise une approche qualitative, tout en se fondant sur une compréhension néo-constructiviste et interprétative des attitudes et comportements individuels (Creswell 2008). C'est une perspective selon laquelle, l'individu influence son environnement de travail tout en étant lui-même influencé par lui. Ainsi les individus arrivent-ils dans l'organisation avec des valeurs issues d'une socialisation primaire (cercle familial, voire premières années d'étude). Ces valeurs conditionnent la forme et la nature de l'engagement au travail. Pour autant, les conditions mêmes (légales et managériales) de travail, de même que la culture organisationnelle sont tout autant susceptibles de façonner l'attachement, l'identification et la loyauté organisationnelles (Meyer, Stanley et al. 2002). Pour être réaliste, l'étude des attitudes et comportements individuels tient idéalement compte de ce contexte ambiant, dont la perception par les acteurs eux-mêmes est tout sauf anodine.

Dans ce cadre, notre étude s'est basée essentiellement sur un programme d'entretiens réalisés pour la thèse de doctorat d'un des auteurs, avec comme objectif d'étudier les ancrages dominants de l'engagement au travail dans le secteur public<sup>2</sup>. Cette fois-ci, le corpus a été recodé afin d'en dégager des catégories permettant de synthétiser les ancres de désengagement au travail des répondants. Les 22 répondants rencontrés sont des femmes ou des hommes non cadres, avec une ancienneté moyenne de dix ans (Min=3 ans ; Max = 30 ans). Ils occupent des fonctions génériques non spécifiquement publiques (en l'occurrence de support) ou, au contraire, spécifiquement publiques, dans des environnements de travail divers du secteur public (administrations publiques centrales du niveau communal, établissement de santé pour personnes âgées, centre de recherche universitaire, entreprise de transport public, etc.). La moyenne d'âge de 42 ans (min = 25 ; max = 49) est adéquate pour cette étude, dans la mesure où nous souhaitons recruter des individus susceptibles de se montrer réflexifs sur leur expérience d'employé public (plus de détail à retrouver en annexe).

L'analyse des discours destinée à capter le sens et les ancres de désengagement au travail constitue la valeur ajoutée de la présente recherche. Ainsi, une première analyse de vingt-deux entretiens avec des employés publics suisses (œuvrant pour moitié dans des contextes classiques et pour l'autre moitié dans des contextes hybrides<sup>3</sup>) a préalablement permis de dégager des ancres d'engagement au travail. Ces dernières sont comparées aux catégories conceptuelles assimilées à des ancres de désengagement apparaissant dans ces mêmes entretiens. À partir des différents ancrages du désengagement au travail, nous pouvons apprécier ici toute la complexité de l'engagement public au travail.

Spécifiquement, après une première phase de recherche par mots-clés exprimant la négation ou la distanciation, une relecture approfondie de l'ensemble du corpus a été faite par les deux auteurs dans l'idée de confronter leurs codages respectifs. S'ajoute à cela une lecture supplémentaire en creux de certains verbatim qui a permis d'avoir un panorama plus complet des ancres potentielles de désengagement au travail. La catégorisation continue, en vue d'atteindre une saturation conceptuelle (stade auquel les verbatim ne semblent plus susceptibles d'apporter de la valeur ajoutée aux construits théoriques), puis de faciliter ensuite l'identification des relations entre différentes ancres du désengagement, a été réalisée à l'aide de l'outil NVIVO® 11. Les résultats ci-après, portent essentiellement sur les ancres de désengagement. Ils dressent un premier état du désengagement tel que vécu dans les environnements de travail post-bureaucratiques suisses sondés.

## — 6 – RÉSULTATS

Dans le Tableau 1, les dix ancres du désengagement au travail sont organisés en cinq dimensions : premièrement la dimension organisationnelle évoque la structure organisationnelle, surtout dans ses formes les plus pyramidales. Les deux ancres de désengagement concernées sont la Hiérarchie et la Bureaucratie. Deuxièmement, le style de management semble cristalliser pour une part importante les attitudes de désengagement. Cette dimension porte autant sur la personnalité du supérieur hiérarchique immédiat que son style de management. Troisièmement, l'emploi comme ancre de désengagement semble être lié à l'intérêt intrinsèque pour le poste, en particulier son utilité sociale. Quatrièmement, c'est souvent l'identité sociale de fonctionnaire qui est rejetée. Ce qui va finalement de pair avec un désengagement envers les comportements non éthiques ou non professionnels.

Tableau 1. Ancres de désengagement au travail

DIMENSION	VERBATIM	ANCRE DE DÉSENGAGEMENT	DESCRIPTION
<b>ORGANISATION</b>			
	« C'est peut-être des choses toutes simples mais... je pense que la hiérarchie ne devrait plus être verticale », FJ_SI	HIÉRARCHIE	Les formes d'organisation et de management trop hiérarchiques sont rejetées car nos répondants préfèrent des interactions plus horizontales.
	« Les choses qui me correspondent un peu moins ont trait à la lenteur administrative (...). Alors ça bouge des fois assez vite. Mais sur certaines choses il y a toujours cette lenteur quand même », VG_SRH	BUREAUCRATIE	La bureaucratie implique bien souvent un échafaudage de règles qui ralentissent l'action.
<b>MANAGEMENT</b>			
	« Ça dépend des managers. Il y a cinq ans on était pas mal motivés par notre chef qui est maintenant parti à la retraite. C'est vrai que ça aide quand même pas mal. Il mettait déjà une bonne ambiance, on était beaucoup encouragé », ER_FIN	SUPERVISEUR	Le détachement semble cristallisé sur la personne du manager. Mais une analyse plus fine montre que derrière le manager se cache son style de management, par exemple : « oublier » de remercier ses collaborateurs, ne pas leur accorder sa confiance, ne pas faire de retour sur leurs performances, etc.
	« Pour ce qui est du soutien, je peux dire que dans mon département il n'y en a pas beaucoup ; confiance oui mais ce n'est pas encore au point de mon point de vue (...) Et c'est aussi de ne pas faire de différences entre collaborateurs. Ne pas donner l'impression qu'il y a du favoritisme », ER_HFIN	STYLE DE MANAGEMENT	Désengagement envers l'absence de reconnaissance pour le travail accompli.
	« On nous impose des chiffres et un rythme de travail auquel il faut s'adapter. Ça nous met un peu plus sous pression car on va comparer notre travail à celui de nos collègues pour savoir comment ils avancent eux », ER_HFIN	QUANTIFICATION EXCESSIVE DU TRAVAIL	Désengagement de la pression du temps. Dans certains cas, les répondants dénoncent un contrôle trop strict qui introduit une émulation malsaine entre collègues.
	« Avant on faisait un peu plus attention à la personne. C'était un peu plus... un peu plus humain alors que maintenant, la machine elle prend le dossier... si la personne ne rentre pas dans les conditions, on ne va pas chercher à savoir pour quelle raison », ES_HFIN	QUANTIFICATION EXCESSIVE DU TRAVAIL	Déshumanisation des services du fait de la digitalisation et l'automatisation du travail. Les employés regrettent en plus qu'on réduise la place de l'humain dans les services publics.

DIMENSION	VERBATIM	ANCRE DE DÉSENGAGEMENT	DESCRIPTION
<b>EMPLOI</b>			
	<i>[Je fais plus attention] « au type de public, ou de service dans le public [et pas un emploi quelconque qui remplirait juste la fonction de gagne-pain] ». (MS_SA-JEG).</i>	SENS	Les répondants annoncent d'emblée le type d'organisation qui ne leur correspond pas : en général des établissements bancaires, ou organisations à buts lucratifs (ex. grandes surfaces). Ceci par opposition à des activités avec une finalité sociale.
	<i>« Ce travail ne me correspond plus vraiment. Là je crois que j'ai fait le tour de mon travail en termes de tâches, de missions. Donc à part changer je ne vois ce que je peux faire d'autre ». ES_HFIN</i>	INTÉRÊT DU POSTE	Désengagement sous forme de désidentification vis-à-vis de son emploi et des nouvelles tâches à assumer à la faveur des réformes dans l'administration publique.
<b>IDENTITÉ</b>			
	<i>« Lorsqu'on me demande si je suis fonctionnaire, je réponds que non. Pourquoi je serais fonctionnaire ? Les gens qui nous traitent de fonctionnaires, souvent ils ont une vision qui est loin de la réalité : le fonctionnaire toujours à ne rien faire, avec son journal, tranquille, qui fait ses horaires et puis il s'en va ». AB_SI</i>	FONCTIONNAIRE	L'image entretenue des fonctionnaires est rejetée, ainsi que les stéréotypes négatifs qui leur sont collés : fainéantise, paresse, démotivation, désengagement, égoïsme etc.
<b>COMPORTEMENT</b>			
	<i>« Il y a par exemple un ancien employé avec qui je ne m'entendais pas du tout (...). Tout simplement il n'avait aucun sens du service public et cela me mettait vraiment hors de moi. C'est ma façon à moi de voir les choses. On est le service public. Je me mets à la place des gens ». FT_SI</i>	ÉTHIQUE	Désengagement envers des comportements non éthiques observés sur le lieu de travail. Des attitudes s'écartant de l'éthique de service public : respect des règles et de la législation en vigueur.
	<i>« Lorsqu'on impose des objectifs élevés, on aboutit à un travail moins qualitatif. Finalement, ce n'est pas du tout valorisant pour le salarié ». ER_HFIN</i>	PROFESSIONNALISME	Dissociation active du manque d'implication. Les répondants fustigent le travail imposant des objectifs trop élevés : source de non qualité.

## — 7 – DISCUSSION

### 7.1 L'autre réalité de l'engagement au travail dans le secteur public : le désengagement

Cette étude révèle cinq dimensions principales (Organisation, Management, Emploi, Identité, Comportement) agissant comme des points d'inertie du désengagement au travail pour diverses

ancres de désengagement au travail : la *Hiérarchie*, la *Bureaucratie*, le *Superviseur*, le *Style de management*, la *Quantophrénie*, le *Sens de l'emploi*, l'*Intérêt de l'emploi*, la figure du *Fonctionnaire*, l'absence d'*Éthique*, et finalement le manque de *Professionalisme*. Dans le Tableau 2 ci-dessous, chaque ancre est répartie selon le type de désengagement tel qu'il ressort du discours des répondants de l'étude. Il est complété par des informations quant à la nature de l'ancre concernée : entité, personne, activité, comportement ou concept abstrait.

Tout d'abord, la dimension organisationnelle comprend deux ancres : la hiérarchie et la bureaucratie. Si la hiérarchie renvoie à la structure parfois quasi-militaire des organisations publiques, la bureaucratie oriente le désengagement vers le fonctionnement notoirement vertical du management public. Souvent impénétrables, ces rouages prennent corps sous un ensemble de lois, règles et directives ayant l'effet de réduire les marges de manœuvre et la réactivité des employés publics. Paradoxalement, ces rigidités semblent s'être davantage renforcées à la faveur du NMP, démultipliant parfois les arènes décisionnelles et renforçant les stéréotypes (du grand public et des décideurs politiques) envers le fonctionariat (et les fonctionnaires). De fait, l'on assiste actuellement dans le secteur public à une « rebureaucratisation », *a priori* en contradiction avec la volonté de « simplifier » la gestion publique pour la rendre plus efficiente et performante (Diefenbach 2009).

Deuxièmement, nos répondants disent moins s'investir dans les emplois auxquels ils ne trouvent aucun sens. Spécifiquement, ces derniers souhaitent poursuivre des finalités plus sociales, terrain de prédilection du secteur public. On retrouve ici la Motivation de service public dans ses dimensions « intérêt général » et « attrait pour les politiques publiques » (Perry and Vandenberg 2015). C'est donc naturellement que nos répondants se désengagent des tâches contribuant à déshumaniser les usagers, lesquelles marquent une prise de contrôle des machines. Dans le même temps, passée la « lune de miel », certaines caractéristiques de l'emploi ne correspondent plus aux employés comme l'évoquent des études récentes de l'évolution de l'engagement organisationnel (Gao-Urhahn, Biemann et al. 2016).

Troisièmement, les ancres de désengagement révélées par la présente étude portent sur l'environnement managérial et le contexte de travail. La dimension management comprend deux pôles de désengagement : le superviseur et son style de management. Si le désengagement envers le leader repose sur une mauvaise expérience relationnelle, le style de management exprime un désengagement recoupant des réalités diverses : pression par le temps, mise en compétition des employés, ou absence de reconnaissance.

Dans les cas où la pression par les chiffres (ou quantophrénie) met en concurrence les collègues entre eux, les répondants déclarent venir travailler avec moins d'envie, moins d'entrain, donc moins d'engagement. Car ce style managérial est d'abord source de conflits, et accessoirement de favoritisme, voire d'injustice organisationnelle. Cependant, c'est l'absence de reconnaissance au travail qui agit le plus puissamment pour renforcer le désengagement envers le style de management : typiquement l'absence de «*Merci*» verbalisé, au-delà de toute reconnaissance financière.

Quatrièmement, les analyses révèlent de façon frappante une des conséquences des réformes de ces dernières années dans le secteur public, soit la remise en question des fondements identitaires du fonctionariat. Les répondants refusent en effet d'être appelés « fonctionnaires », l'expression étant jugée péjorative car liée au pantoufflage, à la paresse, voire l'incompétence. Ceci marque une rupture culturelle avec une bureaucratie aujourd'hui dépassée. Toutefois, en parallèle de ce discours, les répondants tiennent à rappeler leurs missions de service public, lesquelles imposent tout de même une éthique propre au statut de fonctionnaire. Une attitude ambivalente dans la mesure où s'expriment ici à la fois un désengagement et un engagement envers l'agir fonctionnaire.

Aux ancrages précédemment développés s'ajoute un désengagement envers deux catégories de comportements : le non-respect des normes liées aux prestations publiques, qui est aussi lié plus généralement au manque de conscience professionnelle. Attachés à l'excellence et à la qualité de leur travail, les employés publics sondés se dissocient activement d'un tel manque d'implication au travail, c'est-à-dire d'éthique publique. Ainsi dans leur entendement, faire du bon travail (au sens de respecter les valeurs défendues dans le secteur public) est d'autant plus important que l'on travaille pour l'État et la collectivité.

### 7.1 Vers une typologie des ancres de désengagement

En dehors des entités ou des personnes, nos répondants évoquent diverses ancres de désengagement, qui appellent une typologie plus fine. On peut par exemple distinguer des ancrages sur des activités, comportements ou concepts abstraits (Meyer and Morin 2016).

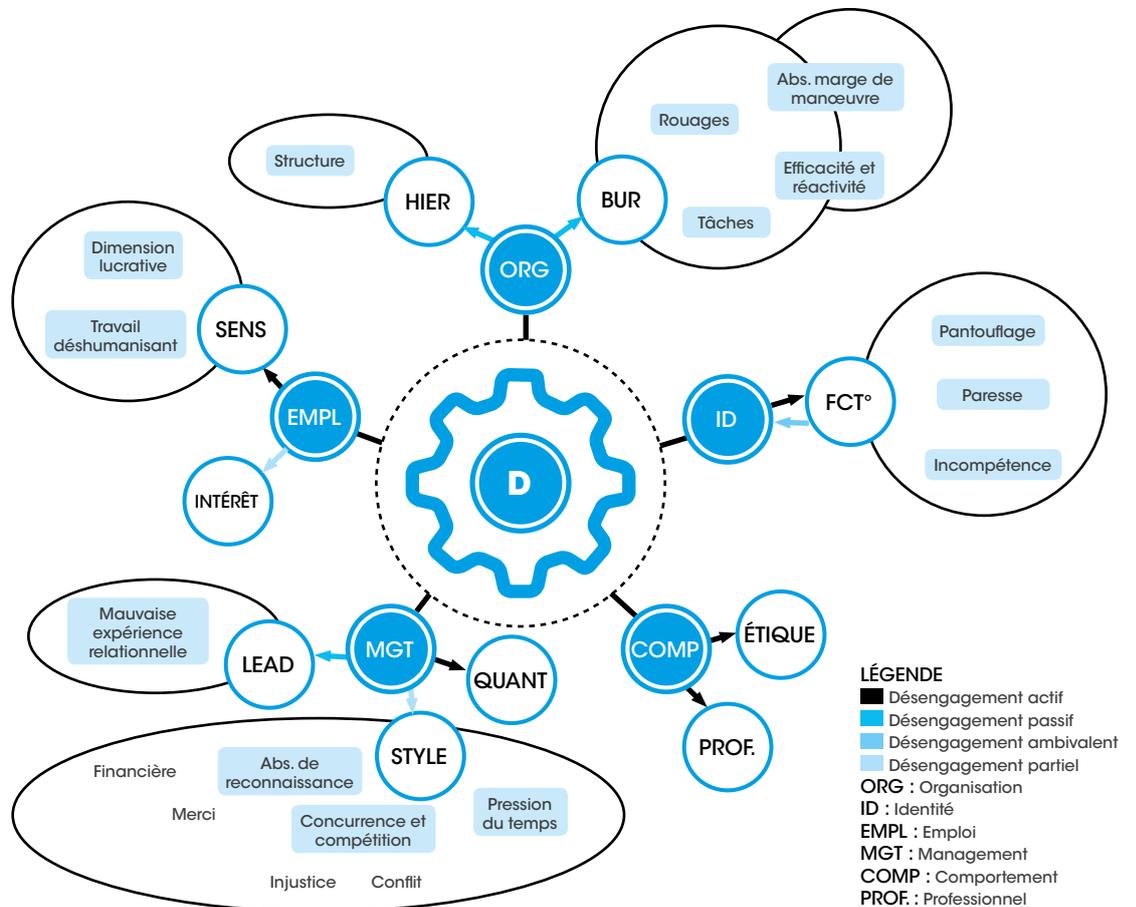
D'autre part, la majorité des ancres définies comme entités ou personnes (en réalité bien peu (2/9)), se retrouvent sur la dimension *Organisation* du désengagement, à part l'ancre *Superviseur* qui reste liée au *Management*. Il est également intéressant de voir émerger différents niveaux de désengagement. Par exemple, un désengagement passif envers les ancres *Organisation* et *Superviseur*, illustration de l'impuissance de nos répondants à y changer grand-chose. Les formes de désengagement les plus actives portent en revanche sur les comportements non éthiques ou non professionnels. Cela est d'autant plus remarquable qu'il permet de confirmer en creux à quel point les répondants tiennent à cet éthos distinctif d'employé public. On constate également un désengagement actif sur l'identité de fonctionnaire. Il s'agit même d'un désengagement hybride qui tranche parfois avec la véhémence du propos : « Je ne me suis jamais sentie fonctionnaire. Mais il est vrai qu'on est au service de la société », (CD\_FBM), rappelant manifestement l'abondante littérature sur la désidentification (Kreiner and Ashforth 2004).

Tableau 2 : Typologie des ancres de désengagement<sup>4</sup>

NIVEAUX	ANCRES	NATURE DU DÉSENGAGEMENT				ENT. / PERS.	ACTIV.	COMP	CONCEPT
		Passif	Partiel	Actif	Ambiv.				
<b>Organisation</b>	Hiérarchie	•				•			
	Bureaucratie	•				•	•		•
<b>Management</b>	Superviseur	•				•			
	Style de management		•				•	•	
	Quantophrénie			•			•	•	
<b>Emploi</b>	Sens			•			•		•
	Intérêt		•						•
<b>Identité</b>	Fonctionnaire				•				•
<b>Comportement</b>	Éthique			•				•	
	Profession			•				•	

Le constat est clair, les employés se désengagent majoritairement de certains comportements, activités, réalités abstraites au travail, de manière plus ou moins passive, comme illustré par la Figure 1 ci-dessous. C'est en ce sens que nos analyses révèlent toute la complexité du rapport à l'emploi dans le secteur public et permettent de comprendre plus finement, à partir du concept de désengagement, l'engagement au travail.

Figure 1: Ancrages du désengagement au travail chez les employés publics



## LIMITES ET CONCLUSION

La diversité des ancres de désengagement identifiées dans la présente étude démontre toute la complexité de la relation d'emploi dans le public. Ainsi le désengagement résulte en priorité des mécanismes, pratiques et climats aliénants au travail, comme autant de rouages entravant la priorité accordée à l'utilisateur-client. En outre, l'identité de fonctionnaire fait l'objet d'un désengagement ambivalent pour lequel les employés semblent partagés entre le rejet des stéréotypes liés au fonctionariat et la préservation d'un éthos public. On peut avancer que l'ambivalence du désengagement envers l'identité de fonctionnaire recèle une hybridité intéressante à explorer dans le contexte post-bureaucratique actuel. Car en même temps qu'ils essaient, parfois par tous les moyens, de s'en défaire, les employés publics rencontrés restent tout de même attachés à une éthique publique sans doute nécessaire à une action publique de qualité. De même, les formes de désengagement envers le style de management et l'intérêt pour l'emploi semblent partielles, traduisant ainsi le fait que l'individu y investit une énergie moindre comparativement aux autres ancres de désengagement. Par contre, lorsqu'il s'agit de l'organisation, le désengagement des employés publics devient carrément passif, confirmant le fait que cet ancrage n'est pas le plus saillant dans le secteur public.

Cette étude a montré, d'autre part, que les ancres du désengagement chez les employés publics n'apparaissent pas nécessairement en miroir (a contrario) des ancres d'engagement classiques comme on aurait pu l'espérer. Par exemple, un engagement saillant envers le Supérieur, l'emploi ou la profession n'implique pas forcément leurs contraires : le désengagement envers ces mêmes ancres.

Toutefois, et malgré l'intérêt que représente à ce stade notre théorie des ancrs de désengagement, les possibilités de généraliser nos résultats restent limitées, comme typiquement la plupart des travaux reposant sur une approche qualitative. Elle l'est aussi (limitée) dans le fait que bien souvent les concepts de motivation et d'engagement sont confondus. Ceci dit, seule une échelle validée du désengagement au travail dans le secteur public permettrait, outre d'évaluer la magnitude du désengagement envers les ancrs de la présente étude, d'en différencier les formes.

En définitive, les chercheurs intéressés d'étudier les ancrs du désengagement au travail dans le secteur public pourraient commencer par affiner celles déjà découvertes ici. C'est une possibilité qu'offre notre typologie en cinq catégories qui servirait ainsi comme base de travail. Aux gestionnaires des ressources publiques, nos résultats apportent des clés intéressantes de décodage des formes, mais également des sources du désengagement au travail. Le désengagement a pendant trop longtemps été attribué principalement au statut de fonctionnaire. Au-delà du désengagement apparent de certains employés publics, il semble exister, de notre point de vue, un véritable attachement au service et à l'éthos public, soit la raison d'être des organisations d'État. Il s'agit de mieux comprendre cet attachement et de l'instrumentaliser au service de la gestion quotidienne du capital humain (développement, compensations, gestion des performances). Il s'agit également à terme de contribuer à mieux anticiper la mobilité des compétences dans les organisations publiques, tout comme l'attraction que ces derniers peuvent avoir pour les individus désireux de contribuer à la chose publique.

En somme, comprendre le désengagement c'est mieux maîtriser l'engagement au travail, surtout à une époque où les conditions d'emploi dans le secteur public se précarisent de plus en plus, augurant à terme une disparition du fonctionariat.

<sup>1</sup> <http://christian.hohmann.free.fr/index.php/management-du-changement/374-le-modele-blessingwhite> [consulté le 3.01.2017].

<sup>2</sup> Il s'agit du projet de thèse de l'un des auteurs (Armand Brice Kouadio), dont les premiers résultats ont été présentés à la conférence EGPA en août 2016 à Utrecht, dans Groupe d'étude Personnel Policies.

<sup>3</sup> Les organisations ont été catégorisées selon les critères utilisés par Perry et Rainey pour apprécier la « publicitude » ou l'hybridité organisationnelle (Perry and Rainey 1988, Rainey 2011) ; soit le mode de financement public ou privé, de contrôle politique ou économique et de régulation sociale hiérarchique ou polyarchique.

<sup>4</sup> NOTE – COMP : comportement ; ACTIV. : Activité ; CONCEPT : concept ou idée abstraite ; AMBIV : ambivalent ; MGT : management.

<sup>5</sup> NOTE : ORG. : organisation ; ANCTé : ancienneté ; DOM. PROF. : domaine professionnel ; F/M : genre (homme ou femme) ; ENVIR. : environnement de travail ; Gen : générique ; Publ : public ; Hyb : hybride.

## Bibliographie

**Allen, N. J. and J. P. Meyer (1990)**, « The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organisation », in *Journal of Occupational Psychology*, 63, p. 1-18.

**Aubert, N. (2003)**, « Les sources de démotivation dans une entreprise publique en mutation », in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duvillier, J.-L. Genard and A. Piroux, Paris, L'Harmattan, p. 93-108.

**Boyne, G. A. (2002)**, « Public and Private Management : What's the Difference ? », in *Journal of Management Studies*, 39 (1), p. 97-122.

**Creswell, J. W. (2008)**, *Research Design : Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Sage Publications, Inc.

**Deci, E. L. and R. M. Ryan (2000)**, « The "What" and "Why" of Goal Pursuits : Human Needs and the Self-Determination of Behavior », in *Psychological Inquiry*, 11(4), p. 227-268.

**Diefenbach, T. (2009)**, « New Public Management in Public Sector Organizations : The Dark Sides of Managerialistic "Enlightenment" », in *Public Administration*, 87(4), p. 892-909.

**Elsbach, K. D. (1999)**, « An Expanded Model of Organizational Identification », in *Research in Organizational Behavior*, Vol. 21, p. 163-200.

- Emery, Y. and D. Giaouque (2003)**, « Le dilemme motivationnel des agents publics: Régulations émergentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type «nouvelle gestion publique», et leur impacts sur la motivation au travail », in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duvallet, J.-L. Genard and A. Piroux, l'Harmattan, p. 77-92.
- Emery, Y. et D. Giaouque**, « De l'hybridation des mondes à la perte d'identité des agents publics : analyse d'un processus de différenciation - intégration entre l'emploi public et privé », in *Revue Internationale de sciences administratives* (à paraître).
- Emery, Y. et D. Giaouque (2016)**, *L'acteur et la bureaucratie au XXI<sup>e</sup> siècle*, [Québec], Presses de l'Université Laval.
- Gao-Urhahn, X., T. Biemann and S. J. Jaros (2016)**, « How Affective Commitment to the Organization Changes Over Time : A Longitudinal Analysis of the Reciprocal Relationships Between Affective Organizational Commitment and Income », in *Journal of Organizational Behavior*.
- Giaouque, D., A. Ritz, F. Varone and S. Anderfuhren-Biget (2012)**, « Resigned but Satisfied :The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction », in *Public Administration*, 90(1), p. 175-193.
- Kelman, H. C. (1958)**, « Compliance, Identification, and Internalization : Three Processes of Attitude Change », in *Journal of Conflict Resolution*, p. 51-60.
- Kilroy, S., P. C. Flood, J. Bosak and D. Chênevert (2016)**, « Perceptions of High-Involvement Work Practices and Burnout : the Mediating Role of Job Demands », in *Human Resource Management Journal*.
- Kirkpatrick, I., A. Altanlar and G. Veronesi (2017)**, « Corporatisation and the Emergence of (Under-Managed) Managed Organisations : the Case of English Public Hospitals », in *Organization Studies*, Vol. 38, Issue 12.
- Kreiner, G. E. and B. E. Ashforth (2004)**, « Evidence Toward an Expanded Model of Organizational Identification », in *Journal of Organizational Behavior*, 25(1), p. 1-27.
- Lemire, L. et G. Martel (2007)**, *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXI<sup>e</sup> siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Loehnert, W. (1990)**, *Innere Kündigung*, Berne, Lang.
- Meyer, J. P. and L. Herscovitch (2001)**, « Commitment in the Workplace ; Toward a General Model », in *Human Resource Management Review*, 11, p. 299-326.
- Meyer, J. P. and A. J. S. Morin (2016)**, « A Person-Centered Approach to Commitment Research : Theory, Research, and Methodology », in *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 37, Issue 4, p. 584-612.
- Meyer, J. P., D. J. Stanley, L. Herscovitch and L. Topolnytsky (2002)**, « Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organisation : A Meta-Analysis of Antecedents, Correlates and Consequences », in *Journal of Vocational Behavior*, 61, p. 20-52.
- Morin, A. J., C. Vandenberghe, J.-S. Boudrias, I. Madore, J. Morizot and M. Tremblay (2011)**, « Affective Commitment and Citizenship Behaviors Across Multiple Foci », in *Journal of Managerial Psychology*, 26(8), p. 716-738.
- Morrow, P. C. and R. E. Wirth (1989)**, « Work Commitment Among Salaried Professionals », in *Journal of Vocational Behavior*, 34(1), p. 40-56.
- O'Reilly, C. (1989)**, « Corporations, Culture, and Commitment : Motivation and Social Control in Organizations », in *California Management Review*, 31(4), p. 9-25.
- Perry, J. L. and W. Vandenberghe (2015)**, « Public Service Motivation Research : Achievements, Challenges, and Futures Directions », in *Public Administration Review*, 75(5), p. 692-699.
- Reichers, A. E. (1985)**, « A Review and Reconceptualization of Organizational Commitment », in *Academy of Management Review*, 10(3), p. 465-476.
- Schein, E. H. (1978)**, *Career dynamics*, Londres, Addison- Westley.
- Vandenberghe, C., A. Panaccio and A. K. Ben Ayed (2011)**, « Continuance Commitment and Turnover : Examining the Moderating Role of Negative Affectivity and Risk Aversion », in *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 84(2), p. 403-424.
- Wiener, Y. (1982)**, « Commitment in Organisation : a Normative View », in *Academy of Management Review*, 7(3), p. 418-428.
-

## ANNEXE

Tableau 3 : Données sociodémographiques des répondants<sup>5</sup>

N°	Code	ORG.	POSTE	ANCTÉ	AGE	DOM. PROF.	F/M	FCT.	ENVIR.	Carrière
1	NY01	Mairie	Secrétaire de direction	10	42	Support	F	Gen	Publ	P
2	NY02	Mairie	Cheffe de bureau	8	55	Support	F	Gen	Publ	PP
3	NY03	Mairie	Déléguée commerciale	10	50	Spécialiste	F	Gen	Hyb	PP
4	NY04	Mairie	Spécialiste RH	5	30	Spécialiste	F	Gen	Publ	P
5	NY05	Mairie	Chargé de projet	5	29	Support	M	Gen	Publ	P
6	NY06	Mairie	Électricien de réseau	5	36	Tech	M	Gen	Hyb	PP
7	NY07	Mairie	Employée d'administration	10	33	Support	F	Gen	Hyb	PP
8	FI01	Canton	Chef de Groupe	13	49	Spécialiste	M	Hyb	Publ	P
9	FI02	Canton	Secrétaire de direction	10	38	Support	F	Gen	Publ	PP
10	FI03	Canton	Secrétaire de direction	15	38	Support	F	Gen	Publ	P
11	UN01	Université	Secrétaire administrative	20	50	Support	F	Gen	Hyb	P
12	UN02	Université	Assistante RH	1	25	Support	F	Gen	Hyb	p
13	UN03	Université	HRBP	8	40	Spécialiste	F	Gen	Hyb	PP
14	UN04	Université	Co-RH	11	30	Support	F	Gen	Hyb	P
15	GE01	Mairie	Assistante Urbanisme	8	45	Spécialiste	F	Publ	Publ	PP
16	GE02	Mairie	Photographe	13	47	Spécialiste	F	Gen	Publ	PP
17	GE03	Mairie	Graphiste	13	52	Tech	F	Gen	Publ	PP
18	UN05	Université	Conseillère RH	7	28	Support	F	Gen	Hyb	PP
19	EM01	EMS	Nettoyeuse	10	40	Tech	F	Gen	Hyb	PP
20	EM02	EMS	Aide-soignant	10	40	Tech	M	Gen	Hyb	P
21	EM03	EMS	Assistante de direction	15	42	Support	F	Gen	Hyb	P
22	MB01	TP Publics	Chauffeur	7	50	Tech	M	Gen	Publ	PP

# LA PLACE DU TRAVAIL DANS LES TRANSFORMATIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE :

illustrations et propositions du réseau Anact-Aract

## Philippe Douillet

responsable de l'animation et de la coordination des actions du réseau Anact dans la fonction publique (Anact)

Ces dernières années, dans la fonction publique, les interventions du réseau Anact se sont multipliées en lien avec les nombreuses transformations qui affectent celle-ci. Cet article dresse un panorama des interventions du réseau et pointe les spécificités de l'accompagnement dans ce secteur. Il met surtout en évidence un constat récurrent : l'absence de prise en compte du travail concret des agents dans les processus de réformes organisationnelles. Différentes causes dans les modes de conduite du changement comme des caractéristiques antérieures propres à la fonction publique expliquent cet éloignement des réalités du travail, source de souffrance pour les agents et de difficultés dans la qualité du service public. Cependant, des initiatives ont été prises récemment pour une meilleure prise en compte des questions du travail ; le réseau Anact, par son accompagnement, cherche à soutenir cette orientation.

L'accompagnement de la fonction publique (FP) par le réseau Anact permet une vue globale des transformations dans le secteur (mécanismes de décision, stratégies, jeux d'acteurs nationaux et locaux, etc.). Dans cet article, nous privilégierons des éléments de connaissances issus du terrain et de la description des activités réelles des agents. Nous mettrons particulièrement en valeur les transformations majeures du travail au travers de constats transversaux à toute la FP. Cette description n'est possible que parce qu'elle est soutenue par nos nombreuses interventions de terrain qui, au-delà des particularités des activités et métiers, font apparaître des situations récurrentes permettant une certaine généralité.

## 1. LES ENJEUX D'INTERVENTIONS DU RÉSEAU ANACT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Si le réseau Anact a été depuis longtemps engagé auprès des acteurs du monde hospitalier public<sup>1</sup>, les demandes émanant de la FP ont explosé depuis six ans environ, d'abord dans la FP territoriale (FPT) puis, peu après, dans les structures de la FP d'État (FPE). En 2017, il est possible d'enregistrer plus d'une centaine d'interventions du réseau Anact, des actions avec des formes et durées de mobilisation très différentes : formation et accompagnement des acteurs, interventions de longue durée à visée plus expérimentale, etc. De plus en plus, ces interventions se démultiplient dans des actions collectives regroupant dans le même processus plusieurs entités. C'est le cas avec les clusters<sup>2</sup> dans les centres hospitaliers ou certaines actions collectives avec les Plateformes Ressources Humaines (PRRH). C'est

### MOTS-CLÉS

interventions, RPS, QVT, travail, conduite du changement, qualité de service

le cas également lorsque des actions se conduisent dans le cadre de conventions nationales avec des expérimentations locales comme celles avec le ministère de la Santé ou avec le ministère de l'Éducation nationale.

Les interventions concernent l'ensemble de la FP. Elles sont plus nombreuses dans la FP d'État du fait des actions conduites dans l'Éducation nationale dans les rectorats mais aussi avec plusieurs chantiers dans les universités. Le secteur hospitalier est aussi un secteur bien représenté au travers d'actions collectives. Pour la FPT, les actions sont essentiellement locales, conduites par les Aract, en appui aux collectivités, en particulier les agglomérations et les zones métropolitaines impliquées dans des opérations de fusion.

### ***La prédominance du thème des risques psychosociaux***

Le thème dominant reste celui des RPS avec des actions de formation (formation-action la plupart du temps) et d'appui à des diagnostics et à l'élaboration de plans d'actions. Les structures publiques commencent à avoir de l'expérience sur les RPS ; aussi, les demandes s'orientent aujourd'hui vers l'aide à l'évaluation des démarches de prévention pour soutenir de nouvelles formes de mobilisation des acteurs. À partir d'analyses de situations de travail, les interventions concernant les RPS traitent des questions d'organisation du travail, de management, de conduite de changement. L'enjeu consiste à rendre les acteurs (de prévention, d'encadrement, du CHSCT, etc.) autonomes et plus attentifs aux questions du travail dans les conduites du changement.

### ***La qualité de vie au travail en émergence***

Les approches fondées sur la notion de « Qualité de vie au travail (QVT) » se développent même si elles sont encore rares. Il existe des réticences ou des difficultés pour passer à une nouvelle étape plus ambitieuse comme la QVT : réticences syndicales, car celles-ci estiment que la QVT risque d'occulter les difficultés des agents dans les transformations des organisations publiques. Du côté des directions, les réticences s'expriment autour d'un concept qui paraît complexe et alors qu'une culture organisationnelle et managériale favorisant la participation des agents n'est pas encore acquise. De plus, les acteurs se sont fortement mobilisés sur les RPS et, avant de s'ouvrir à d'autres approches, ils ont besoin d'évaluer les effets de leurs actions et de s'assurer des capacités de l'organisation à passer du diagnostic au plan d'action, étape malheureusement souvent occultée (Douillet, 2017). La question de la pérennité des plans d'actions est une question majeure ; elle reste aujourd'hui fragile, conditionnée, d'une part, par la rotation rapide de l'encadrement, et d'autre part, par l'impact des nombreuses réformes nationales qui viennent percuter les plans d'actions locaux.

### ***La conduite du changement au cœur des préoccupations***

D'autres thèmes sont au cœur des interventions : usure professionnelle et prévention de la pénibilité, absentéisme, télétravail, mise en place d'espaces de discussion, prévention des addictions, etc. Beaucoup d'interventions sont directement liées à des demandes d'accompagnement à la conduite de changement, notamment à l'occasion de la réforme territoriale ou de la mise en place de projets de réorganisation des services. Des demandes concernent également un appui au fonctionnement du CHSCT dans le but d'accroître les capacités d'action des représentants du personnel et des directions. Les interventions sont toujours conduites de façon participative et visent l'implication de l'ensemble des acteurs, l'encadrement en particulier.

En réalité, la question sous-jacente à la plupart des demandes d'accompagnement – RPS en particulier – est bien celle des conséquences des réorganisations et des formes de conduite de changement, situations dans lesquelles l'impact social est généralement fort et mal maîtrisé. Au-delà d'un appui à la construction d'actions de prévention, l'enjeu ultime consiste à développer une culture du « travail » dans la FP de façon à ce que les questions concrètes vécues par les agents puissent être mises en évidence, portées et entendues par les décideurs, particulièrement en amont de ces phases de transition. Il s'agit alors d'équiper les acteurs en charge de conduire ces changements et d'aider à développer de nouvelles régulations sociales dans les projets de transformation en se situant plus en amont des transformations et en travaillant à soutenir des innovations sociales et organisationnelles, notamment autour des usages du numérique dans les services publics.

## — 2. AU CŒUR DU DIAGNOSTIC : L'OUBLI DU TRAVAIL DANS LES TRANSFORMATIONS ET LA CONDUITE DESCENDANTE DU CHANGEMENT

Au travers de nos interventions et du recueil de l'expression des agents, il nous apparaît que l'engagement des agents publics repose sur trois piliers : 1) une certaine stabilité des environnements de travail et des emplois, 2) une activité fortement porteuse de sens car directement en lien avec les usagers et en proximité de leurs besoins et 3) une activité d'abord marquée par le service de l'intérêt général et donc relativement éloignée de logiques comptables et marchandes. Ces repères et la conception du service public que les agents portent au travers de leur engagement au travail sont aujourd'hui bouleversés (réduction des moyens, éloignement par rapport à l'utilisateur, éclatement de collectifs de travail, etc.). Mais il ne faudrait pas oublier les enjeux subjectifs qui sont à la base du malaise très souvent évoqué par les agents publics : ils ne comprennent pas toujours le sens des réformes, a fortiori quand elles se multiplient et qu'elles sont conduites sous un mode descendant. Il en résulte une plus grande insécurité pour les agents et des tensions sur le sens de leurs missions. Il n'est donc pas étonnant que ces réformes n'aillent pas de soi pour de nombreux agents.

### 2.1 Des évolutions des organisations qui bouleversent les déterminants du travail

#### *L'évolution des missions et le poids du reporting*

Un premier élément qui ressort de nos interventions concerne la transformation des missions et des critères de qualité de service. De façon explicite ou implicite, de nombreuses organisations publiques se réforment et se transforment au gré des changements politiques et des évolutions des stratégies sur le rôle attribué à la fonction publique. L'amélioration de la qualité du service, pourtant souvent mise en avant à l'occasion de ces changements, est définie loin des activités concrètes des agents. La clarté des missions, appui significatif à l'engagement des agents, n'apparaît pas alors si évident, surtout si des réformes se suivent à un rythme accéléré ne permettant pas de confirmer des orientations prises. Le sens du changement imposé échappe alors à l'entendement des agents. C'est surtout le cas si des logiques gestionnaires prennent une importance trop grande, interrogeant la notion de mission d'intérêt général et aussi, concrètement, le travail des agents, l'encadrement en particulier, plus occupés à des activités de *reporting* qu'à développer le service auprès des usagers. Par ailleurs, lorsque des indicateurs de performance sont construits, il arrive assez fréquemment que ceux-ci soient conçus en dehors de toute connaissance du travail concret des agents et notamment de toutes les activités de régulation nécessaires en pratique pour assurer au mieux la relation à l'utilisateur. Les agents peuvent alors nourrir un sentiment de non-reconnaissance du travail accompli. Cette situation risque d'entraîner des déformations de l'activité pour satisfaire aux critères de résultats qui

deviennent plus importants que la satisfaction des usagers (Loriol, 2015). Les logiques de *reporting* sont standardisées et formalisées dans des règles impératives, ce qui peut conduire à des dilemmes éthiques pour les agents.

### ***Les transformations de la relation aux usagers***

La notion de « conflits de logiques » permet d'aborder cette situation observée à l'envi. Le service aux usagers est fondé sur des logiques de proximité avec des relations forcément personnalisées. Le travail concret de l'agent – et ce qui constitue le geste professionnel – consiste justement à trouver la bonne réponse à une demande singulière : or, ceci entre parfois difficilement dans les compartiments pré-formatés des outils de gestion. Par ailleurs, l'encadrement est fortement mis à contribution dans la mise en œuvre de changements à la définition desquels il n'est pas associé (Oiry, Vignal, 2016). Cette position inconfortable est souvent source de souffrance.

Des évolutions des services publics, appuyées par des transformations technologiques conduisent, dans bien des cas, à favoriser le passage de l'utilisateur du statut « d'utilisateur » à celui de « client » avec des exigences de type commercial qui transforment la relation et le travail des agents. On peut dire que le travail des agents, en particulier au contact du public, s'est fortement complexifié et que ceux-ci doivent faire face à de nouveaux enjeux. Cette évolution représente sans doute des possibilités d'intérêt renouvelé dans le travail mais peut déboucher aussi sur des occasions de tensions nouvelles, psychiques et relationnelles.

### ***La digitalisation et l'évolution des relations entre agents et avec les usagers***

La digitalisation accélérée de la fonction publique française ne se fait pas sans impact sur les conditions de travail des agents. On assiste au développement d'outils et de processus informatisés à grande échelle dans toutes les fonctions. Il y a une évolution vers une dématérialisation des procédures qui exige des temps d'apprentissage importants pas toujours suffisamment anticipés. Par ailleurs, celle-ci modifie aussi les circuits de décision et les relations et coopérations entre services. Enfin, celle-ci peut entraîner un éloignement des usagers et une transformation des rapports au public. Dans certains cas, la relation directe à l'utilisateur qui faisait en grande partie l'intérêt du travail disparaît ou est amoindrie. Dans d'autres cas, celle-ci est profondément modifiée car il faut rendre un service à un usager beaucoup plus exigeant et informé, entraînant un positionnement nettement plus expert de l'agent. Ce dernier devient ainsi avant tout le régulateur des relations à l'administration et des tensions potentielles dont, par ailleurs, il ne maîtrise pas les causes.

### ***Une augmentation des différentes dimensions de la charge de travail***

La plupart des transformations conduisent à une augmentation sensible de la charge de travail. Ce point a été identifié dans de nombreuses interventions avec des caractéristiques différentes et souvent complémentaires. Cette charge peut augmenter directement en lien avec les réductions d'effectifs et c'est alors la dimension quantitative de la charge qui l'emporte. C'est aussi une récrimination récurrente des agents, cadres en particulier, engagés, outre leurs tâches habituelles, dans de multiples projets chronophages. Des indicateurs traduisent souvent ce débordement : dépassement des horaires de travail, difficultés à prendre des congés ou à aller en formation, difficultés à conjuguer vie privée et vie de travail. Mais il y a aussi une augmentation subjective de la charge à prendre en compte en relation avec les transformations des relations aux usagers telles que décrites auparavant.

### ***L'insécurité grandissante de la relation d'emploi***

Il est significatif que dans des enquêtes par questionnaire auprès des agents, notamment basées sur les facteurs de risques du rapport Gollac<sup>3</sup>, la variable « insécurité de l'emploi », qui devrait *a priori* être peu significative dans la FP, apparaisse fortement, témoignant d'une inquiétude des agents sur leur avenir professionnel, non pas en termes de perte d'emploi<sup>4</sup>, mais en termes de connaissance de leur cadre d'emploi (lieu, communauté professionnelle, missions, etc.). L'environnement est perçu comme devenu particulièrement changeant, ce qui génère un sentiment d'insécurité (Uhalde, 2013). Celle-ci est aussi souvent perçue au travers des reconfigurations des collectifs de travail – des collectifs éclatés, d'autres recomposés à partir de collectifs très différents – avec des effets sur des identités professionnelles construites de longue date : le choc de cultures pour des personnels issus de services administratifs différents peut être rude dans certains services (particulièrement dans la FP d'État au niveau régional ou départemental ou encore dans les agences régionales de santé), et ce d'autant que des règles d'emploi ne sont pas harmonisées pouvant susciter des sentiments d'injustice.

## **2.2 Des conduites du changement défailtantes**

### ***Le rythme et la multiplicité des changements***

Contrairement à une image reçue, la fonction publique connaît des transformations incessantes depuis quelques années. Cette multitude de changements est la première caractéristique des contextes rencontrés lors de nos interventions et le sujet principal d'expression des agents. Dans certaines interventions, des agents se sont qualifiés de « poly-restructurés ». La multiplicité, la succession des changements – souvent sans même un bilan des effets des réformes antérieures – entraînent une difficulté de compréhension du sens de ces changements et une difficulté à adhérer à ces évolutions. De nombreuses études ont mis en évidence l'importance et l'ampleur de ces changements avec une accélération depuis les années 2000 ainsi que les difficultés associées à ces transformations (Pichaut 2013 ; Greenan, Hamon-Cholet, Ughetto, 2016 ; Bachelard, Loiseau 2017). Ces changements prennent des formes différentes mais tous influent sur les caractéristiques du travail des agents et des repères acquis jusqu'alors pour ancrer leur action.

### ***Le caractère descendant et éloigné des réalités du travail***

Outre la multiplicité des réformes et leur succession rapide, le caractère descendant de leur conception et de leur mise en place est particulièrement prégnant dans la FP. Dans nos interventions et multiples contacts à divers niveaux de la FP, on note une distance forte entre des acteurs décideurs et des acteurs de terrain qui expriment souvent une impression de décalage entre les plans nationaux, ressentis comme très descendants et conçus sans prendre en compte les contextes et les conditions concrètes de déploiement de l'action publique<sup>5</sup>. Les obligations découlant de plans nationaux sont alors d'abord perçues comme une contrainte supplémentaire, éloignées des réalités du terrain, générant des contradictions permanentes dans des contextes, par ailleurs, plutôt marqués par la pénurie de moyens. Ce caractère descendant induit une faible participation des agents, de l'encadrement, y compris les directions et des organisations syndicales à tout projet de transformation.

## **2.3. Des difficultés antérieures des organisations publiques**

### ***La faiblesse des marges de manœuvre***

Ces difficultés de conduite de changement sont aussi à relier à la faible possibilité de participation, à l'échelon local, aux décisions de changement important et qui affectent le travail. C'est vrai no-

tamment des cadres qui ont très peu de pouvoir autonome en matière de gestion des ressources humaines de leurs équipes, qui agissent dans un cadre très contraint alors même que ces changements leur demandent d'entreprendre des transformations rapides de leurs organisations du travail en visant plus de flexibilité.

### ***La complexité des circuits de décision et d'action***

Il existe des problèmes récurrents de définition des fonctions, de compétences et de cloisonnement de services. Ce problème est très souvent au centre de nos constats et aussi de nos préconisations. Globalement, on retrouve dans la FP, des systèmes cloisonnés et des processus de décision lourds et rigides. Ils entraînent souvent des tensions entre services, entre personnes et des situations de concurrence et de confusion par rapport aux lieux de décision. C'est plus particulièrement le cas dans la fonction publique territoriale : à la problématique des changements fréquents de personnels d'encadrement s'ajoutent des ambiguïtés quant au rôle des élus, générant des espaces supplémentaires de confusion dans les circuits de décision. Les changements peuvent alors devenir des enjeux de pouvoir pour redessiner la configuration de l'organisation et les modes de coopération entre les personnes et services. Il est fréquent aussi, pour nous, de constater des contextes de travail où des agents affectés aux mêmes tâches sont sous des statuts très différents, développant en retour de forts sentiments d'injustice organisationnelle.

### ***Une culture organisationnelle insuffisante***

Globalement, il n'existe que peu de véritable « culture organisationnelle ». Conduire le changement est alors souvent conçu comme changer les postes et les fonctions sans tenir compte de tous les enjeux du travail, des coopérations et des régulations organisationnelles et sociales nécessaires. On note également une forte tendance à analyser les crises au prisme des seuls comportements individuels inappropriés et à penser régler, par exemple, les difficultés rencontrées par des décisions visant les personnes individuellement par des décisions de mobilité. On note enfin souvent des faiblesses importantes en termes de management liées en partie à la formation initiale – même s'il y a des efforts importants pour renouveler celle-ci – et aussi aux modalités de parcours plus liés à des compétences expertes qu'à celle de compétences de management (ex : directions de services à l'hôpital). Les pratiques participatives commencent à se développer mais elles semblent encore très minoritaires. Le niveau relativement faible des marges de manœuvre reconnu à l'encadrement constitue aussi un frein à des pratiques de management ouvertes et innovantes. Le contexte de transformation permanente est enfin une situation qui fragilise fortement l'encadrement : outre les questions de charge de travail particulièrement élevée dans ces périodes de changement, l'encadrement peut se trouver mis en cause et développer des positions de repli.

### ***Un dialogue social formel***

Celui-ci reste le plus souvent formel et a du mal à prendre en compte les situations de travail concrètes. Cette faiblesse du dialogue social pose la question de la formation des acteurs, notamment des employeurs publics et des représentants syndicaux à la négociation<sup>6</sup>, en prenant en compte les aspects organisationnels et de vécu au travail. Ceci interroge aussi les capacités de négociation des acteurs locaux dans des organisations structurées verticalement et dans lesquelles le pouvoir d'agir est perçu comme faible. Sans pouvoir agir dans ces dimensions concrètes, le réflexe est alors de poser les problèmes d'une façon très générale – mais sans solutions locales possibles – ou, à l'inverse, de les

traiter par le biais de situations individuelles à régler, freinant des approches collectives et organisationnelles. Sur les RPS, si souvent à l'origine de demandes d'interventions adressées au réseau Anact, on voit ainsi les acteurs se concentrer sur des actions de prévention tertiaire ou secondaire, plus faciles à négocier et sur la base de résultats tangibles.

### ***La diversité de la fonction publique***

Des conditions spécifiques propres à certains versants de la FP ou à certains secteurs particuliers nécessitent aussi la prise en compte de dimensions sociales et culturelles particulières dans des projets de transformation. On peut citer des secteurs à forte identité de métier (ex : enseignants, magistrats, policiers, etc.), avec une autonomie importante ou une histoire sociale forte. Enfin, des questions démographiques particulières sont à considérer, comme par exemple le genre qui marque certaines activités (telles les assistantes maternelles) ou l'âge qui affecte certains métiers avec une démographie vieillissante. Cela peut s'avérer problématique dans la gestion des mobilités avec des personnes vivant des handicaps et des restrictions médicales.

### ***La fonction publique dans un contexte de précarisation grandissante***

Enfin, il importe de noter que la fonction publique se trouve souvent en première ligne face aux fractures sociales et au développement de la précarité. L'environnement dans lequel se développe le service public est globalement un environnement plus difficile avec des contextes nouveaux de violence (par exemple, la police). La mission des agents est rendue plus complexe : difficultés plus importantes d'obtenir des résultats de son engagement, questions nouvelles de précarité à traiter, situations traumatisantes de violence dans l'exercice du service du public. Les conduites de changement qui ne prennent pas en compte ses difficultés – pour beaucoup inédites – sont alors ressenties comme un manque de reconnaissance et comme portant atteinte aux valeurs de l'engagement des agents.

## **— 3. VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU TRAVAIL**

Si les constats précédents laissent entrevoir les difficultés importantes de transformation de la fonction publique, nos actions au plus près du terrain, comme nos contacts avec des acteurs décideurs à tous niveaux, nous amènent à relever des évolutions significatives en direction d'une meilleure prise en compte du travail. Certains acteurs se mobilisent peu à peu pour chercher les compromis organisationnels et sociaux nécessaires au bon fonctionnement de la fonction publique.

### ***Le cadre renouvelé de négociation***

On observe tout d'abord une revitalisation significative de la négociation sociale dans les dernières années. L'accord de novembre 2009<sup>7</sup> a déjà été une étape très importante d'actualisation des dispositions applicables en matière de santé et de sécurité au travail. Il a permis un renouvellement du cadre d'action, l'apparition d'acteurs de prévention spécifiques dans les services et une ouverture large vers les questions de conditions de travail avec, notamment, la mise en place progressive des CHSCT à partir des années 2012. Mais l'activité de négociation a continué à se développer sur d'autres sujets : la précarité en 2012, l'égalité professionnelle en mars 2013 et la prévention des RPS en octobre 2013 avec des propositions d'actions intéressantes. La négociation sur la QVT en 2014-15, même si elle n'a pas abouti à un accord, témoigne de la prise de conscience de tous les acteurs des enjeux sociaux des transformations et de l'évolution des représentations en matière de santé au

travail avec une approche large, faisant le lien entre conditions de vie au travail, qualité du travail et qualité du service public<sup>8</sup>. Même s'il ne s'agit ici que de définition de cadres nationaux, cette activité de négociation a entraîné des développements d'actions dans toute la FP et une évolution progressive des représentations des acteurs publics.

### ***Une évolution de la GRH et de la prévention***

La DGAFP en particulier, mais aussi d'autres acteurs de formation, (les écoles de formation des cadres de la fonction publique) ont engagé des programmes ou produit des outils d'aide à destination des acteurs de terrain pour les aider à gérer les transformations en tenant compte des facteurs humains<sup>9</sup>. Sur le plan de la prévention, notamment des RPS, de nombreuses actions de formation et de soutien ont été développées au niveau national et aux niveaux locaux pour bâtir une culture de la prévention et soutenir des plans d'actions. Des acteurs nouveaux ont été installés pour développer une culture organisationnelle, comme les COT (conseiller en organisation du travail) au niveau des PFRH ou des cadres d'action originaux pour soutenir des projets innovants proposés par les services, comme les appels à projets sur des fonds d'amélioration des conditions de travail et des pratiques RH<sup>10</sup>.

### ***La prise de conscience et la mobilisation des acteurs de terrain***

Les acteurs de terrain sont également plus mobilisés : nous le constatons dans nos interventions et au travers d'une étude menée par l'Anact pour la DGAFP en 2017<sup>11</sup>. Il s'observe une réelle prise de conscience des acteurs décideurs et un mouvement de mobilisation de tous les acteurs dans les services (Directions, encadrement, préventeurs, représentants du personnel et syndicaux) avec une ouverture à des approches nouvelles, plus participatives, dans la gestion des ressources humaines et des questions du travail. Le cadre des directives ministérielles sur les plans RPS est évidemment la raison majeure de cette évolution mais, peut être aussi, plus généralement, la prise de conscience par les cadres de la FP de la nécessité de travailler à l'amélioration des conditions de travail comme condition de la réussite d'une transformation des services publics perçue comme inéluctable. Le milieu « environnant » est aussi fortement porteur de cette logique : milieu de la prévention, associations de professionnels, etc.

### ***Des expérimentations sociales dans la FP***

De plus en plus, dans les structures publiques elles-mêmes ou dans leur environnement proche, se développent des lieux d'expérimentation sociale touchant à des conduites de projets plus participatives (colloque RDS sur des innovations en matière de dialogue social<sup>12</sup>, expériences d'innovation soutenues par la 27<sup>e</sup> région, etc.) ou à des pratiques permettant l'expression des agents<sup>13</sup>. On peut considérer aussi d'autres expériences en développement comme témoignant de la vitalité de l'innovation sociale : expériences de télétravail, actions originales de soutien à l'encadrement<sup>14</sup>, observatoires QVT<sup>15</sup> dans le milieu hospitalier, etc. Il est à noter enfin qu'ont vu le jour ces dernières années de nombreux lieux d'échanges entre acteurs des structures publiques (plateformes RH, clusters) qui permettent de prendre du recul, de « sortir de son administration », de puiser des idées et de soutenir les initiatives des uns et des autres.

Ces évolutions sont notables mais restent limitées. Toutes les informations précédentes mettent en évidence une mobilisation sans précédent d'acteurs de la FP pour « gérer au mieux » les impacts humains des transformations. Sur la question des RPS, par exemple, les acteurs sont fortement mobilisés sur des actions de prévention secondaire ou tertiaire, avec des actions de formation notamment. Si

les diagnostics de malaise dans les services sont de qualité, la remontée aux causes profondes et l'action en prévention primaire restent difficiles. D'une certaine façon, il y a une compréhension plus partagée des difficultés des agents, l'expression des problèmes est devenue davantage possible... mais on traite les questions essentiellement de façon curative. Autrement dit, la question majeure qui reste en suspens est celle de la conception et de la conduite des transformations et de l'association des questions du travail et de l'expérience des agents à ces processus.

## CONCLUSION

L'enjeu fondamental de ces interventions consiste à soutenir la prise en compte du travail des agents et leur implication dans les changements comme des leviers incontournables de la transformation du secteur public. La question du bon positionnement de l'Anact pour peser sur les lieux de décision et facteurs de détermination du travail se pose évidemment comme celle du niveau pertinent d'action, la fonction publique dans son ensemble ou des sous-ensembles distincts.

Il s'agit de favoriser la prévention primaire et le développement de politiques de qualité de vie au travail. L'action du réseau va donc se porter particulièrement sur le soutien au développement de marges de manœuvre des acteurs, de l'encadrement en particulier, et sur la construction d'organisations du travail qui permettent un travail de qualité pour les agents et pour le service aux usagers. L'enjeu ultime pour le réseau consiste alors à susciter des interventions le plus en amont possible des projets de transformations pour développer des régulations plus anticipatrices. La cible des interventions du réseau Anact, est moins celle des objets de transformations en soi que des acteurs en charge de les concevoir, de les mettre en œuvre ou de les gérer. Le pari est donc principalement d'équiper ceux-ci en développant des compétences de régulation qui prennent en compte le travail des agents et l'organisation du travail comme des facteurs déterminants de la qualité du service public. Le réseau Anact est donc particulièrement attentif aux opportunités d'actions en direction des concepteurs d'organisation, aux managers des services publics et aux partenaires sociaux. Beaucoup d'actions collectives visent à soutenir ces acteurs dans leurs dynamiques en faveur des innovations sociales et organisationnelles et de la qualité de vie au travail. Ces démarches permettent de confirmer l'approche du travail comme mode de compréhension du fonctionnement des organisations. Elles permettent également de renouveler notre approche de la performance dans les services qui ne se lit pas uniquement en termes d'efficacité économique mais aussi en termes de qualité du service rendu au public dans des activités non marchandes. L'intervention du réseau Anact nourrit ainsi, non seulement la question de la qualité des conditions de travail de salariés particuliers, mais aussi la question de la place et de la qualité du service public dans une économie de marché.

<sup>1</sup> Aide à la mise en place des accords Durieux dès 1991, puis des CHSCT, actions sur TMS et RPS, etc.

<sup>2</sup> Forme d'accompagnement collectif des établissements de soins sur un territoire. Voir [www.anact.fr/themes/etablissements-de-sante](http://www.anact.fr/themes/etablissements-de-sante)

<sup>3</sup> Rapport du collège d'expertise sur les facteurs de RPS (2011) qui définit six familles de facteurs de risques.

<sup>4</sup> Sous réserve tout de même des emplois contractuels et vacataires (environ 18% des emplois publics).

<sup>5</sup> Étude Anact : Anne-Marie Nicot (2017) : « La qualité dans la FP. Quel apport d'une approche par le travail ? », [www.anact.fr/la-qualite-dans-la-fonction-publique-quel-apport-d-une-approche-par-le-travail](http://www.anact.fr/la-qualite-dans-la-fonction-publique-quel-apport-d-une-approche-par-le-travail).

<sup>6</sup> Étude RDS 2018 : « La formation au dialogue social dans la FP », [www.rds.asso.fr/new/attachments/article/234/Enquete.pdf](http://www.rds.asso.fr/new/attachments/article/234/Enquete.pdf)

<sup>7</sup> Accord du 20 novembre 2009 renouvelant le cadre de la prévention dans la FP et le rapprochant de celui du secteur privé.

<sup>8</sup> Le projet d'accord prétendait « remettre le travail au cœur de la réflexion sur les organisations afin que tous les agents soient mis en situation de réaliser un travail de qualité ».

- 9 Guides DGAFP, dont le « Guide d'élaboration d'une étude d'impact en matière de RH », 2016.
  - 10 Fonds d'innovation RH (FIRH) et Fonds Interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIAC), [www.fonction-publique.gouv.fr/fonds-dinnovation-rh-et-fiact](http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonds-dinnovation-rh-et-fiact).
  - 11 Rapport 2017 Anact pour la DGAFP : « Bilan qualitatif des démarches de prévention des RPS dans la fonction publique conduites à la suite de l'accord-cadre de 2013 ».
  - 12 Voir, 3<sup>es</sup> Assises du dialogue social dans la FP, décembre 2016, voir : [www.rds.asso.fr](http://www.rds.asso.fr).
  - 13 Expériences d'espaces de discussion au ministère des Finances, au ministère des Affaires sociales, etc.
  - 14 Actions de co-développement répandues dans plusieurs ministères.
  - 15 Mise en place de l'Observatoire de la QVT des professionnels de santé (2018).
- 

## Bibliographie

- Allen, N. J. and J. P. Meyer (1990)**, « The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organisation », in *Journal of Occupational Psychology*, 63, p. 1-18.
- Douillet P. (2017)**, « Passer du diagnostic au plan d'action : l'enjeu majeur des démarches RPS dans la FP », in *Les Cahiers des RPS*, n° 30, décembre 2017, p. 34-39.
- Loriot M. (2015)**, « Les dimensions collectives de la Qualité de vie au travail », in *La Revue des conditions de travail*, n° 3, p. 25-32.
- Oiry E. et Vignal J. (2016)**, « Peut-on manager le changement tout en le subissant ? », in *Questions de management*, 2016/2, n° 13.
- Uhalde (dir), 2013**, *Les salariés de l'incertitude. Solidarité, reconnaissance et équilibre de vie au travail*, Toulouse, Octarès Editions, coll. « Travail & Activité humaine ».
- Pichaut F. (2013)**, *Gestion du changement. Vers un management polyphonique*, De Boeck.
- Greenan N., Hamon-Cholet S., Ughetto P. (dir), (2016)**, *Salariés du public, salariés du privé face aux changements*, L'Harmattan.
- Bachelard O, Loiseau N. (2017)**, *Le bien-être au travail*, Presses de EHESP.

# LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL (QVT) :

un système de ressources et d'actions pour la Fonction publique

## Max Masse

Directeur-adjoint du travail, Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP),  
Membre associé du Laboratoire CIRNEF (Université de Rouen)  
max.masse@travail.gouv.fr

**S**anté et sécurité au travail, risques psychosociaux et qualité de vie au travail (QVT) ont constitué depuis 2009 les fondements d'un dialogue social dynamique et renouvelé dans la fonction publique française. Une nouvelle catégorie « sociale de l'action publique » (Garnier et Masse, 2015) émerge progressivement. Bien que le projet d'accord-cadre « Qualité de Vie au Travail » de 2015 n'ait pas été signé, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a continué à s'engager dans ce sens. Cette contribution montre que pour la fonction publique de l'État, la transformation de son système organisationnel offre aux départements ministériels des perspectives de développement et d'expérimentations. Il reste maintenant au niveau régional et départemental à prendre le relais. Associer travail réel des agents et QVT devrait conduire à des évolutions réformatrices en prenant le travail comme pivot essentiel des transformations. Nous analyserons les transformations institutionnelles qui permettent ce changement.

## INTRODUCTION

La transition de l'hygiène et sécurité vers la santé et sécurité au travail (SST) dans la fonction publique française (SST-FP) s'inscrit dans un processus historiquement situé. Le portage politique, le pilotage des négociations et la mobilisation collective des organisations syndicales ont donné des résultats qui offrent aujourd'hui une force relative en termes, d'une part, d'adaptation pragmatiques dans et par l'action et, d'autre part, d'injonctions pour structurer les pratiques dans l'univers composite des trois versants de la FP.

Notre propos est fondé sur une expérience en tant que partie prenante des processus de construction de la SST dans la fonction publique depuis plus d'une dizaine d'années. Notre association directe ou indirecte aux négociations relatives à la prévention des risques psychosociaux nous a permis d'observer les contradictions entre, d'un côté, une administration qui souhaitait remplir ses obligations réglementaires de prévention des risques professionnels en se basant sur une approche prescriptive descendante, et de l'autre, des organisations syndicales qui souhaitaient mettre au grand jour l'expression des agents sur leurs souffrances liées au travail réel. Les différentes étapes vers l'accord du 20 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux illustrent les « déliaisons conjointes » que les parties prenantes ont générées dans le processus de négociation.

### MOTS-CLÉS

prescription, pilotage,  
« légistique », activité  
réelle

Notre posture est donc celle d'un ethnographe qui observe, écoute et décrit des situations vécues pour capter les stratégies des acteurs, et d'un ethnologue qui analyse textes, documents et discours afin de faire émerger des logiques propres aux écrits et aux déclarations. En nous appuyant sur des écrits variés, nous cherchons à comprendre et penser les singularités de la fonction publique française et les processus institutionnels qui l'animent.

## — 1. UNE ÉVOLUTION SANS PRÉCÉDENTS

Les conditions de travail des fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État n'ont véritablement été prises en compte qu'à partir de 1982 sous l'effet des lois Auroux. C'est l'accord majoritaire du 22 novembre 2009 qui a permis de passer un cap décisif en assurant la transition d'une approche « hygiène et sécurité » et prévention des risques professionnels (logique assurantielle) à la vision plus large de construction de la santé et de la sécurité au travail (logique de gouvernance). La notion de qualité de vie au travail devait compléter et enrichir le processus mais le projet d'accord-cadre de 2015 n'a pas été signé et les négociations ont été rompues ; les travaux se sont prolongés entre les partenaires sociaux mais sous la forme de groupes de travail dans lesquels seule la DGAFP avait la main en termes de décisions finales.

Rappelons aussi que les projets ministériels concernant les parcours professionnels et la mobilité inter-fonction publique (2007) ont accéléré les négociations sur les conditions de travail (Accords de Bercy, 2008). L'émergence de la santé et sécurité au travail (2009) a été suivie d'une focalisation sur la prévention des risques psychosociaux (2013) qui comportait déjà en son sein les prémices des négociations relatives à la qualité de vie au travail (2015). Ces dernières ne se sont pas conclues par un accord mais elles ont continué à faire leur chemin au sein de la DGAFP et avec l'aide de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) pour donner lieu en 2016 et 2017 à une réorganisation structurelle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Un processus décisionnel et organisationnel est donc lancé aujourd'hui et plus particulièrement dans la fonction publique de l'État ; il va affecter les départements ministériels et leurs services déconcentrés dont les actions rétroagiront sur la DGAFP et permettront d'autres avancées en termes d'organisation, de méthodes et d'outillage.

Une nouvelle étape vient d'être franchie, car les services de la DGAFP ont été reconfigurés en 2016<sup>1</sup> (organisation générale) puis en 2017<sup>2</sup> (organigramme). À cette occasion, elle a été instituée DRH de l'État.

Dans la même temporalité a été présenté un plan d'action pluriannuel en matière de SST<sup>3</sup>. Il a été demandé aux employeurs publics de participer à la mise en œuvre du plan d'action sur la SST et d'en faire connaître la teneur à leurs personnels. S'agissant des employeurs de l'État, ce plan d'action s'inscrit dans la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'État<sup>4</sup>.

La DGAFP assure donc le pilotage de l'ensemble de la démarche qui s'intègre elle-même dans celui beaucoup plus vaste de la réforme administrative et territoriale de l'État et des trois versants de la fonction publique.

En matière de conditions de travail, on constate une mise en cohérence du projet en regroupant, en particulier, dans un seul bureau, « l'organisation du travail », le « temps de travail » et la « qualité de vie au travail ». Devenue officiellement pilote interministérielle des ressources humaines, la DGAFP a fixé un nouveau cadre organisationnel aux départements ministériels qui doivent eux-mêmes engager des reconfigurations aux niveaux de leurs administrations centrales (secrétariats généraux et services

RH). Les exemples des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances seront mobilisés comme illustration concrète de ces changements.

Mais ce processus ne se limite pas au cercle « parisien » de l'administration générale et des administrations centrales. La DGAFP peut déployer son action SST sur l'ensemble du territoire au niveau des plateformes régionales des ressources humaines grâce à la création des conseillère(e)s en organisation du travail<sup>5</sup>.

Mais comment dans ces conditions favoriser un mode de gouvernance qui tient compte d'une « écologie humaine du travail » ?

## — 2. UNE NOUVELLE CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE

La dynamique impulsée par la DGAFP s'inscrit dans une triple temporalité :

- le temps long, pour la fonction publique française<sup>6</sup>, de l'évolution de la prise en compte des conditions de travail des fonctionnaires et agents publics initiée à partir de 1982 (dans le contexte des lois Auroux) ;
- un temps intermédiaire qui s'est incarné avec les Accords de Bercy (2008), et l'accord majoritaire du 20 novembre 2009 relatif à la santé et sécurité au travail pour les trois versants de la fonction publique française ;
- le temps court de l'action collective, des jeux d'acteurs et des interactions stratégiques (Evrard, Matagne, 2014) suite à l'absence de signature du projet d'accord cadre QVT fonction publique.

On peut donc admettre que le changement fut rapide et radical mais qu'il a connu des mécanismes d'ajustement dans une logique globalement expérimentale sous la forme de petits pas, de bricolages, voire de débrouillardises et de « coalitions de cause » (Garnier, Masse, 2017).

Les résultats ont dépendu d'interactions sociales stratégiques où les parties prenantes ont su faire jouer leurs différences et leurs préférences ; l'exemple le plus illustratif<sup>7</sup> étant vraisemblablement l'accord majoritaire du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux (Sanglerat, Masse, 2016).

Au niveau national, de nouvelles évolutions, politiques, éthiques, juridiques et méthodologiques ont été favorisées par l'acte fondateur constitué par l'accord majoritaire du 20 novembre 2009. Ce dernier a provoqué des changements partagés de points de vue sur la santé au travail qui ont, par incidence, occasionné une vaste réévaluation normative et cognitive des parties prenantes parce qu'il a pris en compte les singularités juridique, historique, culturelle, organisationnelle, professionnelle et sociale... et les particularités fonctionnelles des trois versants de la fonction publique.

## — 3. RESTRUCTURER L'AVAL POUR ORGANISER L'AMONT

La conjoncture critique et le choc exogène de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) aura permis en 2009 d'ouvrir le système de relations entre employeurs publics et organisations syndicales de fonctionnaires et ainsi de rompre avec les (dés)équilibres passés. La transition paradigmatique de l'hygiène et sécurité à la santé et la sécurité au travail via la négociation collective aura donné jour à une rénovation du dialogue social<sup>8</sup> et permis d'instaurer de nouveaux rapports entre les parties prenantes en ouvrant une période relativement stable et institutionnalisée (accord de 2013 précité, projet d'accord-cadre qualité de vie au travail de 2015 et plan pluriannuel d'actions SST précité).

Ce processus concerne les activités professionnelles de plus de 5 millions d'agents.

La DGAFP est aujourd'hui une autorité administrative légitimée juridiquement et doublement autorisée, d'une part, à piloter et accompagner l'ensemble de la fonction publique et, d'autre part, à diriger la fonction publique de l'État en matière de ressources humaines. Un cap est fixé qui définit les missions de la DGAFP de la politique des ressources humaines dans la fonction publique et de la fonction de responsable ministériel des ressources humaines. Il précise, en particulier, le rôle de la DGAFP dans ses missions de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines (RH) commune à l'ensemble de la fonction publique et, pour la fonction publique de l'État, il lui confère les missions de direction des ressources humaines de l'État

Plus particulièrement pour ce qui nous intéresse, l'article 2. (7°) du décret prévoit que la DGAFP élabore les règles relatives à la SST, ainsi qu'à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique et veille à leur mise en œuvre ; elle définit les orientations en faveur du renforcement de la qualité de vie au travail des agents publics.

Afin de mettre en adéquation ses nouvelles missions et le fonctionnement de ses services, un bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail a été créé au sein de la sous-direction des politiques sociales et de la qualité de vie au travail. Le regroupement en un seul bureau de thématiques préalablement « dispersées », organisation du travail, durée du travail, SST et QVT illustre, d'une part, la volonté d'une approche globale et quasi systémique de ces questions par la DGAFP (Masse, Sangleprat. 2014) et, d'autre part, les bénéfices tirés de la convention et des travaux subséquents avec l'Anact.

Pour organiser, accompagner, mesurer... les transformations du travail en amont, la DGAFP a donc créé en aval les conditions de transformations de ce travail via un cadre réglementaire à la fois structuré et souple.

#### — 4. « EXPÉRIMENTER TOUT EN CHEMINANT : UNE MÉTHODE ÉPROUVÉE »

Dans cette évolution, la DGAFP a conduit un processus de pilotage et d'accompagnement essentiel. Toutefois, le constat est partagé que les appropriations respectives par les structures nationales des novations engagées n'ont pas connu le même succès au niveau des structures locales. En termes de communication, l'expression respective des contraintes institutionnelles (administration) et des remontées de terrain sur la souffrance au travail (OS) ont été mutuellement comprises, acceptées pour produire un accord (Arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la Justice (article 5) en phase avec ces réalités. Chaque partie a joué pleinement le jeu dans les négociations.

Le changement est important. Les partenaires sociaux ont appris/construit la SST dans le même temps où ils apprenaient à négocier sur ce nouveau sujet. Par là, ils se sont offerts une fenêtre d'opportunité d'amélioration de la gestion publique, et de la transformation de ses modes d'organisation pour une plus grande efficacité et effectivité de l'action publique. La SST devient ainsi une « nouvelle catégorie sociale de l'action publique » (Garnier, Masse. 2015).

La DGAFP a construit sa feuille de route entre rationalité limitée et pragmatisme institutionnel et organisationnel. Puissance déléguée, elle s'est réorganisée et a donné pour des raisons d'efficacité un certain périmètre d'activité aux départements ministériels mais dans un cadre où elle conserve les mécanismes de contrôle pour éviter l'éparpillement ministériel antérieur, voire les résistances bureaucratiques. Ce « cheminement fut l'œuvre » mais les chemins restent variés car ils dépendent de celles et ceux qui les parcourent.

Ainsi, la négociation puis la structuration et la mise en œuvre d'une politique de construction de la SST auront été des « activités administratives constituantes des dispositifs, des assemblages de règles,

de savoirs, de techniques et de pratiques qui ont contribué à construire l'activité même qu'elles régulent, d'en être les rouages cardinaux et de contribuer à structurer leur fonctionnement » (Bezes, Join-Lambert. 2010) :

- d'une part, en tenant ensemble les échelles macro de la réforme de l'État, de l'action publique et de la santé des agents ainsi que le niveau méso de la négociation collective, de la production de normes (textes, guides, référentiel) et des différentes organisations administratives et micro du travail réel et des activités des agents ;
- d'autre part, en s'intéressant à la construction enchevêtrée d'institutions, de politiques et de savoirs, et aux ordonnancements multiples qui ont concouru à consolider les institutions (employeurs publics, organisations syndicales, réseaux de la prévention de la SST, représentants du personnel).

En adaptant les règles du code du travail en matière de SST à la réalité de la fonction publique et de ses trois versants, la DGAFP a produit un modèle d'action et des règles pour réguler les comportements des agents et de l'encadrement. Cette évolution donne sa forme à la DGAFP comme véritable DRH de l'État.

Des marges de manœuvre ont été ouvertes dans le processus de négociation. Il en est attendu des apprentissages, des appropriations collectives des savoirs et des connaissances, des méthodes et des outils nouveaux. L'enjeu consiste à se préserver de prescriptions et de mesures « hors-sol » pour prendre en compte la réalité du travail des agents afin de respecter les préconisations du préambule de l'accord de 2009 : « Les actions en la matière doivent à la fois mieux adapter le travail à la personne humaine, pour favoriser le bien être de chacun tout au long de sa vie professionnelle et contribuer ainsi à renforcer l'efficacité et la production des services, au bénéfice des usagers et des citoyens ».

## — 5. UN TRAVAIL PLUS HUMAIN

Dans la fonction publique française, l'idéal de service public, les notions d'intérêt général et de bien commun apportent des imaginaires et des symboles culturels, sociaux et identitaires singuliers. Les réformes en cours affectent potentiellement cet univers. C'est le cas avec les restrictions des ressources budgétaires, humaines et logistiques, les mutations et l'intensification du travail, la révolution numérique et digitale, le renouvellement des générations, etc. Toutes ces évolutions occasionnent de fait une modification de l'organisation et des relations de travail et d'aucuns parlent de changer la promesse de réalisation dans le travail (Milan, 2017), dont pourtant cette fonction publique peut difficilement faire l'économie.

Le travail est à la fois une production individuelle et collective ainsi qu'une construction identitaire. Il permet de participer à l'élaboration et à la transformation de la société. Dans le secteur privé comme dans le secteur public, le travail réel est une expérience vécue, matérielle et concrète. Les activités qui le composent ne peuvent être seulement rapportées à un accord, un texte ou un référentiel sans risquer sa « désincarnation » (Gomez, 2017). L'activité ne se prescrit pas ; elle tient compte des variabilités inhérentes aux situations productives (délais, qualité, services, etc.). Pour cela, il faut que les agents puissent bénéficier de marges de manœuvre pour bien faire ce travail et faire face à tout ce qui ne peut pas être programmé. La fonction « anthropologiquement féconde » du travail (Jobert cité par Ferry, 1998) se construit dans une tension entre la prescription et l'autonomie de fait dont font preuve les salariés/agents sur le terrain. Les travaux de Dejours et Clot, entre travail contraint, dépendance/reconnaissance, souffrance/plaisir, pénibilité et œuvre, travail choisi, pouvoir d'agir, émancipation et ressources psychosociales permettent d'explorer cette réalité.

Cette prise en compte de l'activité réelle et du réel de l'activité ne doit pas faire oublier les dérives de la prescription, les incertitudes liées aux tâches attendues et aux organisations pathogènes qui restreignent l'espace d'exercice de ce travail réel. Plus particulièrement, depuis la RGPP, le rapport au travail des agents publics a été « pollué » par la culpabilité de ne plus pouvoir bien faire le travail et, bien au-delà, par le sentiment de transgresser les règles du service public. Entre l'impossibilité de donner vraiment de soi dans le travail – en raison de règles inadaptées – et accumulation de la dette envers l'organisation, une problématique destructrice s'est ainsi infiltrée au cœur du travail et des conditions « du et de » travail des agents du service public.

D'un point de vue historique, les luttes sociales ont permis d'humaniser le travail. Dans le cas de la fonction publique, c'est un processus de négociation qui a favorisé l'amélioration des conditions de travail depuis une dizaine d'années. La construction de la SST et la production de normes et d'outillages à partir du travail réel illustrent une volonté d'agir sur le monde de la fonction publique en prenant en compte le travail en train de se faire, la qualité du travail, et le bien-être des agents. La visée plus fonctionnelle d'amélioration des services au public est également recherchée.

## — 6. CRÉER UN SYSTÈME DE RESSOURCES POUR FAVORISER DES FUTURS PROBABLES

La négociation collective dans la fonction publique aura montré que les dimensions technico-juridiques ne doivent pas faire oublier les caractéristiques des populations, des organisations et des activités concernées et la nécessité de venir en soutien à ces dernières. Ainsi l'accord de 2013 aura permis de renforcer le système sociotechnique de la SST :

- sur le fond : en faisant référence aux travaux et aux critères du « Collège Gollac » (2011) ;
- sur le droit : en édictant un cadrage juridique en « cascade » avec une instruction du 1<sup>er</sup> ministre et une circulaire par direction de la fonction publique (DGAFP, DGCL, DGOS) ;
- sur l'opérationnalité : en produisant un guide méthodologique (en liaison avec les organisations syndicales) et des outils pour l'action (repères, indicateurs, référentiels de formation) ;
- sur la méthode : en se projetant dès la négociation RPS sur les enjeux liés à la QVT.

Nous avons vu précédemment que c'est dans le processus de négociations RPS que la DGAFP a découvert la notion de travail réel qui a pris une dimension intégrative dans la production de l'accord. Dans son double rôle de maître d'ouvrage et de décideur, et en reconfigurant les organisations (dont la sienne), elle a favorisé une « rencontre des mondes » (Béguin, 2007) entre l'administration générale des départements ministériels et à terme les services déconcentrés (via les PFRH). Elle a provoqué un décalage qui a créé les conditions favorables pour améliorer le développement des activités, l'appropriation et la mise en œuvre des nouvelles règles de QVT par l'ensemble des parties prenantes (Barcellini et al., 2013).

Mettre en adéquation un système organisationnel cohérent entre une administration générale et ses services opérationnels n'est toutefois pas une évidence (en l'absence d'accord QVT obtenu par la négociation sociale).

Dans le cas présent cette forme anticipatrice de l'action en matière de QVT ne s'est pas satisfaite d'une « simple » actualisation de l'existant ou d'une habituelle projection prescriptive des évolutions des activités.

C'est ici une forme d'ingénierie de conception qui s'est développée. La DGAFP a, en effet, proposé des possibilités organisationnelles et des « environnements capacitants » pour la mise en œuvre de

la politique de son administration générale et a laissé le soin aux parties prenantes de s'organiser pour y répondre.

### Deux exemples

#### *La Justice*

Le service des ressources humaines du ministère de la Justice comprend une sous-direction des statuts, du dialogue social et de la QVT. Le service RH définit la politique ministérielle en matière de santé et sécurité au travail, de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail et en promeut la mise en œuvre par les directions, services et établissements du ministère. Il conduit la politique d'action sociale et de protection sociale complémentaire. Il promeut les actions en faveur de la qualité de vie au travail et de la modernisation des pratiques professionnelles. Le bureau de la gestion des emplois et des carrières de la direction des services judiciaires recueille auprès des chefs de cour, les besoins en matière de ressources humaines et d'amélioration des conditions de travail des magistrats et des juges élus ou désignés en liaison avec le bureau des statuts et des relations sociales de la sous-direction des ressources humaines des greffes, chargé de décliner, pour les services judiciaires, le plan d'action ministériel d'amélioration des conditions de travail et de prévention des risques psycho-sociaux. Plus concrètement un poste de coordonnateur QVT était proposé le 28 juin 2017 à la Commission administrative paritaire des attachés du ministère de la justice.

#### *Les finances*

Pour les ministères économique et financier, la sous-direction de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale comprend le bureau du conseil, de l'innovation et de l'animation qui favorise le développement d'une gestion qualitative des ressources humaines s'appuyant sur des pratiques et des outils innovants. Il coordonne le traitement des questions relatives à la formation professionnelle, à l'organisation du travail et à la qualité de vie au travail des personnels en fonction à l'administration centrale.

## — 7. DE LA SST À LA QVT : UNE « ERGONOMIE JURIDIQUE CONSTRUCTIVE »

La DGAFP a structuré et décliné verticalement une « organisation projet » assurée dans sa partie formelle (décret et arrêté) comme dans sa partie matérielle (organisation fonctionnelle des services). Il reste maintenant à faire « descendre » et surtout à faciliter l'appropriation de la démarche dans les services déconcentrés régionaux et départementaux pour assurer son pilotage horizontal.

L'enjeu consiste à inventer des modalités de transposition et de co-construction de cette démarche pour favoriser sur le terrain une appropriation contextualisée.

Le pouvoir politique a édicté des principes, des règles de droit ont été formulées et nous formulons ici l'hypothèse déjà évoquée pour les comités techniques et CCHSCT (Masse, 2014) qu'un principe de subsidiarité est à l'œuvre et que c'est la négociation locale basée sur le travail réel des agents qui permettra de donner sens et vie à cette politique et à ce droit (Encadré 1).

Les « conditions de création, les modalités de rédaction et de formulation » (Barraud, 2016) des règles QVT sont issues du dialogue social et de la stratégie de la DGAFP mais on peut également considérer que les modes d'application de ce droit n'ont pas été suffisamment rendus lisibles et appropriables (pas de circulaire-cadre ou de guide méthodologique, par exemple). C'est en quelque sorte une œuvre « propositionnelle, prescriptive et prospective » (Ibid.) qui attend que les parties prenantes

locales s'en emparent. Car « (...) faire le droit est définitivement une mission aussi complexe que décisive au sein du jeu social, a fortiori dès lors que, « de manière symétrique et inverse de l'historien chargé de reconstituer une réalité qui a cessé d'exister, le législateur est chargé, lui, de figurer dans la loi une réalité qui n'existe pas encore » (Ibid.)

Pour caractériser cette évolution, il pourrait être possible de parler « d'ergonomie juridique constructive de l'activité prescrite ». Cette ergonomie offre des potentialités de transformations du travail réel, grâce aux transformations organisationnelles intermédiaires au niveau ministériel, elles-mêmes dépendantes de reconfigurations structurelles au niveau de l'administration générale.

Une certaine relativité du droit croise la relativité de la notion de QVT et de ses conditions de production (Masse, 2017) et, dans ce sens, l'esprit du projet d'accord-cadre QVT fonction publique a été gardé (Encadré 2).

Il serait excessif de dire qu'une situation future probable a été projetée précisément par la DGAFP mais on peut constater qu'un système d'action et un système de ressources (Bourmaud, 2011) sont offerts aux agents. Un environnement « capacitant » a ainsi été créé. Il « contribue à renforcer à la fois le système sociotechnique et les relations sociales dans leur ensemble » (Barcellini et al. 2013).

## CONCLUSION

Pour faire de la QVT une « nouvelle catégorie sociale de l'action publique », la DGAFP aura obtenu un certain résultat à partir des formes et des références traditionnelles de la notion d'administration et des systèmes administratifs qui la composent (ministères, administrations centrales, secrétariats généraux). Mais elle l'aura fait en évitant le réflexe bureaucratique et en s'émancipant des règles descendantes et performatives du management public version « planneurs » (Dujarier cité par Pillon, 2015), c'est-à-dire du management à distance de la conception de l'activité. La DGAFP s'est ainsi positionnée dans une logique de construction collective de projets.

De 2009 à 2015, la DGAFP a cherché à construire de nouvelles connaissances et à proposer de nouveaux savoir-faire en prenant en compte la diversité et la richesse de la représentation syndicale nationale, les multiples interdépendances entre les trois versants de la fonction publique tout en s'intéressant au travail réel et aux activités quotidiennes.

En se réorganisant et en entraînant les départements ministériels à sa suite, la DGAFP a lancé une démarche expérimentale au sein de la fonction publique de l'État en sa qualité de DRH de l'État. Il lui reste certainement dans son rôle de pilotage et d'accompagnement général, à effectuer les évaluations utiles pour inventer des modèles adaptés aux deux autres versants de la fonction publique (Territorial et Hospitalier).

Il restera toutefois essentiel de considérer que ce n'est pas la qualité de vie au travail – comme injonction prescriptive – qui fait le travail bienfait mais que c'est la recherche du travail bien fait qui fait la qualité de vie au travail. Il s'agit alors, selon M.-A. Dujarier citée par Pillon (2015), de prendre en compte les activités et les « expériences sensibles » qui engagent les femmes et les hommes au travail dans les trois dimensions « matérielle, sociale et existentielle » de l'action.

### Encadré 1

Le projet d'accord-cadre QCT-FP fixe, pour les trois versants FP les grands principes et axes d'actions relatifs à l'amélioration de la QVT, et il est à décliner par chaque employeur, au vu des spécificités de l'organisation du travail des agents en son sein. Chaque niveau de mise en œuvre sera chargé d'adapter l'accord-cadre QVT aux spécificités de son domaine d'activité, à partir des principes généraux qui y figurent.

Afin de définir des actions concrètes, co-construites avec les organisations syndicales et les agents (dont les agents en position d'encadrement), mesurables, suivies dans le temps et adaptées aux organisations, chaque versant négociera au niveau approprié les mesures à mettre en œuvre pour son application.

Les mesures définies auront ainsi vocation, dans un cadre négocié avec les organisations syndicales, à faire l'objet d'une déclinaison, dans chaque département ministériel, au niveau central et déconcentré, dans chaque établissement public de l'État, dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que dans les établissements relevant de la FPH, afin de préciser le contenu de l'accord et de lui donner toute sa portée concrète au plus près du terrain.

### Encadré 2

La notion de qualité de vie au travail dans la fonction publique renvoie à des éléments multiples, qui touchent les agents individuellement comme collectivement et permettent, à travers le choix des modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail, de concilier la qualité des conditions de vie et de travail des agents et la qualité du service public. L'amélioration de la qualité de vie au travail est une démarche qui regroupe toutes les actions permettant d'assurer cette conciliation. Il s'agit d'un processus social concerté permettant d'agir sur le travail (contenu, organisation, conditions, contexte) à des fins de développement des personnes et des services.

- 1 Décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la DGAFP et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique (JO du 23 décembre 2017. Texte 1 sur 156).
- 2 Arrêté du 16 mars 2017 relatif à l'organisation de la DGAFP (JO du 18 mars 2017. Texte 32 sur 130).
- 3 Circulaire du 28 mars 2017 relative au plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique.
- 4 Circulaire du premier ministre n° 5917/SG-du 16 mars 2017 relative à la stratégie interministérielle RH de l'État pour 2017-2019 (Action 30. P. 32).
- 5 Circulaire du premier ministre n° 5872/SG du 28 juin 2016 relative aux dispositions complémentaires pour l'application de l'article 13 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de déconcentration – Point 8. Mutualisations de fonctionnement.
- 6 Alors qu'elles le sont depuis plus d'un siècle pour les salariés du secteur privé.
- 7 La stabilité présente des représentants des organisations syndicales leur a donné à la fois expérience et légitimité devant des équipes de la DGAFP qui ont été fortement reconfigurées. Les premiers ont su transmettre les enjeux de fond de la négociation et la nouvelle équipe a su les entendre.
- 8 Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.
- 9 Arrêté du 3 mai 2017 portant modification de l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2014 fixant l'organisation en bureaux de la direction des services judiciaires (article 3).
- 10 Arrêté du 3 novembre 2017 modifiant l'arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers (article 6. II).

## Bibliographie

**Barraud, B. (2016)**, *La légistique. La recherche juridique*, Paris : L'Harmattan.

**Barcellini, F. Van Belleghem et L. Daniellou, F. (2013)**, « Les projets de conception comme opportunité de développement des activités », in Falzon, P. (coord.), *Ergonomies constructives*. Paris : PUF.

**Bezes, P. et Join-Lambert, O. (2010)**, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », in *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2, avril-Juin.

**Bourmaud, G. (2012)**, *Système de ressources des opérateurs, ressources pour l'innovation : propositions méthodologiques*, Paris : 47<sup>e</sup> congrès international de la SELF, « L'ergonomie à la croisée des risques ».

**Evrard, A. et Matagne, G. (2014)**, « Temporalité », in Boussaget, L. (et al.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. Références, 4<sup>e</sup> éd., p. 617-623.

**Ferry, G. (1998)**, « Humain, le travail ? », in *Transversales, Vers une civilité mondiale*, n° 52.

**Garnier, D. et Masse, M. (2017)**, « Une pierre angulaire inédite de la négociation dans la fonction publique en France : la santé au travail », in *Chroniques du travail*, n° 6, p. 182-200.

**Garnier, D. et Masse, M. (2015)**, « Santé au travail dans la fonction publique en France : une nouvelle catégorie sociale de l'action publique ? » in *Colloque Association française de sociologie*, RT 18, LEST, « Comment le travail se négocie-t-il ? », Aix-en-Provence, 28-29 mai.

**Gomez, P.-Y. (2017)**, « L'économiste qui a trouvé la foi dans le travail réel », in *Santé & Travail*, n° 97, Janvier, p. 50-51.

**Masse, M. (2017)**, « Fonction publique, la qualité de vie au travail (QVT) quitte le côté obscur », in *Revue Gestion & finances publiques*, n° 3, mai-Juin, p. 93-98.

**Masse, M. (2014)**, « Gouvernance de la santé au travail et principe de subsidiarité. L'exemple d'un assemblage secteurs public-privé comme ressource formative sur les territoires », in *Revue européenne du droit social*, Issue 3, Juin, p. 56-73.

**Milan, A. (2017)**, « L'avenir du travail entre dirigeants d'entreprise et syndicalistes », in *Table ronde*, Colloque « Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain ? » Cerisy, Juillet.

**Pillon, J.-M. (2017)**, « Marie-Anne Dujarier, Le Management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail », in *Sociologie du travail*, vol. 59, n° 2, avril-Juin.

**Sanglerat M.-B. et Masse, M. (2016)**, « Le psychosocial : de l'évaluation des risques à la professionnalisation durable. Détournement d'un objet d'intervention », in *Revue Psychanalyse et management*, n° 04, 2014, p. 39-56.

**Sanglerat M.-B. et Masse, M. (2014)**, « Construction d'un système santé et sécurité au travail. L'exemple de la fonction publique française », in *Préventique*, n° 134, mars-avril, p. 55-57.



**{Expérimentations et  
retour de terrains}**

**108** PRÉVENTION DE L'INEMPLOYABILITÉ ET TRAVAIL POUR TOUS : UNE RECHERCHE-ACTION À LA VILLE DE LILLE

---

**par Maryse Carrez, Mathilde Icard, Dominique Lhuilier, Malika Litim, Anne-Marie Waser**

**123** ZÉRO PHYTO, COMMENT ALLIER QUALITÉ DE SERVICE ET SANTÉ DES OPÉRATEURS ? LES APPORTS D'UNE FORMATION-ACTION DESTINÉE À L'ENCADREMENT

---

**par Raquin Olivier, Justine Forrière et Perrine Ezra**

**132** « LA TRANSFO » : UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL POUR TRANSFORMER LE TRAVAIL DES AGENTS ET FAIRE ÉVOLUER L'ACTION PUBLIQUE

---

**par Sylvine Bois-Choussy**

**141** LES GROUPES D'ANALYSE DE PRATIQUES POUR ENCADRANTS, UN ESPACE SINGULIER POUR DÉVELOPPER LE « PENSER ENSEMBLE »

---

**par Jacques Grandjean**

**152** L'IMPLICATION DES AGENTS DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL : L'EXPÉRIENCE DE L'HÔPITAL PUBLIC DU VÉSINET

---

**par Marrousia Krawec**

**160** PRÉVENIR DURABLEMENT L'USURE PROFESSIONNELLE : L'EXEMPLE DE DEUX SERVICES DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

---

**par Audrey Dassens et Johann Spitz**

**170** GESTION D'UNE CRISE DANS UN SERVICE DE LA FONCTION PUBLIQUE. CONSÉQUENCES D'UN CHANGEMENT CULTUREL

---

**par Jehanne Essa**

**180** L'ACTION DE L'ENCADREMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA SANTÉ DES ÉQUIPES ET DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC

---

**par Annie Debard, Christine Faure Patras, Carole Charras et Philippe Sarnin**

# PRÉVENTION DE L'INEMPLOYABILITÉ ET TRAVAIL POUR TOUS :

une recherche-action à la Ville de Lille

## Maryse Carrez

Directrice des relations sociales et du travail  
Ville de Lille  
mcarrez@mairie-lille.fr

## Mathilde Icard

Directrice générale adjointe chargée des ressources humaines  
Ville de Lille  
micard@mairie-lille.fr

## Dominique Lhuilier

CRTD, Cnam  
dominique.lhuilier@cnam.fr

## Malika Litim

UTRPP, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité  
malika.litim@univ-paris13.fr

## Anne-Marie Waser

LISE, Cnam  
am.waser@gmail.com

Cnam-Lise, 2 rue Conté, case 1LAB40, 75003 Paris<sup>1</sup>

**D**'importantes transformations des organisations du travail et des modèles de management, tout autant que les signes de dégradation de la santé des agents contribuent à la mise en visibilité, dans la gouvernance des organisations publiques, de la problématique des pénibilités et du reclassement. Un partenariat construit entre une collectivité territoriale et une équipe d'intervenants chercheurs, cliniciens du travail, a permis la réalisation d'une recherche-action (RA) sur la prévention de l'inemployabilité et « le travail pour tous ». Sont présentées ici les principales transformations recensées dans la littérature et les analyses relatives aux éléments du co-diagnostic sur les conditions (et leurs empêchements) du travail pour tous. Cette notion entend souligner les caractéristiques d'organisations du travail tolérantes à la singularité et à la variabilité des sujets au travail, à la fluctuation des capacités productives ; ou *a contrario*, d'organisations du travail qui fabriquent des processus de relégation et d'exclusion.

### MOTS-CLÉS

Santé, pénibilités,  
régulations, fonction  
publique, collectivités  
territoriales, prévention,  
inaptitude, reclassement,  
reconversion

## INTRODUCTION

Dans un contexte de faible recrutement et de vieillissement des agents titulaires, la fonction publique (FP) connaît les mêmes grandes transformations qui affectent le monde du travail et les salariés. La nouvelle gestion publique vise à améliorer le rapport coût/efficacité du service et à développer une « rationalisation » qui cherche à promouvoir une culture du résultat. Cette méthode pour faire plus ou mieux à un moindre coût n'est pas sans effet sur les conditions de travail et sur la santé des agents comme en témoigne la progression des absences pour raisons de santé, des TMS et du nombre d'agents en usure professionnelle. Cette évolution tient aussi à l'augmentation du nombre de personnes qui vivent et travaillent avec une santé altérée (Lhuillier et Waser, 2016). D'où la croissance du volume des restrictions d'aptitude et des inaptitudes.

La présente contribution, produite conjointement par les commanditaires et les chercheuses, vise à décrire la dynamique que la recherche-action a permis d'enclencher ainsi que quelques résultats tangibles. Aussi, après avoir examiné les transformations que connaît aujourd'hui la fonction publique territoriale et leurs impacts sur la montée des pénibilités et des inaptitudes pour raison de santé, nous présenterons la méthodologie de la recherche-action. Nous poursuivrons ensuite par les analyses spécifiquement centrées sur deux métiers et services et les principaux enseignements tirés des processus de transformation opérés comme des résistances rencontrées. Ceux-ci contribuent à éclairer une problématique centrale : les conditions (et leurs empêchements) du travail pour tous. La Ville connaît des difficultés pour faire face, tant sur le versant prévention que sur celui de la prise en charge des agents confrontés à une maladie, un handicap ou un accident. En s'engageant dans cette RA, de grande ampleur, la Ville, et en particulier son DGS et sa DGA-RH ont amorcé une transformation profonde, dont on peut d'emblée souligner qu'elle a suscité enthousiasme et résistance. Les résultats, encore récents, sont pourtant au rendez-vous, non seulement par des modifications concrètes, mais plus encore parce que cette RA a permis une évolution du dialogue au sein de la Ville, entre les différents acteurs, et par là-même a contribué à l'évolution de la gouvernance.

### — 1. LE RECLASSEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Nous retiendrons ici les principales transformations qui contribuent à la mise en visibilité et à l'agenda de la gouvernance des organisations publiques de la problématique des pénibilités (CNFPT, 2014) et du reclassement (FNCDG, 2015).

#### **1.1. Le développement des sources d'inaptitude professionnelle**

La préoccupation croissante relative aux inaptitudes dans la FP est liée à la conjonction de plusieurs facteurs, les principaux étant le nombre accru d'accidents du travail, de maladies professionnelles reconnues, en très forte croissance, notamment les TMS qui constituent 80 à 90 % des affections d'origine professionnelle, et le développement des RPS (CNFPT, 2014). Les absences pour raison de santé, en nombre supérieur au secteur privé, sont aussi en forte augmentation.

La prolongation de la vie active, avec le recul progressif de l'âge de départ à la retraite contribue aussi, comme ailleurs, au vieillissement et à la croissance des problèmes de santé des travailleurs. Mais cette problématique se trouve accentuée dans la FP.

En effet, la révision générale des politiques publiques produit un assèchement des marges de manœuvre budgétaires, d'où une réduction des recrutements et du renouvellement générationnel normalement lié aux départs à la retraite. Cette tension dans les effectifs contribue, avec une pression à la productivité plus forte (Krynen et Yeni, 2011), à une intensification du travail. Les fonctionnaires

sont amenés à vieillir ensemble dans la longue durée de leur vie active sans plus bénéficier des possibilités de « mise à l'abri » par l'attribution des tâches les plus pénibles ou les plus exposées aux plus jeunes. Parallèlement, les possibilités de réaffecter les travailleurs en cas de problèmes de santé s'amenuisent elles aussi – en raison de l'externalisation d'un certain nombre de tâches périphériques, de la tendance à la disparition ou au « durcissement » des postes qualifiés doux, de la disparition ou du faible intéressement de certaines possibilités de mobilité verticale – ou sont loin d'être suffisantes compte tenu des effectifs concernés. Les limites des modes usuels de gestion du couple pénibilité-santé fragilisée sont de plus en plus manifestes.

Ajoutons encore, parmi les sources multiples d'inaptitude professionnelle au lourd impact économique et social, la pénibilité croissante d'une part des métiers de la fonction publique territoriale. Ainsi en est-il du travail en Ehpad ou encore dans les crèches, largement documenté par ailleurs.

### 1.2. Les pénibilités : la place du travail de santé ?

Depuis environ 15 ans, on observe un retour du thème de la pénibilité. Celle-ci ne concerne pas que ceux qui sont identifiés comme ayant « des problèmes de santé ». « En population générale la santé parfaite, si tant est qu'on puisse la définir, est une exception. De nombreux travailleurs présentent des troubles, plus ou moins invalidants et ces troubles ont un impact direct sur la pénibilité ressentie » (Volkoff, 2015 : p. 72).

Le caractère plus ou moins gênant de ces troubles dépend bien sûr de leur nature et gravité mais aussi et fondamentalement des exigences du travail et des marges de manœuvre dont les opérateurs disposent dans leurs situations de travail pour pouvoir tenir ensemble travail productif et travail de santé.

Ce « travail de santé » recouvre des activités de soin de soi au double sens du *cure* et du *care*, des auto-prescriptions réglant le style et l'hygiène de vie, la réorganisation des actes exigés par la prescription médicale afin de les ajuster aux contraintes des différentes sphères de vie comme aux désirs et aspirations personnels, la réorganisation des tâches professionnelles, l'invention de nouvelles manières de faire pour construire des compromis entre exigences du milieu de travail et exigences de santé (Lhuillier et Waser, 2016).

En effet, « malade ou non, on n'est pas le spectateur passif de son propre état. Dans le travail (comme dans la vie en général), chacun déploie des façons de faire, individuelles, collectives, qui se construisent et se transforment au fil de l'âge, de l'évolution de son propre organisme, de ses compétences et de son expérience professionnelle, etc. Il ne s'agit donc pas seulement de réfléchir à des situations de travail qui n'aggravent pas les manifestations liées à la pathologie, mais de concevoir des « moyens » de travail qui permettent de développer ces régulations (anticipations, vérifications, coopérations, etc.) » (Molinié, 2006 : p. 24). Il s'agit là d'une voie essentielle de réduction de la pénibilité et qui permet de s'approcher de la notion de « travail pour tous ». Le travail est pénible quand il est fait avec difficultés, efforts, douleurs, quand il est source d'ennui, anxiété... Quand les stratégies développées sont rendues inopérantes par le système de travail dont les contraintes de procédures à respecter, de butées temporelles, de radicalisation des conflits d'activité et de défaut de ressources collectives sont trop fortes.

Les problèmes de santé n'impliquent pas mécaniquement des difficultés dans le travail. Nous ferons ici l'hypothèse que la croissance des inaptitudes et des demandes de reclassement dans la FPT (FNCDG, 2015) tient au défaut de marges de manœuvre permettant un travail de santé puisant dans les ressources de l'expérience et des collectifs de travail. Ce défaut peut être un puissant facteur de

développement de l'usure prématurée au travail. En ce sens, la prévention de la pénibilité est indissociable de la recherche des différentes voies visant à réparer et à compenser (Héas, 2010), qu'il s'agisse des aménagements de poste ou du reclassement des agents en inaptitude ou restriction d'aptitude.

## — 2. UNE RECHERCHE-ACTION POUR FAVORISER « LE TRAVAIL POUR TOUS »

C'est dans cette perspective qu'une recherche-action, d'une durée de 18 mois, est conduite dans le cadre d'une convention de collaboration entre une équipe de chercheurs du CRTD-CNAM<sup>1</sup> et la Ville de Lille, qui compte, avec les communes associées, 4 500 agents. Cette RA fait suite à une démarche globale de lutte contre l'absentéisme et de prévention des risques professionnels ; démarche qui dans le cadre d'une méthodologie classique pour les collectivités avait donné lieu – suite à un diagnostic – à un plan d'actions à mettre en place. Or, en dépit de la qualité de ce plan d'actions et de la mobilisation de l'encadrement et des organisations syndicales durant la construction de ce plan, les processus n'avaient pas évolué.

L'objectif de la collectivité était bien de dépasser les difficultés rencontrées et d'engager une nouvelle démarche impliquant les services RH, mais aussi l'ensemble des acteurs de la Ville volontaires, pour permettre la valorisation des ressources des agents, le développement de leur puissance d'agir (tant dans le réel du travail que dans le processus qui mènera à construire de nouvelles normes de vie au travail, à leur éventuelle reconversion professionnelle) et la mobilisation des ressources collectives, organisationnelles ou institutionnelles pour améliorer les conditions de travail, la prévention des risques professionnels et le procès de reclassement.

La méthodologie de cette RA repose sur l'analyse de l'activité (Leplat, 2008 ; Dujarier et al, 2016), les cadres théoriques de la clinique du travail (Lhuillier, 2006), de la démarche inductive de la sociologie pragmatique (Bessy et Chateauraynaud, 1995 ; Boltanski, 1990) et sur les principes de l'intervention psychosociologique (Dubost 1987 ; Mendel et Prades, 2002).

L'analyse de l'activité, du travail réel, des métiers est au fondement des processus de transformation que cette RA cherche à développer. Et cette approche rejoint le constat réalisé par Krynen et Yeni quand ils soulignent, à propos de l'inaptitude dans la fonction publique :

« Il faut passer d'une logique de protection statutaire en cas d'aléas de santé conduisant à une inaptitude, à une logique de garantie de l'avenir professionnel de l'agent par construction de son employabilité. C'est la capacité de rester actif qui protège » (2011 : p. 62).

La clinique du travail a pour centre le sujet aux prises avec des situations concrètes de travail : subjectivité et activité sont au cœur des investigations théoriques et méthodologiques. Le travail est conçu comme une activité orientée à la fois vers le segment de réalité à transformer, vers autrui et vers le sujet lui-même. Cette activité est fondamentalement sociale, réalisée avec d'autres, pour d'autres, en fonction de règles et repères produits par d'autres. Le travail est à la fois une épreuve et une occasion de développement. L'activité n'est jamais considérée comme déterminée mécaniquement par son contexte car elle le transforme et cherche à affranchir le sujet des contraintes de la situation.

Autrement dit, l'activité peut être porteuse d'une dynamique d'émancipation et de développement. Ce qui suppose des conditions : la possibilité d'un retour réflexif sur l'activité pour en dévoiler les ressources alternatives et accroître les capacités d'expertise sur le travail et son organisation, la mise en visibilité des manières de faire de chacun, la bienveillance indispensable pour faire contrepoids aux risques du dévoilement, et les controverses et délibérations sur le travail afin de le faire évoluer dans un sens favorable à la santé pour tous.

C'est l'ensemble de ces conditions que cherchent à développer les interventions en clinique du travail dans les organisations. Aussi, cette RA vise à (re-)donner la main à ceux qui font le travail sur leur travail, à soutenir l'organisation collective de leur activité, à ouvrir des espaces de débat, à expérimenter des pistes d'amélioration pour que le maintien en emploi puisse être significativement renouvelé.

Les objectifs poursuivis sont les suivants : explorer les conditions de maintien en emploi et en activité, par l'investigation des dispositifs formels existants et utilisés, mais aussi des processus plus informels qui président aux régulations ; conduire des analyses de situations de « terrain » aux différents niveaux concernés : au plan individuel, collectif, organisationnel, institutionnel ; identifier les ressources et freins au maintien en activités (et pas seulement en emploi) et les soumettre dans des groupes de pairs ; élaborer en groupes de pairs des propositions d'amélioration en vue d'expérimentation. Enfin, il s'agit d'améliorer les conditions de maintien en emploi et en activité et de prévenir l'inemployabilité par la mise en œuvre des expérimentations proposées par celles et ceux qui font le travail et validées par la hiérarchie avant d'en faire un bilan partagé.

Avant de proposer un dispositif ad hoc, la première phase a consisté à co-construire un diagnostic, à partir de la mise en discussion de ce qui rend difficile la réalisation des tâches et des missions. Les solutions qui existent pour y faire face ont été développées dans des unités ou services dont l'activité est jugée pénible/usante. Elle a aussi permis d'entendre les premiers concernés, c'est-à-dire des agents dont l'état de santé ne leur permet plus d'exercer leur métier, certains ayant intégré d'autres postes, d'autres étant depuis des années reclus chez eux, dans l'attente qu'un poste puisse enfin leur être proposé. Nous ne présenterons pas ici l'analyse de ces entretiens mais retiendrons l'état des lieux fait par la Ville.

### — 3. LES EFFETS CONCRETS DES TRANSFORMATIONS DE LA FP SUR LA SANTÉ ET LE MAINTIEN DANS L'ACTIVITÉ AUX ESPACES VERTS ET À LA RESTAURATION SCOLAIRE

Nous présenterons ici les éléments du diagnostic réalisé dans deux métiers – jardiniers et agents de restauration scolaire – identifiés comme « pénibles » par le service de santé au travail car produisant plus que d'autres des accidents de service, maladies et arrêts de travail. Cette investigation a porté sur les processus informels qui président aux régulations permettant le maintien en activité et *à contrario* sur les processus conduisant progressivement à des difficultés de maintien en activité, des relégations jusqu'au recours à l'arrêt de travail ou à la mise à l'écart.

L'analyse de situations dans ces deux secteurs explore les différents niveaux concernés par celles-ci : au plan individuel (l'agent qui a des problèmes de santé), collectif (son équipe) et organisationnel (l'impact sur l'organisation du travail du service).

À partir d'observations faites par les chercheuses sur le terrain et de récits de « situations tendues » livrés par les agents lors d'entretiens individuels et collectifs, un ensemble de régulations ont été mises à jour. Pour être analysées, elles doivent être resituées dans le contexte de transformations organisationnelles fortes qu'ont connues ces deux secteurs d'activité répondant à des objectifs de rationalisation et de recherche d'efficacité, qui s'inscrivent dans la nouvelle forme de gestion publique (*New Public Management*) basée notamment sur une culture du résultat et l'emprunt de pratiques et d'outils issus du privé.

### 3.1. Aux Espaces verts

Dans le secteur des Espaces verts, l'engagement dans le Grenelle de l'environnement, puis la loi Labbé interdisant, au 1<sup>er</sup> Janvier 2017, l'usage des phytosanitaires dans les parcs et jardins et voies publiques, associés à la réduction des effectifs, se sont traduits par de nombreux changements : recrutement de directeurs jeunes, ingénieurs et formés en gestion des espaces verts et des politiques urbaines, un audit organisationnel afin de porter les objectifs (biodiversité, développement durable par l'implantation d'espaces différenciés) et l'allocation d'un budget dédié. Cette évolution a conduit en une dizaine d'années à de profondes mutations du métier de jardinier. Si l'outillage performant et l'organisation en petites unités autonomes devaient compenser le non-remplacement des jardiniers partant à la retraite, force est de constater que les indicateurs de santé ne sont pas bons (accidents, inaptitudes).

En effet, le diagnostic partagé met en évidence plusieurs constats : une activité intense et répétitive durant la forte période de pousse (taille, tonte, etc.), un report de tâches des jardiniers à la santé fragilisée sur les jardiniers qui n'ont pas de restriction d'aptitudes, des tensions au sein des équipes dues à ce report de tâches, une perte de sens du métier associée à une faible reconnaissance du travail par les « gens des bureaux » générant des pénibilités structurelles.

Sur cette période longue de restructuration, les effectifs auraient été divisés par deux<sup>2</sup> avec un développement inédit du recours à la sous-traitance pour les opérations jugées risquées car générant, plus que d'autres, des accidents du travail et des maladies professionnelles. L'intensification du travail liée à l'utilisation d'outils performants est ressentie par les jardiniers les plus anciens qui, à l'époque, pouvaient se ménager des temps morts pour souffler :

« L'organisme est plus sollicité... avant on taillait avec une cisaille sans amortisseur, on ramassait, il était midi... Maintenant c'est vrou vrou vrou, un truc de fou. On fait beaucoup plus avec moins de bonhommes. Seulement il y a des dommages collatéraux. On a beau mettre des protections, lunettes, bouchons... On a plus d'accidents... les gars travaillent jusqu'à ce qu'ils aient mal aux épaules » (agent de maîtrise principal, chef de secteur, 35 ans d'ancienneté).

Les objectifs assignés ne semblent pas tenir compte du nombre important d'agents âgés, en restriction, générant un report de charge sur les autres. Les jardiniers ont alors repéré des marges de manœuvre qui visent à donner des tâches moins usantes mais utiles à l'équipe, aux collègues avec des problèmes de santé : préparer les chantiers, apporter le matériel, entretien, rangement, expliquer aux résidents les nouveaux aménagements, faire le plein de gasoil des camions et des outils thermiques, etc. Si ces régulations permettent le maintien en activité de ces jardiniers, elles ne règlent pas la question du report de tâches pénibles sur une minorité : « Dans mon équipe (5), j'en ai trois qui ne peuvent plus prendre les outils thermiques. Qu'est-ce que je fais ? » (responsable d'équipe). L'externalisation des tâches réputées pénibles, la modernisation de l'outillage et l'organisation en petites équipes autonomes sur le mode d'un travail par objectif hebdomadaire ne semblent pas compenser suffisamment les limitations physiques liées d'abord à la montée en âge des jardiniers mais aussi à une lassitude d'un travail devenu bien plus répétitif que par le passé et aussi moins reconnu :

« (...) avant les gens étaient contents, on installait des fleurs partout dans la ville. C'était beau (...) on était fiers (...) et là, on réengazonne les massifs de fleurs. Les fleurs, ça coûte trop cher ».

Le plus préoccupant est l'absence de prévention pour les plus jeunes qui, pour tenir les objectifs, sont contraints de faire les tâches les plus physiques et souvent pénibles à la place des jardiniers qui ne peuvent plus les faire. Les coopérations ne sont donc pas bénéfiques pour tous. Elles développent un sentiment d'injustice en raison de l'iniquité de la répartition des tâches au sein de l'équipe.

### 3.2. À la restauration scolaire

Dans le service de la restauration scolaire, le problème identifié par tous comme majeur, récurrent et préoccupant est l'absentéisme. La Ville a réalisé des investissements importants pour construire une cuisine centrale et rénover l'ensemble des restaurants satellites. L'outil de production moderne devait permettre d'améliorer le service rendu aux usagers et la maîtrise de la qualité, de réduire les dépenses publiques par le contrôle des coûts des matières premières, de diminuer la masse salariale mais aussi limiter les pénibilités pour les agents qui passent alors d'une restauration traditionnelle à un restaurant en liaison froide. Les agents ont été formés à ce nouveau métier<sup>3</sup>, un audit interne a permis de redéfinir les ratios (nombre d'agents/restaurant), les départs à la retraite n'ont pas été remplacés et des agents intérimaires ont été recrutés. Notre intervention se situe au moment du passage en liaison froide. Le constat est sans appel : l'état de fatigue des agents de restauration lié à la répétitivité des gestes et à un collectif qui se délite se traduit par un absentéisme sans précédent que les cadres de proximité (responsables de restaurants et chefs de secteur) ne parviennent pas à réduire.

Les pénibilités évoquées sont nombreuses et d'autant plus surprenantes que les agents et les responsables des restaurants satellites reconnaissent que le travail est moins physique et moins stressant que celui qu'ils faisaient lorsqu'ils étaient en restauration classique : il y a les tâches parcellisées qui dissolvent le collectif, les manutentions (déchargement du camion de livraison), station debout prolongée (douleurs lombaires, jambes, cervicales), les incertitudes et recompositions permanentes dues aux absences.

Les pénibilités ressenties depuis le passage à la liaison froide semblent avoir entamé une bonne partie du pouvoir d'agir. Si la pression temporelle est inchangée (servir 300 repas avant 13h), le stress ressenti est moindre car les repas sont préparés au niveau de la cuisine centrale. Mais l'absence, voire l'absentéisme (Rousseau, 2012) d'agents titulaires, mais également d'intérimaires sollicités pour compenser et faire face à la charge de travail, pèse d'autant plus qu'il est devenu structurel obligeant ainsi au quotidien à des recompositions d'équipe. Ce report de tâches épuise physiquement et moralement ceux et celles qui s'accrochent à leur travail : « (...) parce que j'y crois... encore ». Les marges de manœuvre semblent faibles, empêchant certaines régulations :

« on se prêtait du personnel (...) mais attention il faut qu'il y ait un renvoi d'ascenseur... et aussi que le personnel soit bien traité (...) on s'arrangeait entre responsables de restaurant ».

Cette relation forte de don, contre-don qui liait les responsables de restaurants du temps de la restauration classique ne semble plus fonctionner aujourd'hui. Le recours massif, tout au long de l'année, au personnel intérimaire que les responsables de restaurant doivent former sur place produit une surcharge de travail et une instabilité qu'ils jugent préjudiciable au travail d'équipe. Un travail collectif sur les causes de l'absentéisme et les solutions s'impose.

## 4. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DES PARCOURS ET DE PRÉVENTION QUI A MONTRÉ SES LIMITES

Les agents municipaux confrontés à un accident, à une maladie ou à un handicap étaient jusqu'à présent :

- pour certains, accompagnés dans leurs démarches de « reclassement » qui les conduisent à changer de métier lorsqu'ils ne sont plus aptes à exercer les fonctions d'origine : environ 100 personnes bénéficient d'un reclassement chaque année (ex. : auxiliaires de puériculture ou agents techniques reclassés dans des missions administratives) ;

- pour d'autres, le retour à l'emploi se fait dans le service d'origine avec un poste parfois aménagé (allègement de certaines tâches, aménagement d'horaires demandés par la médecine du travail) ;
- ou en attente d'un nouvel emploi qui correspondrait mieux à leurs aptitudes et compétences. Certains sont d'ailleurs maintenus en arrêt-maladie dans l'attente d'une nouvelle perspective.

Au total, ce sont plus de 900 personnes qui sont concernées, soit 1 agent-e sur 4.

Une équipe pluridisciplinaire était chargée, au sein du pôle ressources humaines, d'organiser ces parcours et d'accompagner les agents. Malgré la forte mobilisation de cette équipe ainsi que des référents ressources humaines au sein de chaque direction opérationnelle, la prise en charge de cette problématique n'était pas pleinement satisfaisante.

D'un point de vue général, les agents confrontés à ces situations étaient principalement définis au regard de leur incapacité à travailler (du moins à occuper les postes estimés utiles et nécessaires) : les termes d'agents en « surnombre », « d'agents ayant des restrictions », de « situation sensible » étaient ancrés dans le vocabulaire des services.

Le discours général des encadrants portait sur les cohortes d'agents en restrictions qui peuplent certains services comme autant de charges à gérer et non de ressources à valoriser et à organiser. Ces représentations leur assignaient une identité et une place : hors de la collectivité (en arrêt parce qu'on n'a pas de poste à leur proposer, en congé de longue maladie mais « au moins on peut les remplacer »), hors du service (avec les propositions de certains chefs de service de « remettre l'agent-e à la disposition des ressources humaines »), hors du collectif de travail parfois (avec de l'hostilité des collègues qui supportent un report de charge).

Cet état de fait contribuait à accroître le taux d'absentéisme et les conséquences financières associées (les agents sont en maladie, à demi-traitement, éloignés du travail et sont remplacés par des agents en intérim dans l'attente d'une solution).

Certains sont encore plus éloignés que d'autres. Le service en charge de l'accompagnement des reclassements a une longue liste d'attente. Pour être sur le haut de cette liste, il faut avoir une perspective d'une perte de salaire (fin de droits à maladie ordinaire). Les agents en accident du travail ou maladie professionnelle ne sont pas considérés comme prioritaires puisque maintenus à plein traitement. Ceci n'est pas conforme aux principes de gestion humaine des situations et aux règles d'éthique portées par la collectivité.

En parallèle ou en miroir, la démarche de prévention des risques professionnels était principalement axée sur une approche sécurité (avec un document unique par bâtiment plutôt que par métier) avec une faible mobilisation et responsabilisation des encadrants. La vision prospective des métiers restait à construire avec une absence d'outils de GPEC.

## — 5. UNE RECHERCHE-ACTION FONDÉE SUR L'ENGAGEMENT DE CHACUN-E

### 5.1. De nouveaux espaces de dialogue

La méthode co-construite entre le CNAM et la Ville a fourni un cadre nouveau d'appréhension et de résolution des problèmes. Les services RH disposaient d'une collection de rapports et plans d'actions liés aux domaines de la prévention et des conditions de travail. Toutefois, durant des décennies, après chaque diagnostic, le constat était le même : l'incapacité de l'organisation à passer à l'action et opérer une réelle transformation.

La méthode retenue a permis d'impliquer chacun-e tant dans la construction des analyses permettant un diagnostic partagé que dans la conduite d'expérimentations visant à réduire les problèmes identifiés.

Suite à la phase du diagnostic, quatre types de groupes de travail, de natures différentes, ont été constitués et co-animés par une chercheuse du CNAM et des agents des services concernés ou chargés d'orientation du Pôle RH ou agente du CCAS :

- **4 groupes « métier »** : ils ont réuni des agents exerçant un même métier où sont concentrés les facteurs de pénibilité, et qui ont poursuivi les analyses de ce qui rend difficiles l'activité et le maintien en emploi (en phase de diagnostic) puis ont élaboré et proposé de nouveaux modes d'organisation (en phase d'expérimentation). Les métiers concernés : jardiniers, ATSEM, agents de restauration scolaire, agents des crèches.
- **2 groupes des usagers du reclassement** : ils ont été composés d'agents en cours de reclassement, de retour à l'emploi ou ayant réussi un tel parcours. Les agents ont partagé les ressources qu'ils mobilisent / ont mobilisées et les compétences acquises dans ce cadre.
- **1 groupe Passerelle** : il a regroupé les agents des EHPAD en attente de reclassement professionnel, de retour après congé de longue maladie ou accident de service, et pour lesquels le travail de groupe sur des postes réservés a permis de repenser les projets professionnels et les objectifs de reconversion (bilan de compétences, immersion, formation, parcours de réadaptation professionnelle).
- **2 groupes d'acteurs du reclassement** : ils ont regroupé les agents parties prenantes du Pôle RH et des pôles et directions opérationnels de la Ville. Le groupe « suivi du reclassement » a analysé les pratiques et proposé d'autres modes d'organisation et de fonctionnement visant à faciliter et amender le traitement et la prévention des pénibilités et de leurs effets individuels et collectifs. Le groupe « prévention » a proposé une méthodologie pour des organisations du travail respectueuses de la santé (prévention primaire), et des outils permettant un développement des carrières « fluide ».
- **1 groupe des directeurs** : animé par la DGARH, il a réuni des directeurs opérationnels qui se sont engagés dans la démarche en proposant ou en participant à des expérimentations de pratiques facilitant le retour et/ou le maintien en emploi.
- **1 groupe des syndicats** : animé par le CNAM, ce groupe a réuni des représentants des 4 organisations syndicales présentes dans la collectivité. Il a eu pour objectif de réfléchir sur le rôle des représentants du personnel et du CHSCT dans la prévention de l'inemployabilité et pour le travail pour tous, et de développer les démarches préventives et collectives.
- **Le groupe Projet** a été et reste l'instance de pilotage de la démarche, rassemblant à la fois des directeurs, des représentants des organisations syndicales, des co-animateurs de groupe métier, les RH et les médecins de prévention. Il discute les résultats obtenus dans les groupes de travail et oriente la démarche.

## 5.2. Résistances et transformations induites par la recherche-action

Rappelons le principe de départ : le changement doit s'appuyer sur les expériences de terrain, le vécu des personnes confrontées à la maladie ou en situation d'usure. C'est l'expertise d'usage qui permet de mettre en place des actions concrètes et utiles.

Cette approche n'est guère contestable, qui plus est par des professionnels RH. Mais la réalité est autre. La première année a été marquée par des réticences – bien sûr involontaires – à tenir compte de cette expertise d'usage. Ainsi, il a été notamment difficile de mobiliser les équipes RH pour inviter les agents en arrêt à participer aux groupes (et même en amont, à obtenir une liste d'agents en arrêt et suivis par les services), d'identifier les co-animateurs acceptant d'animer les groupes, difficile également pour l'encadrement d'accepter de dégager le temps nécessaire pour les agents en activité leur permettant de participer à la démarche au travers des groupes métiers. Ces réticences étaient importantes. Elles laissaient pressentir la certitude inconsciente du caractère irréversible de la démarche, une fois celle-ci installée.

Les transformations ont commencé à devenir visibles au bout d'un an. Les mouvements sont devenus concrets notamment à la suite d'une journée associant l'ensemble des directeurs et chefs de service :

- À cette occasion, notamment, fut diffusé un film (dont le scénario avait été construit avec les agents des groupes métiers) avec pour objectif de retracer leur quotidien de travail, leurs difficultés, les pénibilités auxquelles ils sont confrontés. Avec cette vidéo, chacun-e a été pris-e à témoin. Pour l'encadrement, c'est alors devenu l'affaire de tous. Le retour a été par contre plus nuancé pour les agents. Du fait des coupes et du montage, ils n'ont pas retrouvé la réalité de leur travail et des problématiques qu'ils souhaitaient mettre en lumière. Filmer le travail est un métier qui reste encore à parfaire au sein de la collectivité. À ce stade, nous retenons la nécessité d'impliquer les agents concernés à toutes les étapes pour ne pas en faire un outil de communication.
- Des apports théoriques ont également été fournis par l'équipe de recherche, croisés avec les témoignages d'encadrants et d'agents concernés.
- Des ateliers ont ensuite été organisés avec l'ensemble des participants pour répondre à ces questions : « En vous référant à votre activité propre d'encadrement, quelles sont vos expériences de reclassement, retour au travail ? Quelles sont vos expériences de prévention des pénibilités du travail ? Difficultés rencontrées et ressources mobilisées ? Quelles propositions d'amélioration ? ».

Les pratiques des professionnels de l'accompagnement et de la prévention ont également évolué avec, progressivement, un changement de paradigme. Jusqu'alors, les actions des uns et des autres étaient juxtaposées pour aborder l'objet d'étude : l'agent-e à reclasser, la « situation à régler ». Cette segmentation cherchait à être dépassée par des réunions avec l'ensemble des acteurs du reclassement (services RH, médecine du travail, services opérationnels) pour traiter de situations individuelles.

On observe, depuis, des évolutions dans les pratiques de travail vers une approche transdisciplinaire. Les différents services et métiers restent certes mobilisés mais ils s'inscrivent dans une coopération visant une approche globale des situations. Ainsi, les services en charge des conditions de travail, de l'accompagnement, de la formation, de la santé et les services opérationnels, se mobilisent ensemble pour permettre aux agents aptes après un accident ou une maladie professionnelle de reprendre une activité :

« Ça demande un investissement, une remise en question de ses propres pratiques. Dans ces groupes, on s'est vite rendu compte de la nécessité de travailler ensemble, en transversalité. On est trop en mode tuyaux. Ce travail entre opérationnels et fonctionnels m'a surpris : on est très vite arrivés à des propositions de solutions simples. On a une meilleure proximité au terrain et aux besoins. On voit mieux l'action globale, ça mobilise ». « En fait, c'est devenu l'affaire de tous et pas seulement des RH à qui on adresse les agents qui doivent être reclassés ».

Les frontières entre les services deviennent plus floues avec cette transdisciplinarité. Les services dépassent leur champ traditionnel d'action pour appréhender la complexité et la globalité de la situation. Cela peut perturber et des évolutions d'organigramme sont désormais demandées (par exemple pour légitimer, dans un dispositif global, l'intervention de tous ces acteurs). Mais, indépendamment des choix organisationnels, la transdisciplinarité sera conservée : elle accélère le traitement des situations, elle rétroagit sur les pratiques et renforce la démarche de prévention.

Au terme de la deuxième année de recherche-action, nous pouvons également affirmer que le temps joue un rôle essentiel. Pour les services concernés : prendre le temps de l'écoute mutuelle, du partage, de la confrontation des points de vue. Pour les agents en reclassement : prendre le temps de se situer dans le groupe, de cheminer, de s'autoriser à avancer dans le groupe et individuellement. Ce temps dédié en amont permet ensuite des résultats très rapides.

### 5.3. Les transformations les plus marquantes

Ainsi, dans la deuxième année, plusieurs transformations ont déjà été opérées ou le seront rapidement, parmi lesquelles :

- **Groupes métier** : stabilisation des intérimaires et reconnaissance du travail que suppose leur information, intégration, formation ; mise à plat des règles d'affectation en y associant les agents ; accueil d'agents volontaires reclassés pour renforcer l'équipe ; films sur le quotidien de travail afin d'encourager d'autres agents à des mobilités sur ces secteurs ; intervention d'un-e ergonome pour observations sur site et améliorations des conditions de travail, film et retour en petits groupes pour améliorer l'organisation du travail individuel et collectif ; formation gestes et postures compte tenu des âges, pathologies, restrictions, etc. La progression des expérimentations dépend de l'engagement des différentes directions dans ce processus qui suppose de reconnaître l'expertise des agents sur leur propre travail comme sur les voies d'amélioration de ses conditions. Cet engagement est variable suivant les directions de Pôles et services.
- **Groupes des usagers du reclassement** : création d'une cellule « maintien du lien » pour rompre l'isolement et le repli sur soi – cellule composée d'agents ayant vécu ces situations d'arrêt et de retour en activité ; à partir de l'expérience des agents ayant vécu un parcours de reclassement, création d'un guide à double entrée (agents et encadrants) avec la définition du reclassement, des conseils, les démarches à suivre, les services et personnes ressources à mobiliser, etc.
- **Groupe Passerelle** : déploiement de ce dispositif avec présentation aux agents du groupe des métiers pour lesquels ils ont des compétences transférables et mise en immersion pour confirmer l'intérêt de l'agent-e pour le métier, expérimentations des temps de réadaptations professionnelles pour les agents en longue maladie.
- **Groupe des acteurs du reclassement** : inclusion d'un module prévention des risques professionnels à la formation manager, nomination d'ambassadeurs/tuteurs, c'est-à-dire des agents en parcours réussi pour accompagner les agents en retour, garder le contact avec les personnes en arrêt pour le maintien du lien avec la collectivité, repenser la prise en charge en pluridisciplinarité.
- **Groupe des directeurs** : formulation des besoins au sein des services pour des missions utiles et permettant de remettre en activité des agents ; création de « services incubateurs » permettant aux agents d'expérimenter de nouvelles activités et services proposées à la Ville afin de mettre en perspective expériences, compétences et projet professionnel de mobilité ; transmission par les services RH aux directeurs d'un fichier non nominatif indiquant les savoirs et savoir-faire des agents en

attente de reprise, élaboration et partage d'une procédure d'accompagnement des équipes par les psychologues du travail en cas d'incidents, mise en place des groupes d'analyse de pratiques à tester dans plusieurs services (cimetières, Ehpad, état civil, référents de site-animation).

Des outils ont également été créés par les groupes : guide du reclassement, procédure et conseils pour maintenir le lien avec les agents en arrêt, fiches d'auto-positionnement, dispositif d'immersion dans des services pour découvrir un nouveau métier, témoignages d'agents ayant réussi une reconversion, films sur le quotidien de travail d'agents afin de présenter concrètement les métiers au-delà de la fiche de poste.

## — 6. VERS UNE ÉVOLUTION DU DIALOGUE DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE ?

Les formations classiques dispensées aux fonctionnaires territoriaux abordent les questions de santé sous l'angle principalement du statut de la fonction publique ou des risques professionnels. Les interactions entre santé et travail sont très peu abordées.

C'est pour dépasser cette approche limitée que la ville de Lille a sollicité le CNAM autour du postulat de départ du « travail pour tous ». La démarche de recherche-action était nouvelle pour les services. L'analyse permanente des expériences a permis à chaque acteur de tirer les enseignements nécessaires et d'impulser les transformations. Cette méthode, pour les non-initiés, peut être perturbante au départ. Là où l'on attend des cours magistraux et des références bibliographiques pour lancer la démarche, des analyses de l'activité de travail et des groupes d'échange d'expériences et de réflexions ont été mis en place.

À tous les niveaux, services, encadrants, agents ont pu s'interroger sur les pratiques et processus et les faire évoluer en profondeur. La transformation opérée a été possible grâce à la méthode de la recherche-action. Elle permet également de faire dialoguer les groupes : les agents des groupes métiers (ex : restauration, jardiniers) avec les directeurs de la collectivité ; les usagers du reclassement avec les services acteurs du reclassement, les organisations syndicales avec l'administration. Une intervention classique de type diagnostic/formation n'aurait pas pu produire les mêmes résultats.

### **6.1. Une nouvelle place pour les organisations syndicales ?**

Les organisations syndicales représentatives du personnel ont été actrices du dispositif au travers de deux groupes. D'abord, avec le groupe des syndicats : les secrétaires et des membres du CHSCT des organisations syndicales représentatives ont accepté de participer à ce groupe animé par l'équipe de recherche du CNAM – seul groupe qui n'est pas co-animé par un-e membre de l'administration. Des déplacements de posture ont été favorisés par une analyse de leurs propres activités dans le champ de la prévention et du reclassement professionnel, tant dans les instances paritaires que dans l'accompagnement des adhérents ou agents. Les limites d'une approche essentiellement individuelle comme du défaut de coopération intersyndicale sur de tels domaines sont apparues à tous et ont suscité un engagement sur des pratiques alternatives plus efficaces.

Ensuite, au travers du groupe projet : les représentants des organisations syndicales y ont participé au même titre que les autres acteurs. La première réunion fut une reproduction des postures et rituels des instances paritaires. Dès la deuxième réunion, les débats ont pu se centrer sur le fond du sujet. Depuis, les mutations dans le dialogue social sur ce thème sont réelles.

### **6.2. Quel nouveau rôle l'encadrement peut-il jouer ?**

L'encadrement a été associé sous tous les angles du projet et à chaque étape, notamment en tant que soutien du projet au travers du comité de direction générale.

Il a agi également au travers du groupe des directeurs. Ce groupe a été réuni tout au long du projet pour analyser l'activité de direction, à partir de l'hypothèse suivante : pour comprendre le travail des agents, on doit aussi prendre en compte le travail de direction. L'activité réelle est liée pour bonne partie aux consignes de la direction. De plus, pour les encadrants, l'activité est traversée de contradictions, d'objectifs différents. En créant cet espace entre pairs, la prévention des pénibilités a été traitée sous l'angle général mais aussi celles concernant le métier de directeur.

Le groupe a fait des constats, a sondé les ressources possibles et a procédé à des expérimentations. Chaque directeur et directrice a été chargé-e d'expérimenter, les retours ont été commentés en groupe et progressivement un point de vue se construisait.

Au travers d'un objet de travail – la prévention des pénibilités et le travail pour tous – les directeurs ont abordé les contradictions qu'ils doivent gérer au quotidien, débattu de leurs pratiques professionnelles et construit ensemble des régulations qui leur permettent d'arbitrer et trouver des compromis ou des arbitrages entre les différents objectifs poursuivis (santé des agents et réduction des moyens, intérêts individuels et collectifs, qualité de service et qualité de la vie au travail, reconnaissance du travail réel et perspective gestionnaire).

### **6.3. Ce que portent les groupes d'usagers du procès institué de reclassement**

Les pratiques professionnelles ont également été transformées au travers des groupes d'usagers. Les agents en arrêt maladie ont été conviés à participer à des groupes sous deux formes différentes : les groupes d'usagers du reclassement ou le groupe passerelle.

Les groupes d'usagers ont été composés de 8 personnes chacun et se sont réunis toutes les 3 semaines pendant 6 mois :

« C'est un gros investissement. Avec le recul, je vois que ça vaut le coup », a constaté l'une des animatrices du groupe. « Les agents sont devenus des usagers-acteurs, ils sont prêts à s'investir et en contrepartie, ils ont de fortes attentes pour la suite, il faut des résultats concrets, il en va de la crédibilité du Pôle RH ».

Le groupe « passerelle » s'est adressé quant à lui à un collectif de pairs (expérimentés avec les professionnels en attente de reclassement de l'EHPAD). Il était orienté « action ». Durant quatre séances, l'objectif était de pouvoir formuler une demande dont la ville pouvait se saisir, par exemple, se positionner sur un poste, demander une formation. L'objectif pouvait aussi être de retrouver le désir de se projeter, la confiance dans l'avenir, d'acquérir des points de repères pour entreprendre ensuite des démarches. Conçu à l'attention d'un public issu d'un même métier, le groupe a également permis de s'interroger sur la manière de penser le reclassement et la prévention des pénibilités en EHPAD.

Les demandes et remarques des groupes ont parfois percuté les positions des acteurs du reclassement et les dispositifs institutionnels mis en place :

« Dans ces groupes, les agents ont parlé entre eux, mais ont aussi interpellé la collectivité en exprimant des revendications légitimes. Cet échange de points de vue a été éclairant des deux côtés ».

Le dialogue a été organisé entre les groupes d'usagers et le groupe des acteurs du reclassement :

« La recherche-action a déclenché des prises de conscience », « le dialogue entre les différents groupes a permis de confronter les points de vue », « de comprendre les contraintes et attentes de chacun ».

## CONCLUSION

### Les effets du collectif pour une mise en mouvement

La légitimité des diagnostics basés sur l'activité réelle, la perspective systémique et la transdisciplinarité associée ainsi que les approches collectives au travers des groupes mis en place ont dégagé l'énergie nécessaire pour une mise en mouvement :

« Il y a un avant et un après CNAM », disait l'un des animateurs de groupe. « Si le pôle RH n'avance pas, les directions avanceront sans lui ». « Les attentes sont fortes pour la suite, il faut des résultats concrets, une production ».

Le mouvement est réel. Il génère parfois des résultats très rapides. À titre d'exemples, en 3 mois, un dispositif de réadaptation professionnelle pour les agents en longue maladie a été mis en place (permettant aux agents arrêtés de poursuivre une activité ou des formations pendant cet arrêt) ; plus de 20 agents en accident de travail ont pu être positionnés dans des parcours de reprise.

Plus globalement, la force du collectif est désormais incontestée pour les professionnels RH comme pour les services. « Certains, en venant aux groupes, avaient déjà pris leur destin en main ; ils ont « autorisé » leurs collègues à en faire de même ». Cette force du collectif est d'autant mieux admise qu'elle n'est pas contraire aux approches individuelles, plus traditionnelles, en gestion des ressources humaines :

« Dans nos métiers, la connaissance des agents est essentielle », précise une co-animatrice, « elle peut passer en grande partie par le collectif et être complétée par des temps individuels ». « Le groupe n'empêche pas l'individuel », précise une autre animatrice. « Intégrer les personnes dans un groupe, c'est une façon de les reconnaître ». « Dans ces temps d'échanges, il faut réussir à repérer les enjeux individuels, les blocages, les fragilités ».

Comme ces personnes qui ont des difficultés liées à l'illettrisme, ensuite accompagnées dans des temps spécifiques. Comme celles – rares – qui ont décroché à l'issue des premières séances : « L'une d'elles est revenue, elle a ensuite été motrice pour le groupe ».

Cette recherche-action a fait également évoluer le système de gouvernance avec une autre voie possible que celle du management hiérarchique ou en mode projet. Le système retenu de gouvernance permet à chacun-e d'agir sur le réel au travers d'expérimentations avec la responsabilité des groupes sur leurs productions. Les points de friction ont pu, de ce fait, être plus importants au départ qu'avec une méthode plus classique.

Les objets abordés dans les lieux traditionnels de décision (comités de pilotage, lieux de dialogue social) évoluent avec un caractère plus prospectif qu'opérationnel (les débats sur les actions à mettre en place et les résultats obtenus ayant lieu au niveau des groupes). À ce stade, nous observons que le système mis en place renforce le rôle des décideurs qui se doivent de répondre aux propositions issues des groupes d'agents à partir de leur propre expertise. La conduite du changement est de type « organique », elle renforce le pouvoir d'agir et s'appuie sur les communautés d'usages. Elle correspond pleinement au mode de fonctionnement historique de la collectivité basé sur les réseaux. Cette gouvernance a été pensée dans un cadre strict permettant à la liberté d'expression et de proposition de se développer.

---

- <sup>1</sup> Ont également participé : Équipe de Lille : Charlotte Deroo, adjointe à la cheffe de service accompagnement des projets professionnels, Myriam Lefebvre, chargée de formation, Michel Provost, chef de service Dialogue social et vie au travail. Équipe du CNAM-CRTD : Julie Cochin, psychologue du travail, Sarah Lainez, conseillère en reclassement, Emilie Rerolle, psychologue du travail.
- <sup>2</sup> Centre de Recherche sur le Travail et le Développement du Conservatoire National des Arts et Métiers. L'équipe est composée de psychologues, sociologue du travail et d'une conseillère en reclassement.
- <sup>3</sup> La controverse sur le nombre de jardiniers alimente régulièrement les discussions entre jardiniers, encadrement et direction. Pour être comparable, ce nombre doit être rapporté non seulement au nombre de mètres carrés d'espace vert à la charge des jardiniers, à la spécificité du travail (espace différencié, prairie de fauche, composition florale, etc.) mais aussi à l'outillage (une tondeuse performante permet de faire en une heure ce qu'un jardinier faisait en une demi-journée avec une tondeuse à bac dans un parc non conçu pour faciliter son entretien). Les mutations profondes de ce service, avec une externalisation de tout un ensemble de tâches font qu'un ratio surface à charge/nombre de jardiniers n'a guère de sens. La construction d'indicateurs de gestion reste à élaborer.
- <sup>4</sup> Il ne s'agit plus de produire les repas mais de les réchauffer, les présenter et les servir.

## Bibliographie

- Bessy C. et Chateauraynaud, F. (1995)**, *Experts et faussaires, Pour une sociologie de la perception*, Métailié.
- Boltanski, L. (1990)**, *L'amour et la justice comme compétence. Trois essais de sociologie de l'action*, Métailié.
- CNFPT (2014)**, « La prise en compte de la pénibilité au travail dans les collectivités territoriales », in <http://cnfpt.fr/s-informer/etudes/prise-compte-penibilite-au-travail-fpt/national?gl=NzdhNjlmMmQ>.
- DARES (2015)**, Le devenir professionnel des actifs en mauvaise santé, in Dares, n° 68. <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2015-068.pdf>.
- DIRECCTE Aquitaine (2015)**, *Inaptitude médicale totale et définitive à tous postes dans l'entreprise*, Enquête 2014 Aquitaine.
- Dubost, J. (1987)**, *L'intervention psychosociologique*, PUF.
- Dujarier, M.-A., Gaudart, C., Gillet, A. et Lenel, P. (dir.) (2016)**, *L'activité en théories, regards croisés sur le travail*, Octarès éditions.
- FNCDG (2015)**, « Le reclassement pour inaptitude physique. De la procédure juridique à la mise en œuvre », En collaboration avec l'UNCCAS, in <http://www.handipole.org/IMG/pdf/-78.pdf>.
- Héas, F. (2010)**, « Pénibilité au travail : reclasser ou prévenir ? », in *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, 12-1, <http://pistes.revues.org/1664> ; DOI : 10.4000/pistes.1664.
- Krynen, B. et Yeni, I. (2011)**, *Évaluation du dispositif de reclassement des fonctionnaires déclarés inaptes à l'exercice de leurs fonctions pour des raisons de santé*, rapport IGAS, la documentation française.
- Leplat, J. (2008)**, *Repères pour l'analyse de l'activité en ergonomie*, PUF.
- Lhuillier, D. (2006)**, *Cliniques du travail*, Erès.
- Lhuillier, D. et Waser, A.-M. (2016)**, *Que font les 10 millions de malades ? Vivre et travailler avec une maladie chronique*, Erès.
- Mendel, G., et Prades, J.-L. (2002)**, *Les méthodes de l'intervention psychosociologique*, La Découverte.
- Molinié, A.-F. (2006)**, « Les salariés quinquagénaires, entre fragilisation et protection », in *Retraite et société*, n° 49, p. 11-37.
- Rousseau, T. (2012)**, *Absentéisme et conditions de travail : l'énigme de la présence*, Éditions de l'Anact, 183 p.
- Volkoff, S. (2015)**, « Les autres « pénibilités ». Fragilisation de la santé, et vécu du travail en fin de vie active », in *Retraite et société*, vol. 72, n° 3, p. 87-101.

# ZÉRO PHYTO, COMMENT ALLIER QUALITÉ DE SERVICE ET SANTÉ DES OPÉRATEURS ?

Les apports d'une formation-action destinée à l'encadrement

## Olivier Raquin

Ergonalliance,  
olivier.raquin@ergonalliance.fr

## Justine Forrierre

Univ. Lille, EA 4072 – PSITEC – Psychologie : Interactions, Temps, Emotions, Cognition, F-59000 Lille, France;  
justine.forrierre@univ-lille3.fr

## Perrine Erzepa

Bureau de la prévention des risques professionnels de la Direction des espaces verts et de l'environnement de la Ville de Paris,  
perrine.erzepa@paris.fr

**Cet article constitue le retour d'expérience d'un ergonome consultant et d'un ergonome d'une collectivité sur la mise en place d'une formation-action, comprenant des apports d'analyse ergonomique du travail, auprès d'acteurs de l'encadrement de cimetières parisiens chargés de mettre en place de nouvelles modalités d'organisation du travail suite à l'arrêt de l'utilisation du glyphosate. Il a pour objectif de montrer que la formation-action, de par sa forme et son contenu, a permis à l'encadrement de modifier sa représentation du travail et du fonctionnement de l'homme au travail, de créer du collectif inter et intra métiers et de penser de nouvelles modalités d'organisation qui prennent en compte à la fois les enjeux liés à la santé des cantonniers, notamment en termes de prévention des troubles musculo-squelettiques, et à la performance de la collectivité.**

## INTRODUCTION

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les collectivités territoriales ont interdiction d'utiliser le glyphosate posant ainsi la question de nouveaux modes de désherbage et de leurs impacts sur les conditions de travail. Ces questions se sont posées en avril 2015 pour les agents des cimetières de la Ville de Paris qui, dès le classement par l'OMS du glyphosate comme cancérigène probable, ont arrêté son utilisation. Cette mesure a eu pour conséquence pour les Adjoints Techniques d'Entretien des Espaces (ATEE) de modifier la saisonnalité de l'activité et d'augmenter la charge physique de travail. Elle a donc également questionné les modalités d'organisation du travail et la façon que l'encadrement, dont le rôle est d'organiser le travail mais aussi de porter les politiques de prévention, pouvait accompagner au mieux ce changement. L'une des réponses proposées par la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE) a été d'élargir, par un dispositif de formation-action, les compétences des encadrants afin que leurs futures décisions prennent en compte les enjeux liés à la santé et à la performance de la collectivité.

### MOTS-CLÉS

analyse ergonomique du travail, formation-action, encadrement, troubles musculo-squelettiques, cimetière.

Afin de décrire le retour d'expérience des ergonomes chargés de mener ce projet de formation-action, cet article présente, dans une première partie, le contexte et les arguments qui ont amené la Ville de Paris à faire le choix de réaliser, auprès de l'encadrement, une formation-action comportant des apports d'analyse ergonomique du travail pour identifier les situations à risques de TMS. Puis, une seconde partie est dédiée à la présentation du contenu de la formation et de son déroulé. Enfin, une troisième partie présente les apports et les limites de la formation pour l'encadrement et les ATEE.

## — 1. LE CONTEXTE

### 1.1. La mise en place soudaine du zéro phyto et ses conséquences

Les 20 cimetières de la ville de Paris (14 intra-muros et 6 extra-muros) comptent 630 000 sépultures et s'étendent sur 422 hectares. Leur fonctionnement est assuré par le service des Cimetières, composé d'un service central, de huit conservations (regroupant un ou plusieurs cimetières) et d'environ 500 agents. Huit conservateurs (agents de catégorie A) ont en charge des personnels administratifs, des agents d'accueil et de surveillance (AAS), des fossoyeurs et des ATEE dénommés aussi cantonniers.

Dès avril 2015, les 20 cimetières parisiens ont immédiatement arrêté l'utilisation du glyphosate. Chaque site a dû alors s'adapter rapidement sans possibilité d'anticipation. Cette mesure a directement touché l'activité des ATEE qui jusque-là entretenaient les divisions à l'aide de produits phytosanitaires. La nature du travail a été modifiée avec un allongement significatif de la période de désherbage/débroussaillage. Cela a conduit à d'importantes contraintes telles que la monotonie des tâches, un port de charge en continu (souffleuse ou débroussailleuse), ou encore la disparition de l'activité d'entretien du mobilier urbain qui constituait une phase moins contraignante du travail et venait le diversifier. De plus, de nombreuses équipes se trouvaient dans des situations de débordement et se voyaient dans l'incapacité de traiter l'ensemble des divisions avec parfois le sentiment d'un travail mal fait ; les plaintes des usagers au sujet des herbes folles venant renforcer ce sentiment. Face à cette évolution de l'activité des ATEE, la direction des espaces verts s'est trouvée face à un double enjeu : garantir la qualité du service rendu aux usagers tout en préservant la santé des agents, notamment en évitant l'apparition de TMS.

Elle a alors décidé de mettre en place deux interventions conjointes auprès de deux cimetières : celle d'un prestataire écologue et paysagiste et celle du pôle ergonomie du Bureau de Prévention des Risques professionnels (BPRP) de la DEVE. Le retour d'expérience a montré que les solutions techniques et organisationnelles qui en étaient issues étaient satisfaisantes. Cependant, il n'a pas été possible de déployer ce dispositif dans tous les cimetières et la DEVE a envisagé la mise en place d'une seconde forme d'accompagnement reprenant les critères de réussite du premier : la méthodologie déployée (analyse des situations de travail), la connaissance du terrain et le positionnement des acteurs au sein de l'organisation (agents et encadrement).

### 1.2. Former l'encadrement par une formation-action pour accompagner le changement

Le second dispositif d'accompagnement devait répondre aux objectifs et enjeux suivants.

Les acteurs chargés de mettre en place le passage au zéro phyto devaient être en capacité de mener des analyses des situations de travail identifiées comme pouvant présenter des risques de TMS afin de pouvoir transformer ces dernières en respectant les critères de santé et d'efficacité. Par ailleurs, les nouvelles modalités d'organisation du travail devaient être adaptées à la grande hété-

rogénéité des terrains et le besoin d'organisation et de tâches spécifiques à chaque cimetière. En effet, les cimetières parisiens présentent une importante diversité quant à différents déterminants : leur localisation géographique (dans Paris intramuros ou en banlieue), leur surface (de 0,4 ha à 107 ha), leur structuration géographique (allées rectilignes ou allées sinueuses), leur typologie (cimetière végétal ou minéral), leur biodiversité (essences des arbres), la topographie des lieux, les rites funéraires dominant, les types de sépulture, leur ancienneté, leur entretien ou non par les familles, les exigences des familles, les ressources à disposition, etc. Il était donc nécessaire que les acteurs puissent personnaliser la démarche d'accompagnement à chaque cimetière. Au vu de ces éléments, la DEVE a décidé de la mise en place d'une formation-action comportant des apports de connaissances sur l'analyse ergonomique du travail. En effet, cet apport de connaissances permet aux acteurs formés de prendre en compte le travail réel et la diversité des situations de travail et de construire des pistes de travail spécifiques aux situations (Guérin et al., 2006). Et le format d'apprentissage, par l'action et pour l'action - la formation-action visant à l'acquisition de compétences par la mise en œuvre de séances alternées de formation et d'action centrées sur un problème réel (Le Boterf, 1987) - permet aux acteurs d'acquérir des compétences qu'ils peuvent ensuite mobiliser pour intervenir sur les situations de travail (Girardot & Forrierre, 2017 ; Teiger & Laville, 1991).

Les acteurs devaient également disposer d'un pouvoir décisionnel suffisamment important au sein de l'organisation afin de mettre en place les nouvelles modalités d'organisation du travail. Ils devaient de plus être proches du terrain d'application afin de suivre la mise en œuvre de ces changements. La DEVE a donc décidé que le public ciblé pour participer à la formation serait l'encadrement présent dans les cimetières, à savoir le(s) Technicien(s) des Services Opérationnels, (n+1 des ATEE), et le conservateur de chaque cimetière (n+2 des ATEE). Ce choix permettait également de sensibiliser l'encadrement à son rôle de préventeur dont les auteurs montrent qu'il est primordial lors de la mise en place des politiques de prévention des risques et notamment des TMS (Caroly et al., 2008 ; Cuny-Guerrier et al., 2015).

Cet accompagnement avait donc pour objectif d'élargir les compétences de l'encadrement par une formation-action à l'analyse ergonomique de situations de travail présentant un risque de TMS afin que les futures décisions concernant l'organisation du travail prennent en compte les enjeux liés à la santé et à la performance de la collectivité. Nous verrons par la suite que les ATEE ont également été concernés, sous d'autres modalités, par cette formation-action.

## — 2. L'INGÉNIERIE DE LA FORMATION-ACTION : « RÔLE DE L'ENCADREMENT DANS UNE DÉMARCHE DE PRÉVENTION DES TMS »

### **2.1. La conception de la formation et ses objectifs**

Le projet de formation a donné lieu à l'écriture, par les ergonomes du BPRP de la DEVE, d'un cahier des charges. Une réunion en présence de représentants du BPRP, du bureau de la formation de la direction et de l'ergonome consultant retenu pour animer la formation-action a permis de préciser les besoins, les attendus de la direction et de définir le contenu et le séquençement de l'intervention. S'en est suivie une phase de recueil des données : outre l'analyse documentaire, deux journées d'entretiens et d'observations dans deux cimetières différents ont été réalisées. Elles ont permis au formateur de connaître l'activité de l'encadrement de proximité (les TSO) et des ATEE, de légitimer le formateur auprès des stagiaires et de proposer, lors de la formation, des études de cas issus de leur activité.

Concernant le titre de la formation, il a semblé nécessaire de proposer un intitulé qui prenne en compte le contexte. Nous avons retenu : « Rôle de l'encadrement dans une démarche de prévention des TMS ».

La formation-action a regroupé deux niveaux hiérarchiques issus de six conservatoires différents : les six conservateurs (agents de catégorie A) et huit TSO (agents de catégorie B). Elle avait pour objectif l'acquisition des compétences suivantes :

- être capable d'organiser et d'animer le projet de prévention en collaborant avec les ATEE, les TSO et le conservateur,
- être capable de mettre en œuvre une démarche de repérage, d'analyse et d'évaluation des risques TMS dans son cimetière,
- établir un diagnostic mettant en lien l'ensemble des facteurs de risque et leurs déterminants,
- être capable d'animer une réflexion collective à partir du diagnostic pour la recherche et la mise en place d'actions de prévention permettant de supprimer ou de réduire les risques de TMS,
- participer à la recherche d'axes de prévention visant la transformation des situations de travail et à l'élaboration d'un plan d'actions.

## 2.2. L'organisation et le contenu de la formation

La formation s'est déroulée au cours du premier semestre 2017 sur cinq jours répartis en 2 jours + 2 jours + 1 jour. Les quatre premiers jours étaient dédiés à des apports de connaissance et des travaux en sous-groupes. La dernière journée a été principalement consacrée à la présentation et aux échanges autour des analyses réalisées par les participants.

Au cours du premier temps intersession d'une durée de deux semaines, il a été demandé aux TSO et aux conservateurs de réunir dans leur cimetière un groupe de travail intégrant au moins deux ATEE, afin de réaliser un état des lieux des activités à risque TMS et des « situations-problème » telles que Sahler et al. (2007) les définissent.

Durant le second temps intersession, d'une durée de quatre semaines, ce groupe de travail devait analyser une situation de travail et identifier des pistes d'actions de prévention. Durant cette phase, un accompagnement d'une demi-journée était proposé à chaque groupe et pouvait prendre les formes suivantes : soit une aide pour choisir la situation de travail à étudier (choix retenu par un cimetière), soit un accompagnement du groupe de travail lors de l'analyse (choix retenu par un cimetière), soit une séance de compte-rendu critique sur l'étude réalisée (choix retenu par quatre cimetières).

Ces deux temps intersession ont donc intégré les ATEE au projet de formation-action et ont permis la mise en place d'une analyse, par les opérateurs et leur ligne hiérarchique, des situations de travail.

Concernant le contenu de la formation, outre l'apport méthodologique permettant d'analyser une situation de travail sur lequel nous ne reviendrons pas, un apport conceptuel a été nécessaire sur trois notions nous paraissant primordiales quant à la réussite de cette formation-action.

D'une part, des apports de connaissances sur l'Homme au travail et les différentes dimensions qu'il mobilise - physique, cognitive, psychique, sociale (Daniellou, 2006) - ainsi que sur la santé au travail et les environnements capacitants (Falzon, 2013) ont été réalisés. Ces notions ont permis aux stagiaires de mieux appréhender la multi causalité à l'origine des TMS (Bourgeois et al., 2006).

D'autre part, une attention particulière a été portée sur le rôle stratégique des encadrants de proximité dans toute démarche de prévention. En effet, en tant qu'acteurs confrontés au travail réel, ces encadrants sont censés, comme le rappellent Daniellou, Simard et Boissières (2010, p. 93), animer des débats autour du travail et remonter des informations auprès de leur hiérarchie. Mais ces mêmes auteurs rappellent, « il n'est pas toujours aisé pour le manager de faire remonter à sa propre hiérarchie les contradictions rencontrées, surtout lorsque l'organisation valorise le fait qu'« un bon manager est celui qui n'a pas de problème ».

Enfin, une séquence pédagogique a entièrement été réalisée sur la différence entre le travail prescrit et le travail réel. A partir d'un cas pratique, il était demandé aux participants : qu'est ce qui pourrait expliquer l'écart avec le mode opératoire prévu ? Quels risques prend l'opérateur en travaillant comme cela ? Pourquoi prend-t-il malgré tout ces risques ? La finalité de cette séquence était de faire prendre conscience aux participants de l'intérêt de mettre en débat le travail réel avec les opérateurs de terrain et de ne pas se limiter à une conception formelle ou « réglée » de la sécurité (Daniellou et al., 2010).

### — 3. LES APPORTS ET LES LIMITES DE LA FORMATION-ACTION

Afin d'appréhender les apports et limites de la formation-action, l'intervenant a recueilli les verbatim (enregistrement audio) durant la phase d'accompagnement du second temps intersession et lors de la dernière journée de formation, consacrée à la restitution des analyses réalisées par les groupe de travail et au bilan à chaud de la formation. De plus, six mois après la fin de la formation, des contacts entre l'ergonome-consultant et le BPRP et avec un TSO ont permis d'avoir des retours informels à froid.

L'analyse de ces verbatim a permis d'identifier les apports de la formation-action pour ses participants. Quant à l'analyse des études menées par les groupes de travail, elle montre que les résultats des analyses de l'activité ne sont pas homogènes pour les différents groupes. Nous présentons ces différents éléments ci-après.

#### **3.1. La prise de conscience de tâches « pénibles »**

La phase d'intersession a permis aux acteurs de l'encadrement de confronter leurs représentations avec celles des agents quant aux situations considérées comme à risque au niveau des TMS.

Ainsi, dans les cimetières ayant une grande superficie, la tâche de chiffonnage est réalisée quotidiennement par deux ATEE. Cette mission consiste à se déplacer de division en division afin de collecter les déchets en poubelles, les déchets au sol autour et dans les divisions, les couronnes de fleurs fanées, les déchets non végétaux et non recyclables laissés par les marbriers (palettes, morceaux de bois, clous, agrafes, etc.). Pour les conservateurs et une partie des TSO, cette tâche était jugée comme moins « pénible » que les tâches de débroussaillages et de soufflage. Par conséquent, ce poste dit doux était réservé dans certains cimetières à des agents en restriction d'aptitude, et dans d'autres un roulement était organisé afin que chaque opérateur puisse en bénéficier.

Lors du premier temps intersession dédié à la réalisation du pré diagnostic, des ATEE ont fait part de leurs difficultés à réaliser cette tâche. C'est ainsi que sur les six études réalisées par les représentants des six cimetières, deux études ont concerné cette tâche. Cela a fait dire à des conservateurs que « cette formation leur a permis de se remettre en question, de changer le regard et les idées préconçues qu'ils avaient par rapport au travail de l'agent sur le terrain ».

### 3.2. La prise en compte de la dimension subjective de l'activité

Les entretiens réalisés au cours de la phase d'accompagnement ont mis en exergue la manière dont la formation-action a permis aux encadrants d'identifier la dimension subjective de l'activité. D'une part, lors des analyses de l'activité, les encadrants ont considéré cette dimension et ont pensé l'opérateur comme un sujet ainsi que le montrent les verbatim suivants d'un TSO : « Il n'y a plus de honte à être ATEE car il y a une évolution des rapports entre les agents, avec la hiérarchie, et même dans le regard que porte la société sur les cantonniers. Il y a une meilleure considération de soi. Pour nous, c'est une ressource ». Et, en parlant plus spécifiquement d'un ATEE : « sur le boulot, il a un regard critique, pratique, comprenant sa situation et celles des autres. Il y a une réflexion, il aime beaucoup son travail. C'est impressionnant ». D'autre part, les encadrants ont considéré la dimension subjective lors de leurs prises de décisions en lien avec le mode de management, d'un TSO : « maintenant, le mode de management est différent. Il y a plus de considération envers les agents (ATEE). Les rapports (disciplinaires) sont justifiés. Ils sont bien compris. Il y a un sentiment d'équité. Il n'y a plus de violence entre agents ».

Nous ne pouvons affirmer que tous ces encadrants ont fait le lien entre dimension subjective de l'activité et santé au travail mais nous avançons aujourd'hui l'hypothèse que la formation a permis à quelques encadrants de mettre des mots sur la dimension subjective de l'activité et parfois d'y associer des maux dont souffrent certains agents.

### 3.3. La mise en débat du travail avec les différents opérateurs dans un espace de discussion

Pour la majorité des groupes de travail réunis lors des temps intersession, ces moments ont permis aux participants de créer un espace de discussion dans lequel le travail a pu être mis en débat. D'un conservateur en parlant de ces groupes de travail :

« on fait rarement des réunions formelles comme ça. Les résultats (les préconisations formulées par les participants) sont le produit de la discussion réelle, c'est intéressant. Les ATEE ils se sont exprimés et pourtant, ils n'ont pas toujours l'habitude de s'exprimer en groupe de travail ». Ou bien d'un TSO à propos des groupes de travail « Maintenant, ils (les ATEE) ont le sentiment de participer. C'est mieux, ça les motive. On travaille mieux quand on n'y va pas à reculons ».

Rappelons que les espaces de discussion sont des opérateurs de santé au travail (Detchessahar, 2013) car ils donnent du sens en « offrant aux travailleurs un lieu d'action sur leur environnement, de réappropriation du travail et d'apprentissage » (p. 64) et permettent aux encadrants « la construction de la reconnaissance du travail réel », ce que nous avons mis en évidence dans le paragraphe 3.1. Les propos tenus par un conservateur à l'issue de la formation laissent ainsi espérer que la mise en débat du travail perdurera :

« on ne se pose pas toujours les questions dans le bon ordre. Le fait d'avoir acquis une méthodologie d'analyse, ça pourra nous être utile pour tout un tas d'actions, pas que pour les TMS. C'est une forme de management ». Puis, plus tard, « Le fait de prendre du recul sur les choses, on gère les choses de manière plus logique, plus efficace ».

### 3.4. L'élaboration d'actions de prévention liées à l'organisation du travail

Les analyses d'activité réalisées par le groupe de travail composé d'acteurs décideurs (conservateur et TSO) et d'acteurs de terrain (ATEE) ont permis, pour trois cimetières, d'identifier et de mettre en place des actions de prévention ayant trait aux outils de travail mais aussi à l'organisation du travail.

À titre d'exemple, suite à l'analyse de l'activité de chiffonnage, un cimetière a décidé d'impliquer les agents d'accueil et de surveillance ainsi que les fossoyeurs de la ville dans la mission de surveillance ; ceci afin de limiter le risque à la source. De plus, il a été décidé lors des activités de soufflage ou débroussaillage réalisées en équipe, qu'un agent ATEE soit détaché à tour de rôle pour ramasser les déchets présents sur la division en cours de traitement. Ces changements organisationnels n'auraient pu se concrétiser sans la présence de la ligne hiérarchique dans les groupes de travail. Mais aussi comme le rappellent Caroly et al. (2008) sans un partage par l'encadrement de référentiels communs portant sur le fonctionnement de l'homme au travail, l'étiologie des TMS et la méthode d'analyse de situation de travail.

### 3.5. L'amorce de la construction d'un collectif de travail pour les TSO

Cette formation a aussi été l'occasion de voir se créer un collectif de travail (Cru, 2014) qui partage les mêmes règles de métier et peut échanger sur ses pratiques. En effet, si les huit conservateurs ont l'habitude de se côtoyer et d'échanger durant l'année lors de diverses réunions, aucun temps de travail commun n'est prévu pour les dix TSO. A l'issue de la formation, les TSO ont fait part des bénéfices qu'ils tiraient de leurs rencontres et des expériences partagées au cours de ces cinq jours. C'est ainsi qu'ils ont émis le souhait de poursuivre leurs échanges lors de réunions « métier ». Cinq mois plus tard, à l'initiative d'un TSO, une première rencontre a été organisée. Elle a sédimenté le collectif de travail en permettant le constat de règles communes et le partage des pratiques. À titre d'exemple, elle a été l'occasion d'échanger sur les problèmes provoqués par les concessionnaires ou les ayants droit qui n'entretiennent pas, comme le stipule l'article 54 du code des cimetières, les plantations sur les sépultures et les semelles des caveaux. Les TSO ont partagé leurs pratiques (tailler systématiquement les arbustes sur les sépultures non entretenues, envoyer un courrier aux concessionnaires ou aux ayants droits et, sans réponse dans le mois qui suit, raser l'arbuste) dont les objectifs semblent être une règle de métier : toujours alléger la charge de travail des ATEE.

Afin que leur démarche soit entendue et les décisions prises en compte, cette réunion a donné lieu à la réalisation d'un compte-rendu qui a été transmis aux huit conservateurs et au responsable des cimetières.

Le travail de l'encadrement de proximité ayant un lien avec la préservation de la santé des opérateurs (Cuny-Guerrier et al., 2015), ce collectif de travail a également participé à ce rôle de préservation auprès des ATEE. En effet, cette rencontre a par exemple permis de transmettre à un TSO, nouvellement recruté, les organisations du travail mises en place pour diminuer la fatigue inhérente aux modalités d'interventions dans les conservatoires regroupant plusieurs cimetières.

### 3.6. Les écueils à éviter

Si nous considérons dans un premier temps, les apports de la formation-action, nous constatons qu'ils diffèrent selon les équipes d'encadrants et les cimetières concernés. En effet, même si la formation était dédiée à un public ciblé, celui-ci n'avait pas exprimé le souhait de bénéficier d'une telle formation. Les encadrants d'un même cimetière pouvaient donc avoir un intérêt différent à la démarche, situation qui semble avoir eu un impact. Ainsi, en cas d'investissement différent des niveaux hiérarchiques, les analyses de l'activité et les préconisations ont moins pris en compte la diversité des déterminants de la situation de travail et se sont davantage centrées sur les aspects matériels et moins sur les dimensions organisationnelles. La réussite de la formation-action semble donc liée à l'implication de la ligne hiérarchique y participant.

Par ailleurs, le bilan réalisé en fin de formation a mis en évidence que l'investissement des stagiaires dans un tel projet était fonction du temps dont ils disposaient, de la priorité qu'ils donnaient au sujet et de l'appétence qu'ils portaient sur l'objet de la formation (la santé au travail). Il est donc indispensable que l'organisation donne les ressources à l'encadrement pour qu'il puisse s'investir dans une telle démarche.

En lien avec cet engagement de la hiérarchie, la réussite d'une action de prévention est également conditionnée par l'engagement de la direction. Dans notre cas, la direction à l'origine de la demande a porté et accompagné le projet tout au long du processus de la formation-action. En témoigne la présence du chef du service des cimetières lors de la 5<sup>ème</sup> journée et de l'accompagnement du BPRP durant toute l'action. Rétrospectivement, il aurait été préférable que soit présent le chef de service des cimetières à l'ouverture de la formation afin d'appuyer le projet et inciter certains participants à s'investir davantage dans la démarche.

Enfin, concernant le rôle capital des encadrants de proximité dans la remontée des informations auprès de leur hiérarchie (Daniellou et al., 2010), afin de ne pas mettre en difficultés certains agents, il est nécessaire de s'interroger sur sa forme et le support utilisé. En effet, dans certains cas, le choix d'un support écrit peut poser problème.

## CONCLUSION

Suite à l'arrêt de l'utilisation des produits phytosanitaires dans les cimetières, la direction en charge de ces espaces a été confrontée à une problématique bien connue des ergonomes (Leplat, 2000 ; Falzon, 2013) : comment allier la qualité des services rendus et la santé des opérateurs ? Pour tenter de répondre à cet enjeu, le choix du type d'intervention s'est porté sur la formation-action avec pour finalité de développer les compétences de l'encadrement dans son rôle d'acteur de la prévention.

Le retour d'expérience a permis de mettre en évidence que les apports de l'intervention proviennent simultanément :

- du format de l'intervention (la formation-action) et de son mode d'apprentissage (par l'action et pour l'action) qui ont permis aux encadrants d'acquérir des compétences qu'ils ont pu mobiliser lors des temps intersessions,
- des concepts transmis, à savoir les apports de connaissances sur l'Homme au travail et les différentes dimensions qu'il mobilise - physique, cognitive, psychique, sociale -, les notions de santé au travail et le modèle de multi causalité à l'origine des TMS,
- des acteurs mobilisés durant la formation à savoir les encadrants qui par leur pouvoir décisionnel ont pu mettre en place de nouvelles modalités d'organisation du travail. Par ailleurs, le regroupement de certains de ces acteurs (les TSO) semble avoir été le catalyseur de la construction d'un collectif de travail,
- de la diversité des acteurs mobilisés pendant l'animation des groupes de travail (ATEE, TSO, Conservateur) qui a permis de mettre en débat le travail réel et d'élaborer des actions de prévention liées à l'organisation du travail,
- de la possibilité d'envisager des transformations rapides à l'issue des groupes de travail,
- des espaces de discussion qui ont permis aux membres des groupes de travail s'exprimer.

Ces effets ont été constatés durant le déroulement et à l'issue de la formation-action et attestent du développement des compétences de l'encadrement et donc de la dimension constructive de leur activité. Mais la question la pérennité de ces mesures se pose afin que cette intervention puisse être considérée comme « capacitante » (Arnoud & Perez-Toralla, 2017).

---

## Bibliographie

- Arnoud, J. et Perez-Toralla, M-S. (2017)**, L'intervention « capacitante » : quels enjeux pour la pratique de l'ergonome ?, in *Activités* n° 14(2), DOI : 10.4000/activites.3042
- Bourgeois, F., Lemarchand, C., Hubault, F., Brun, C., Polin, A., Faucheux, J.-M., Douillet, P. et Albert, E. (2006)**, *Troubles musculo-squelettiques et travail : quand la santé interroge l'organisation*, Lyon, France : Anact.
- Caroly, S., Coutarel, F., Escriva, E., Roquelaure, Y., Schweitzer, J.-M. et Daniellou, F. (coord.) (2008)**, *La prévention durable des TMS : Quels freins ? Quels leviers d'action ?* Rapport de recherche la Direction générale du travail, France.
- Cru, D. (2014)**, *Le risque et la règle. Le cas du bâtiment et des travaux publics*. Toulouse, France : Eres.
- Cuny-Guerrier, A., Caroly, S., Coutarel, F. et Aublet-Cuvelier, A. (2015)**, « Quelle prévention des TMS dans l'activité de l'encadrement de proximité en sous-traitance interne ? Un cas dans le secteur de la découpe de viande », in *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, n° 17(2). <http://pistes.revues.org/4549>
- Daniellou, F., Simard, M. et Boissières, I. (2010)**, « Facteurs humains et organisationnels de la sécurité industrielle : un état de l'art », in *Cahiers de la Sécurité Industrielle*, n°2010-02 Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France. Disponible à l'adresse <http://www.FonCSI.org/>
- Daniellou, F. (2006)**, « Entre expérimentation réglée et expérience vécue : les dimensions subjectives de l'activité de l'ergonome en intervention », in *@ctivités*, n° 3 (1)
- Detchessahar, M. (2013)**, « Faire face aux risques psycho-sociaux : quelques éléments d'un management par la discussion », in *Négociations*, n° 19(1), p. 57-80, DOI 10.3917/neg.019.0057
- Falzon, P. (2013)**, « Pour une ergonomie constructive », In P. Falzon (Coord.) *Ergonomie Constructive*, p. 2-15. Paris, France : PUF.
- Girardot, P. et Forrierre, J. (2017)**, « Des apports d'une formation-action à l'analyse ergonomique du travail dans l'intervention ergonomique. Réflexions d'un praticien », in *Activités*, n° 14(1), DOI : 10.4000/activites.3033
- Guérin, F., Laville, A., Daniellou, F., Durrafourg, J. et Kerguelen, A. (2006)**, *Comprendre le travail pour le transformer. La pratique de l'ergonomie*, Lyon : Anact.
- Le Boterf, G. (1987)**, « La formation-action en entreprise », in *Education permanente*, n° 87, p. 95-107.
- Leplat, J. (2000)**, *L'analyse psychologique de l'activité en ergonomie. Aperçu sur son évolution, ses modèles et ses méthodes*, Toulouse, France : Octarès.
- Sahler, B., Berthet, M., Douillet, P. et Mary-Cheray, I. (2007)**, *Prévenir le stress et les risques psychosociaux au travail*, Lyon, France : Anact.
- Teiger, C. et Laville, A. (1991)**, « L'apprentissage de l'analyse ergonomique du travail, outil d'une formation pour l'action », in *Travail et Emploi*, n° 47, p. 53-62.

# « LA TRANSFO » :

un programme expérimental pour transformer le travail des agents  
et faire évoluer l'action publique

## Sylvine Bois-Choussy

avec les contributions et relectures de Jean-Marie Bergère, Caroline Gerber, Nadège Guiraud, Anna Lochard –  
La 27<sup>e</sup> Région, 28 rue Piat, 75020 Paris ;  
[www.la27eregion.fr](http://www.la27eregion.fr)

Comment les politiques publiques peuvent-elles mieux s'emparer des transformations de nos sociétés et des enjeux qui les traversent : construire un modèle de développement plus écologique, ouvrir l'école sur la société, lutter contre l'isolement rural, etc. ? Comment répondre à la crise de représentation démocratique et rapprocher l'administration de ses usagers ? Peut-on concevoir des politiques publiques plus efficaces, mais aussi plus agiles et frugales dans un contexte de resserrement budgétaire et de perte de légitimité de l'action publique ? Comment, face à ces questions, outiller nos administrations et leurs agents pour leur permettre de réinventer leurs manières de faire ? Depuis 2011, l'association « La 27<sup>e</sup> Région », en partenariat avec une dizaine de collectivités françaises, conduit le programme de recherche-action « La Transfo ». Aujourd'hui dans sa seconde édition<sup>1</sup>, ce programme accompagne un groupe de collectivités dans la préfiguration de leur laboratoire d'innovation ; il s'agit pour celles-ci de se doter de leur propre capacité d'expérimentation et d'infuser une culture du travail à la fois plus mobilisatrice pour les agents et plus proche des usagers concernés. Le programme s'appuie sur les pratiques de design de l'action publique, qui consiste à concevoir des politiques ou des services publics de façon créative en questionnant les usages, non-usages ou mésusages qu'en font leurs bénéficiaires. Il donne forme, dans chacune des collectivités engagées, à la capacité de R&D et d'expérimentation. Il dessine en plein et en creux, les modes de faire des administrations de demain et les impasses de celles d'aujourd'hui. C'est ce que nous explorerons à travers des cas spécifiques des Transfos de Paris et Mulhouse.

### 1. DES LABORATOIRES D'INNOVATION PUBLIQUE, POUR QUOI FAIRE ?

Face au constat de crise démocratique, de crise d'efficacité des politiques publiques, ou de crise managériale des administrations, le laboratoire d'innovation publique apparaît aujourd'hui comme un véhicule privilégié de la réflexion de l'administration sur son fonctionnement, et d'une meilleure connexion des politiques publiques à leurs usagers. Il joue le rôle d'une cellule de R&D, dans une démarche d'innovation ; il est généralement composé d'une équipe pluridisciplinaire mêlant agents et concepteurs. Il développe et teste de nouvelles méthodes de conduite de projet et de conception

#### MOTS-CLÉS

transformation publique,  
design des politiques  
publiques, formation-  
action, démocratisation.

des politiques publiques, en y associant des élus et des citoyens. C'est un espace généralement identifié physiquement : il doit être à la fois un lieu d'action permettant la transformation et une entité inscrite dans l'organigramme de l'institution. Un laboratoire nécessite un portage politique fort pour transformer réellement l'existant sans pour autant servir des intérêts politiques particuliers, afin de survivre aux alternances politiques. Pionnier en la matière, le MindLab, laboratoire d'innovation interministériel danois aura fêté 17 années d'existence. Les premières agences de design anglo-saxonnes s'intéressant aux politiques publiques, comme le Nesta, sont encore plus anciennes. En France, de nombreuses administrations se montrent intéressées : l'État, au travers de « Futurs publics », certaines régions et certains départements, comme le Val-d'Oise avec « Futurs composés ». Certaines démarches d'innovation publique se développent également sans se donner le nom de Labo. L'impact d'un Laboratoire d'innovation peut s'évaluer au regard de valeurs qui le portent : produit-il plus de démocratie ? Permet-il une action publique de meilleure qualité ? Favorise-t-il des politiques publiques plus efficaces ?

Depuis 2008, La 27<sup>e</sup> Région joue, en France, un rôle de « laboratoire de transformation publique », et accompagne notamment le développement de ce mouvement : en association avec ses partenaires, administrations publiques et collectivités, et en lien avec sa communauté de professionnels, elle initie des projets pour expérimenter de nouveaux modes de fabrication des politiques publiques. L'association est née de l'initiative d'un élu régional, d'un consultant dissident, d'un philosophe des mondes numériques et d'un designer ; ses actions sont organisées autour de deux axes : le premier, la recherche-action, vise à expérimenter de nouvelles méthodes pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques à travers des programmes de terrain ; le second, un centre-ressources, encourage des échanges pair-à-pair entre acteurs publics, constitue et partage des connaissances et des savoir-faire, dans une logique de biens communs. Les partenaires de La 27<sup>e</sup> Région sont des collectivités, des administrations et des acteurs privés qui la soutiennent pour profiter et contribuer activement à sa démarche d'intérêt général.

Son programme La Transfo vise à accompagner un groupe de collectivités françaises dans la co-création de leur laboratoire d'innovation ; 6 sont aujourd'hui engagées dans le programme : les villes de Mulhouse, Paris et Strasbourg, la Communauté urbaine de Dunkerque, la Région Occitanie et la Métropole européenne de Lille. Dans sa mise en œuvre, le dispositif se révèle être pour les agents, porteur de sens et d'émancipation. Il permet de lier le projet politique aux réalités locales, l'agent à ses missions et aux usagers, en améliorant le service public. Il entend mettre les participants dans une posture plus réflexive, plus collaborative, plus créative. Il autorise plus de transversalité et d'itération. Il bouscule les personnes et l'organisation : que faire du décalage entre l'espace d'expérimentation et le quotidien des services, entre une injonction à l'innovation et les procédures existantes ? Quels nouveaux profils, métiers, compétences émergent au fil du programme ? Sur un plan systémique, le programme dessine une évolution de la culture managériale des institutions publiques. Comment l'utilisation du design de l'action publique et de pratiques transdisciplinaires transforme-t-elle celles-ci ? Dans quelle mesure de telles dynamiques permettent-elles de repenser la valeur et la légitimité de la fonction publique, dans un moment où celle-ci est fortement questionnée ?

## — 2. LA TRANSFO, MODE D'EMPLOI

Dans chaque collectivité participante, le programme implique, pendant 18 mois, 20 agents volontaires et recrutés sur un principe de diversité de catégorie, de métier, d'âge, de genre, etc. : ce sont les « ambassadeurs ». Ils exercent des métiers variés, du maître-nageur au gestionnaire, de la chargée de

relations internationales à l'agent de sécurité, de l'ingénieur à la puéricultrice ; ils représentent, dans chaque Transfo, une douzaine de Directions différentes. Ils ont, pour certains, eu d'autres vies avant d'intégrer l'administration. Ils expriment une forme d'optimisme, d'ambition, d'envie d'améliorer le fonctionnement de leur administration, d'attachement aux valeurs du service public.

Le programme représente pour ces agents un parcours d'apprentissage. Chaque groupe est accompagné par une équipe pluridisciplinaire constituée par La 27<sup>e</sup> Région et composée de trois « résidents » : praticiens du design, de l'éducation populaire, de la sociologie, des arts, etc. Ensemble, pendant 18 mois, ils vont simuler par la pratique l'existence d'un laboratoire d'innovation sociale au sein de la collectivité, pour mieux étudier les conditions de sa pérennisation au terme de l'expérience. Tous les mois, au cours de sessions de travail de 2 à 3 jours, le groupe s'initie à de nouvelles pratiques et méthodes de travail appliquées à des cas pratiques, réels, de leur collectivité : redéfinir la carte Citoyenne-Citoyen lancée par la Maire de Paris au lendemain des attentats afin qu'elle rencontre mieux son public (Paris) ; travailler sur la question des mégots, dont le jet sur la voie publique est depuis peu verbalisé, pour favoriser de manière créative des pratiques citoyenne et écologiques (Mulhouse) ; doter la nouvelle région Occitanie d'espaces et d'outils de travail et de convivialité qui permettent aux équipes, réparties entre Toulouse et Montpellier, de mieux travailler ensemble (Région Occitanie), etc.

Ces cas pratiques sont autant d'expériences qui permettent aux ambassadeurs de tester des manières de travailler qui seront ensuite au cœur de la culture du futur laboratoire de la collectivité, et d'élaborer des scénarios concernant son organisation, son fonctionnement : missions, équipe, offre de service, gouvernance, etc. En parallèle, des rencontres sont organisées régulièrement avec les autres agents, directeurs/trices de services, élus et élues : il s'agit de partager avec eux le processus et de faire le pont entre la démarche de co-construction menée par les ambassadeurs et ambassadrices, et le processus de décision de la collectivité. L'hypothèse est qu'il n'est pas possible de créer un laboratoire d'innovation interne sans construire les conditions, notamment culturelles, de son émergence. En l'absence de ce travail d'explicitation et de partage des valeurs, méthodes et postures, le laboratoire risque d'être perçu comme un service supplémentaire ou l'ajout d'une expertise externe alors qu'il s'agit de diffuser, ou plutôt de créer les conditions d'une infusion des dynamiques d'expérimentation. C'est la condition pour qu'elles soient pérennes et mobilisable par le plus grand nombre d'agents de la collectivité.

Au fondement du programme d'expérimentation repose la conviction que pour améliorer le fonctionnement de nos institutions et concevoir des politiques publiques plus pertinentes, il est nécessaire de donner une place centrale aux usages et aux usagers et que cela passe par un travail avec ceux qui sont en relation avec eux, les agents de ces services. Pour cela le design de service rassemble des méthodes qui permettent d'envisager l'ensemble d'un processus, du point de vue du décideur jusqu'au bénéficiaire final, au travers d'un cycle « exploration/co-conception et prototypage/test ». À ces approches se conjuguent des méthodes issues des sciences humaines ou de l'éducation populaire ; celles-ci ouvrent à une compréhension plus fine des pratiques réelles des usagers – qui sont aussi des citoyens qui ne se départissent jamais de leurs aspirations démocratiques – ainsi qu'à une reconnaissance de l'expérience vécue par les agents, de leurs frustrations comme de leur aspiration à bien faire leur travail, à lui trouver du sens, ce qui ne se réduit pas au strict respect des procédures existantes.

**Des cas pratiques pour expérimenter d'autres méthodes de travail et prototyper le Labo :  
l'exemple du travail de la Transfo Mulhouse sur les jets de mégots**

À Mulhouse les ambassadeurs ont consacré trois sessions à la question des jets de mégots sur la voie publique. Ceux-ci font désormais l'objet de verbalisation, ce qui suscite incompréhension et rejet de la part de la population et embarrasse les agents. Les ambassadeurs, en lien au sein de l'administration avec le groupe de travail « incivilités », se sont saisi de l'enjeu et ont imaginé des dispositifs concrets pour sensibiliser de manière ludique les habitants à une transformation des comportements, sans recourir systématiquement au couple injonction-sanction. Sur la base d'un travail d'immersion, de veille créative et d'idéation, ils ont prototypé, avec les ateliers de la ville, 7 réceptacles à mégots originaux (mégot-mobile, bingo mégot, mégotor, etc.). Le travail des ambassadeurs a intéressé les membres du groupe « incivilités » qui se sont appropriés la réflexion sur des modes « doux » d'incitation à la transformation des comportements, mais aussi le prestataire en mobilier urbain de la ville : celui-ci a souhaité s'appuyer sur les tests des prototypes réalisés pour développer 5 d'entre eux.

Au-delà de l'expérimentation de nouveaux modes de faire (veille, essai-erreur, etc.), ce travail a fourni aux ambassadeurs une série d'enseignements pour le futur labo. Alors que d'autres cas pratiques avaient permis d'expérimenter des modes de saisine comme l'appel à projet, la commande politique, etc., celui-ci a permis de tester l'auto-saisine du labo : quels modes de mobilisation, d'expérimentation, de tuilage avec les services concernés, etc. ? Il a permis de questionner l'insertion du laboratoire dans l'écosystème local : en interne, avec les différents services, en externe, avec les partenaires, prestataires, etc. Il a enfin permis de revaloriser les services techniques en expérimentant une évolution des ateliers d'un service support répondant techniquement à une commande à un laboratoire de prototypes et d'innovation dans le domaine du vivre ensemble et des civilités.

Ces enseignements sont capitalisés régulièrement au cours de temps de travail dédiés pendant la Transfo, qui aboutiront à un plan détaillé du futur Labo (gouvernance, budget, équipe, missions, etc.).

**2.1. La culture « maker » au secours de l'action publique**

Les méthodes d'immersion, croisant pratiques du design, de la sociologie ou de l'ethnographie, permettent aux ambassadeurs de repartir des usages réels, de reformuler les questions, plutôt que de chercher à répondre à des besoins préconçus par la boîte à outils des réponses connues. Elles contribuent à redonner du sens à leur action. Les ambassadeurs mulhousiens ont par exemple débuté le travail sur la reformulation de la carte Max — un dispositif de bons plans destinés aux jeunes — par un travail d'enquête de terrain à la rencontre de groupes de jeunes, d'organisations de jeunesse et des services concernés de la Mairie :

« Certains ambassadeurs étaient réticents au début, partage un résident : ils craignaient que les habitants, face à des représentants de la collectivité, ne formulent que des plaintes. En fait, les gens étaient ravis de parler à des agents en dehors des guichets, et les conversations ont été extrêmement intéressantes, elles ont permis de collecter beaucoup d'informations, rapidement ».

Observation, immersion, entretiens outillés de manière originale... Ces approches cherchent plutôt une compréhension qualitative que quantitative et représentative ; elles permettent de libérer la parole des « invisibles », ces personnes que l'on n'entend pas dans les processus de consultation habituels :

« Pour des agents fortement imprégnés de l'intérêt général, le contact avec l'utilisateur, réel ou potentiel, est un élément déclencheur, avec des interpellations assez profondes sur leurs métiers, leur engagement », explique un ancien DGS ayant mené une Transfo dans sa région.

L'expérimentation du travail en mode « essai-erreur » confirme l'intérêt de tester à petite échelle, rapidement, une idée ou une politique publique avant de la développer. Elle porte une culture du « faire » et des solutions situées plus qu'une culture du rapport, de la note et de l'excellence définie hors-sol, un travail plus transversal qu'en silos, une logique apprenante à tous les niveaux. À Paris, les ambassadeurs se sont par exemple attaqués à la question des éco-gestes dans les bâtiments administratifs : comment donner la possibilité aux agents de contribuer à l'amélioration de l'environnement, au sens physique et humain, sur leurs lieux de travail ? Après plusieurs sessions d'observation et de recherche créative, ils ont imaginé une série de maquettes : une zone de troc de livres mobile, un atelier de réparation de vélos, une cafétéria circulaire, etc. Installés dans plusieurs bâtiments de l'administration, ces objets inhabituels ont suscité la curiosité de leurs collègues, révélé des marges d'amélioration et de fierté née d'une contribution volontaire en accord avec leurs valeurs :

« Les ambassadeurs ont réalisé qu'en faisant appel à leurs propres ressources, ils arrivent à produire de bonnes idées et à leur donner forme. On ne leur demande pas des tâches répétitives, on leur fait confiance, c'est très valorisant », explique un résident.

Le processus itératif d'essai-erreur se démarque également d'une culture administrative souvent plus axée vers l'obtention d'une solution et vers l'application de procédures que vers l'expérimentation. Rendre tangible des idées complexes peut contribuer à réduire les risques d'échec d'un nouveau dispositif en améliorant son adéquation aux besoins dès la conception. Cela conduit également le groupe d'agents à explorer les marges de flexibilité de l'organisation interne préfigurant les latitudes que le laboratoire devra garantir : code des marchés publics, comités de pilotages, formalisme des procédures, méthodes figées, etc. Tout en demeurant des exercices, les cas pratiques permettent enfin de produire en peu de temps des idées nouvelles et des pistes d'amélioration pour la collectivité, qui pourront être ensuite reprises par les services.

Pour les agents impliqués, le programme représente ainsi un parcours d'apprentissage à un triple titre : d'une part, grâce à l'expérimentation de nouvelles méthodes inspirées du design de l'action publique, de l'exploration d'un sujet à la co-conception, au prototypage puis au test avec les usagers. Bien que les cas pratiques soient des exemples réels, l'apprentissage se déroule dans le cadre protégé de la Transfo. D'autre part, cet apprentissage « en faisant » permet aux agents impliqués l'exploration de nouvelles postures de travail, à la recherche d'une meilleure compréhension des pratiques de l'utilisateur pour élaborer un service public au plus proche des besoins, dans une logique d'innovation sociale. Le protocole d'expérimentation conduit les agents à travailler hors des cadres hiérarchiques, de manière collective, transversale en mode projet, préfigurant des ajustements dans l'organisation de leur collectivité. Enfin, la Transfo crée pour les ambassadeurs un espace de recul et de réflexivité collective sur leurs pratiques, leur rôle et le fonctionnement de leur administration. Chemin faisant, elle les forme et les met durablement en capacité de contribuer aux évolutions futures de l'organisation.

## 2.2. Travailler en collectif pour transformer le collectif

Au-delà de l'expérimentation de nouvelles méthodes et postures de travail, la Transfo stimule un mode de travail collaboratif, transversal et horizontal qui sera au cœur du travail du futur Laboratoire. « Travailler en collectif, c'est une manière intéressante d'aller vers une transformation du collectif, explique

une résidente. On ne peut pas innover si on ne change pas la manière de travailler ». La Transfo fait émerger un collectif d'agents soudés, habitués à travailler ensemble de façon plus coopérative. Elle contribue à révéler les compétences et mettre en lien la diversité des métiers présents au sein de l'administration : l'hétérogénéité du groupe fait ressortir la complémentarité des personnes et des profils, en insistant tant sur les qualités personnelles que sur les compétences professionnelles. Cette intelligence collective est l'une des premières dimensions soulignées par les agents :

« Il y a un vrai brassage. On arrive à travailler tous ensemble. Cela montre que cette transversalité, qui fonctionne si bien dans le groupe, mais qui ne marche pas au quotidien dans les services, cela manque ».

En creux, ce sont les freins à l'innovation d'organisations fonctionnant en silos, pilotées de façon très hiérarchique, qui ressortent : « Quand on rentre dans le bureau du chef avec une idée, on en ressort avec l'idée du chef, exprime avec humour une ambassadrice. Je découvre combien cette culture hiérarchique est très néfaste, évoque un résident. Cela crée un manque de confiance, d'initiative, de respect, c'est très infantilisant ».

En début de programme, les ambassadeurs s'accordent sur un « codex » qui définit les valeurs et pratiques du groupe. Pêle-mêle, on y trouve : bienveillance, engagement, impertinence, cohésion... Mais aussi « accepter de traverser des zones d'inconfort et chercher à les dépasser », « s'engager à écouter les autres et s'exprimer » ; « être convaincu de ce qu'on porte ». La coopération s'affiche comme une valeur centrale :

« Alors qu'il existait un besoin fort de compétences telles que le marketing ou la gestion comptable à l'époque de la compétition, l'ère de la coopération exige, quant à elle, un autre ensemble de compétences qui facilitent le dialogue, l'empathie et la créativité », explique Stéphane Vincent, délégué général de La 27<sup>e</sup> Région.

L'intérêt des collectivités pour le design incarne aussi peut-être une nécessaire transformation d'un idéal d'excellence porté par les grands corps d'État à un esprit d'ingéniosité, d'agilité : ne pas rechercher la solution parfaite, reproductible et généralisable, mais imaginer des réponses efficaces dans un contexte donné, évolutives, frugales.

Enfin, la Transfo dessine une évolution des profils et des métiers de la fonction publique. En convoquant des sociologues ou des designers pour travailler à côté des gestionnaires et des ingénieurs, la Transfo invite à réintroduire de la pluridisciplinarité dans un univers assez homogène. Le programme souligne l'intérêt des administrations à se doter des capacités de conception créative qui leur manquent pour innover : de fait, de plus en plus de collectivités font le choix de construire des compagnonnages ou de recruter en interne des designers de service ou des sociologues. Si la Transfo n'a pas pour objectif de transformer les agents formés au droit ou à la gestion en designers, elle les met en capacité de faire appel à de telles compétences de manière efficace, et de mettre de façon plus intentionnelle les usagers au cœur des projets.

### — 3. LA TRANSFO, ET APRÈS ?

Après 18 mois de travail, que laisse la Transfo dans une collectivité quand le programme se termine ? Comment passer de l'expérimentation à l'institutionnalisation du laboratoire ? Que deviennent les ambassadeurs ?

Si la Transfo constitue un dispositif porteur d'évolution et d'émancipation pour les agents, comment

cette zone d'expérimentation s'intègre-t-elle dans le quotidien de l'administration publique ? Tout au long du programme, les ambassadeurs sont encouragés à partager leur expérience au sein de leur service et auprès de leurs collègues : certains organisent des petits déjeuners réguliers, d'autres ont imaginé une gazette, des expositions, rapportent l'expérience en réunion d'équipe. Une partie d'entre eux rencontre un accueil bienveillant et curieux qui ouvre un dialogue sur les voies d'amélioration interne : « La Transfo m'a permis de parler avec mes supérieurs hiérarchiques de tous les dysfonctionnements que j'ai pu repérer ». Mais d'autres ambassadeurs connaissent de réelles difficultés : pour certains, la dimension de transformation managériale et organisationnelle et la conduite de projet en mode agile viennent confronter une culture radicalement différente. Les frictions entre une organisation interne rigide et une zone de transformation se nouent par exemple sur le statut du temps passé à La Transfo, normalement intégré dans le temps de travail de l'agent et non comme de la formation ou des congés. « Je ne demande même plus de récupération pour le temps passé à la Transfo sur mes congés, car ma présence est tellement mal perçue que je n'ai pas envie de rentrer dans un conflit plus important », confie une ambassadrice. Cela souligne qu'un processus d'innovation structurant ne peut être porté sans un questionnement parallèle sur l'évolution du management, sous peine de décrédibiliser durablement ce type de démarche, voire de générer de nouveaux risques psycho-sociaux.

Malgré ces frictions, certains ambassadeurs trouvent rapidement des occasions pour pratiquer les méthodes découvertes dans le cadre de la Transfo. Beaucoup s'approprient les outils d'animation de groupes, d'autres font évoluer leur posture de management... « Je m'efforce maintenant de faire parler chacun et de faire la synthèse, plutôt que de trancher par moi-même », explique une ancienne ambassadrice. Quelques-uns sont en capacité d'influer sur la conduite des projets de leur service : une ambassadrice, au sein d'une direction des espaces publics a, par exemple, initié une évolution des priorités d'aménagement des abords du conservatoire municipal en proposant une cartographie des usages selon les publics, familles, écoles, passants, et les modes de déplacement, voitures, deux roues motorisés ou mobilités douces, vélos et piétons, au lieu d'un traditionnel plan de voiries conçu selon des critères exclusivement techniques. C'est tout le travail des agents qui s'en est trouvé enrichi en intégrant la finalité de leur action et la diversité des attentes de ceux qui y vivent, y travaillent, s'y déplacent. Malgré tout, la transposition des méthodes se heurte parfois, au sein des services, à la culture interne :

« Au quotidien, évoque une ambassadrice, nous vivons l'injonction paradoxale de susciter des initiatives tout en demandant aux gens de se taire. Nous sommes, même pour certains cadres, des exécutants, on nous le rappelle régulièrement ».

Dans la première génération du programme, le laboratoire d'innovation a effectivement été créé dans trois des quatre régions participantes, immédiatement ou après plusieurs mois, sous des formes diverses : réseau d'innovateurs avec une décharge de temps, fonction permanente rattachée à la direction générale des services, et toutes les formules hybrides. Les projets portés par ces Labos sont eux aussi très divers : accompagner un service pour un projet de réorganisation, transformer les procédures de signature interne, imaginer les maisons de santé de demain, moderniser des stations de ski, reformuler l'organisation des maisons de région, etc. Les alternances politiques ont enfin eu un impact sur les laboratoires, dans leurs missions, dans la vision de l'innovation qu'ils portent, dans leur place dans l'organigramme, dans les budgets qui leur sont dédiés :

« La Transfo est un allume-feu, il a fallu ensuite animer une communauté interne, travailler à la formation, à la sensibilisation », explique un ancien ambassadeur. « La vraie difficulté, c'était

d'avoir les bons arguments pour s'insérer dans l'écosystème de l'institution régionale : il faut identifier des sujets concrets sur lesquels avancer, les projets à succès facile, rapide et des projets plus stratégiques. Le second élément, c'est de ne pas rester en interne, de pouvoir aussi, rapidement intégrer des acteurs externes avec lesquels on peut travailler sur des projets », partage un des DGS qui a porté la démarche dans sa région.

Enfin, la Transfo a une influence sur les trajectoires professionnelles individuelles des anciens ambassadeurs. Même si les laboratoires sont des petites équipes, dans l'une des Transfo, trois ambassadeurs ont rejoint celle-ci. D'autres ambassadeurs ont quant à eux évolué vers des postes avec une dimension créative, voire, pour l'un d'entre eux, sont partis monter un laboratoire d'innovation dans une autre collectivité. La Transfo a enfin eu pour effet de dynamiser certains parcours professionnels, de permettre aux agents d'assumer une ambition, une singularité : ainsi peut-on citer ceux qui passent des concours pour changer de postes, mais aussi ceux qui changent de métier, d'orientation, partent à l'étranger, etc.

Si l'objectif annoncé est la création du laboratoire, la transformation des pratiques des agents et de la culture interne demeure un impact important de la Transfo. Le premier bénéfice est l'acquisition d'une culture de l'innovation et de la co-conception, ainsi que d'outils et de postures qui deviennent comme une seconde nature :

« Le taux de personnes de la direction qui animent des ateliers est anormalement haut, de même que le recours à l'image, à la vidéo, au dessin. Il y a une tendance à être plus sur les réseaux sociaux pour faire de la veille ; c'est devenu la marque de fabrique de notre direction, partage une directrice de service. Sur l'évaluation de politiques publiques, nous avons fait le choix de construire notre propre arbre d'objectifs ; la mobilisation des collègues a été faite par les collègues, cela ne posait question à personne. » L'évolution des postures de management est également un effet important : « Cela a eu une influence sur mon management : j'ai travaillé avant tout le monde sur le fait de commencer par afficher nos valeurs (solidarité, recherche de l'intérêt commun, etc.) ; la Transfo met en capacité les agents de faire. En tant qu'encadrant, cela veut dire que mon rôle c'est de mettre en capacité : j'avais vu la dimension outils, pas ces évolutions de plus long terme ».

## CONCLUSION

Les projets d'innovation, de transformation de l'action publique et du management dans la fonction publique ne manquent pas, du programme de dématérialisation des services à la mise en place de réseaux de « référents innovation » en passant par le développement des ateliers de co-conception et des espaces de créativité. Dans toutes les administrations, l'innovation est présentée aujourd'hui comme un impératif pour faire face aux enjeux de notre temps, impératif qui peut parfois ne pas dépasser l'injonction et l'affichage, ou se perdre en changements permanents et dénués de sens. La Transfo se démarque de nombre de ces projets en ne lâchant rien sur les finalités démocratiques de l'action publique, ni sur l'engagement des agents dans leur travail et sur la prise en compte des usagers-citoyens. Elle contraste également avec d'autres démarches plus « descendantes » et planifiées d'innovation par son caractère expérimental affirmé et assumé.

L'expérimentation est porteuse d'incertitude, de tâtonnements, parfois de stress ou de frustration pour les résidents comme pour les agents ambassadeurs, dans un environnement bureaucratique plus enclin au contrôle qu'au lâcher prise. Mais ses bénéfices et ses impacts sont réels ; ils sont cependant aujourd'hui difficiles à mesurer, tant en termes de transformation de l'institution, des

politiques publiques, que d'implication et de mise en capacité des agents. Les approches d'évaluation des politiques publiques traditionnelles sont en effet plus conçues pour démontrer un effet circonscrit à court terme, alors que les pratiques de l'innovation publique ont potentiellement des effets larges, voire diffus, et de long terme... Il reste donc à inventer les démarches d'évaluation qui rendront compte des évolutions multiples, qui porteront sur les actions elles-mêmes, mais aussi sur le travail et le management des agents, et sur la relation aux usagers et aux citoyens. Une évaluation qui permettra de juger la contribution spécifique des Transfo au sein de ces écosystèmes enchevêtrés que sont les administrations et les sociétés dans nos régimes démocratiques.

---

<sup>1</sup> Une première édition de la Transfo s'est déroulée entre 2011 et 2014 dans quatre Régions tests : Bourgogne, Champagne-Ardenne, Pays de Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

---

## En savoir plus sur les travaux de la 27<sup>e</sup> région :

**Chantiers ouverts au public (2015)**, Éditions La Documentation Française.

**Villages du Futur (2016)**, Éditions La Documentation Française.

La Transfo : <http://atransfo.la27eregion.fr/>

---

## Bibliographie

**Construire l'innovation publique, Retour d'expérience du Département Loire-Atlantique - Département de Loire-Atlantique, (2018)**, La Documentation française.

**La 27<sup>e</sup> Région, (2015)**, *Explorer les compétences des agents publics de demain*.

**Le nuancier de formation**, <http://www.la27eregion.fr/publications/le-nuancier-de-formation/>

Projet « Exploration des Formes d'innovation publiques par le design » cofinancé par l'Agence nationale pour la Recherche : <http://fipexplor.fr>

**Public Policy Labs in European Member states, European Joint Research Center Science Hub, 2016** <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102665/final%20report%20w%20identifiers.pdf>

**Nesta (2017)**, *Competency Framework for Public Sector Innovators*, [https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/nesta\\_pps\\_competency\\_framework\\_june2017\\_1\\_0.p](https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/nesta_pps_competency_framework_june2017_1_0.p)

# LES GROUPES D'ANALYSE DE PRATIQUES POUR ENCADRANTS :

un espace singulier pour développer le « penser ensemble »

**Jacques Grandjean**

intervenant en analyse de pratique

**L'**objet de cet article est un retour d'expérience de huit années de groupes d'analyse de pratique destinés à l'encadrement du conseil départemental du Val-de-Marne. Cet article décrit le dispositif, puis au regard de concepts psychosociologiques et d'une évaluation réalisée à froid par la DRH, montre comment cet apprentissage collaboratif entre pairs contribue à soutenir et professionnaliser les managers dans leurs capacités à penser la complexité dans le cadre d'une vision collective du travail. Ce retour d'expérience rédigé par l'intervenant qui a conduit ces ateliers permettra de formuler quelques recommandations pour des organisations souhaitant développer de tels ateliers.

« Développer des formations/actions ancrées sur les situations de travail des managers » notamment en « Installant des groupes d'échanges de pratiques entre managers » est une des recommandations du livre blanc de l'Anact « faire école ». Notre propos est de mesurer en quoi cette forme d'accompagnement offre un espace d'apprentissage collectif de la complexité contribuant à favoriser la capacité à travailler avec son équipe, ainsi que la coopération et la solidarité entre encadrants.

Le conseil départemental du Val-de-Marne qui inscrit le « travailler ensemble » comme valeur fondamentale, a expérimenté les groupes d'analyse de pratique en tant que forme d'accompagnement des cadres qui puisse être cohérente avec cette valeur.

Un cadre d'une collectivité territoriale doit être capable de « faire avec » la complexité de son travail, complexité induite par la diversité des métiers<sup>1</sup> et des nombreuses logiques parfois contradictoires qui traversent les prises de décisions : politique, juridique, économique, déontologique, éthique, psychosociale, technique, organisationnelle, partenariale... Cette fonction difficile a besoin d'être davantage professionnalisée et soutenue.

Dans un premier temps, nous décrivons le dispositif d'analyse de pratique professionnelle pour encadrants que nous avons conduit pendant huit ans au sein de cette institution. Dans un deuxième temps, à la lumière de concepts psychosociologiques et d'une enquête par questionnaires réalisée par la direction des ressources humaines auprès des cadres qui ont participé aux groupes d'analyse des pratiques, nous analyserons les effets de ces ateliers. L'enquête avait en particulier pour objectifs de mesurer les effets de ce dispositif sur le management des équipes et sur la capacité des cadres à penser leur action dans ses différentes dimensions au sein d'une organisation complexe.

MOTS-CLÉS

analyse de pratique,  
encadrants, fonction  
publique territoriale

Ce retour d'expérience permettra de formuler quelques recommandations pour des organisations souhaitant développer de telles démarches.

### **La psychosociologie comme référence**

À visée opérationnelle, la psychosociologie puise ses concepts dans différents champs théoriques et disciplinaires : anthropologie, sociologie, psychologie sociale, psychanalyse et analyse institutionnelle.

Elle permet de mieux appréhender les rapports entre individus, groupes, organisations et institutions. La référence au fonctionnement des groupes apparaît essentielle pour établir des liens entre les conduites individuelles et les systèmes d'organisation. Elle sert de cadre de référence à l'élaboration et la conduite de dispositifs d'intervention en institution à des fins de changements individuels et collectifs (Rouchy et Soula-Desroche, 2004).

Le groupe est un lieu où peuvent se penser les interactions et s'actualiser les conflits entre les dimensions personnelles (histoire, intérêts, culture, formation, valeurs, motivations, etc.), les dimensions du fonctionnement de l'équipe, les dimensions de l'organisation, ainsi que les valeurs, enjeux et logiques de l'institution qui traversent chaque individu dans l'exercice quotidien de son action (Kessar, 2015). C'est le lieu de construction de représentations collectives que chaque participant peut introjecter. En cela c'est un puissant outil de conduite du changement.

## **1. DESCRIPTION DU DISPOSITIF DES ATELIERS D'ANALYSE DE PRATIQUE PROFESSIONNELLE**

### **1.1. Les intentions de départ : « accompagner les managers dans la complexité de leur travail par une approche collaborative »**

En accord avec la direction du conseil départemental du Val-de-Marne, la directrice des ressources humaines a décidé en 2008 d'enrichir le parcours de formation<sup>2</sup> des cadres par des ateliers d'analyse des pratiques professionnelles. Cette décision est issue du constat de difficultés de communication entre les différents échelons hiérarchiques et d'un sentiment d'isolement de l'encadrement, notamment des responsables de structures déconcentrées. La taille de l'effectif (8000 agents) et la complexité de l'organisation en étaient pour partie les causes.

Par ailleurs, dans un contexte de changement et de contraintes budgétaires croissantes, il s'agissait de soutenir les cadres confrontés à des choix difficiles, devant conjuguer pilotage de l'action publique, gestion des ressources et moyens budgétaires contraints. L'enjeu majeur des ateliers était de soutenir les encadrants dans l'exercice de leurs missions et dans leur rôle de cadre. Il était également d'aider les nouveaux encadrants dans la construction de leur identité professionnelle.

Les objectifs annoncés de ces ateliers étaient de :

- renforcer les capacités d'analyse des situations de travail des cadres et les aider ainsi à la résolution de situations problèmes ;
- favoriser les échanges entre pairs et rompre l'isolement des encadrants.

### **1.2. Organisation du dispositif**

De 2008 à 2014, 12 groupes d'environ 8 à 9 cadres en moyenne, soit une centaine de cadres, de proximité et cadres intermédiaires issus de la grande diversité des métiers du Conseil Départemental ont participé aux groupes d'analyse de pratiques centrés sur la fonction de management.

Une réunion d'information est destinée à présenter les spécificités du dispositif, vérifier les prérequis (être en situation de management, motivation) et constituer les groupes. Deux groupes par an sont composés d'agents volontaires en position d'encadrement à différents niveaux de la ligne hiérarchique. La répartition en deux groupes permet de séparer des participants qui seraient dans la même ligne hiérarchique ou trop proches fonctionnellement.

Après une séance d'essai, les participants s'engagent pour 9 à 10 séances à raison d'une séance mensuelle de trois heures. Une dernière séance commune aux deux groupes permet un bilan collectif et un échange avec la DRH afin de faire remonter des problématiques issues des situations analysées. Il s'agit donc d'un dispositif conséquent qui engage autant les participants (par la durée et le volume horaire équivalent à une semaine) que l'institution via la direction des ressources humaines très présente par le travail de communication en amont et l'espace d'évaluation et d'échange en aval des groupes.

Les participants sont issus des 800 cadres intermédiaires de tous les métiers du CD : 56 % appartiennent au secteur de l'action sociale et sanitaire et petite enfance, 31 % sont issus des services techniques (environnement, transports, logistique, bâtiments, espaces verts, restauration, etc.) et le reste à différentes directions fonctionnelles (DRH, finances, communication, prospective, DSI...).

Leurs motivations vont de la simple curiosité et du désir d'apprendre jusqu'au besoin d'être aidé dans une situation difficile, voire d'échec. En général, pour les participants, il s'agit de « sortir de sa solitude », « prendre de la hauteur et du recul », « prendre le temps de penser », être accompagné dans des « cas difficiles », accompagner une « prise de poste », « mieux connaître le conseil départemental dans sa diversité, son fonctionnement et sa culture ».

### **1.3. La démarche d'analyse de pratique.**

L'animation est assurée par un intervenant extérieur formé en psychosociologie et à la conduite de groupes d'analyse de pratique. Le groupe et l'animateur sont en position de soutien et d'aide à la réflexion, et non de conseil. 2 à 3 situations sont analysées à chaque séance dans le cadre de règles de confidentialité, de respect et de bienveillance selon la méthodologie d'analyse de pratique.

Un des enjeux du travail est de dépasser le stade de la plainte et des constats et de remettre en route une dynamique. Ce n'est pas tant la justesse et l'exhaustivité des analyses qui comptent, mais le fait que ces analyses permettent une prise de recul, une mise en mouvement, une relance de la dynamique professionnelle et l'inscription dans une dynamique de groupe.

Au-delà d'une relance de la dynamique de la question traitée et de celui qui la porte, la diversité des points de vue des participants constitue une source importante de formation et de questionnement des pratiques de chacun, permettant ainsi que l'analyse d'une situation singulière profite à tous. La dynamique de groupe construite progressivement, grâce à la confiance et au partage, contribue à la création d'un groupe d'appartenance transdisciplinaire et transversal, étayage d'une identité de manager du conseil départemental.

Le groupe est souvent vécu comme groupe de soutien et contenant sans pour autant être complaisant face à la part de la responsabilité individuelle inhérente à toute situation. Il s'agit de « penser en groupe » son action managériale tout en renforçant son appartenance au collectif.

### Déroulement d'une analyse de situation

- Tour de table pour entendre les demandes et choisir collectivement les situations à analyser
- Exposé du demandeur
- Questionnement de compréhension – enquête sans interprétation.
- Analyse de la situation exposée- hypothèses d'interprétation, associations
- Extensions, généralisation, éventuellement apports méthodologiques et/ou théoriques
- Conclusion par le demandeur

### Les règles

- Assiduité
- Discrétion et confidentialité des échanges au sein du groupe
- Respect de soi et des autres

Attitude conseillée : courtoisie et humilité, association libre.

Humilité : il s'agit de proposer ses interprétations d'une situation comme des hypothèses et non comme des affirmations.

Courtoisie : écoute et respect de la personne mais sans complaisance.

L'application de la démarche et des règles contribue à développer l'écoute active et à créer les conditions de la confiance indispensable au travail en groupe.

### 1.4. Le contenu des analyses de situation

Pour se représenter la nature des échanges, nous présentons quatre thématiques qui émergent des situations travaillées.

1) Endosser le statut de cadre ou de manager, selon les représentations que l'on a de cette fonction, c'est se confronter à un changement d'identité professionnelle et institutionnelle et devoir jouer un autre rôle, exercer un nouveau pouvoir qui ne se résume pas à son espace de délégation, répondre à de nouvelles attentes, construire une légitimité et identifier sa nouvelle place dans l'organisation et dans la chaîne de décision. Ces questions apparaissent notamment au moment de la prise de poste. La plupart des situations analysées amènent à tenter d'explicitier l'ensemble des cadres de référence institutionnels, réglementaires, politiques et culturels qui attribuent à chacun une place et un pouvoir dans le système organisationnel.

### Faire face à des injonctions paradoxales : remettre de l'ordre et respecter les équilibres de pouvoir

Un cadre, nouvellement nommé, issu du privé, se sent investi de la mission de remettre du cadre dans un équipe où se manifestent des transgressions (horaires, usage des moyens, comportements agressifs). Ses interventions dans ce but suscitent des réactions d'opposition de la part des agents qui, par le canal syndical et des relais politiques, font pression auprès de sa hiérarchie pour ralentir ses ardeurs à la reprise en main en l'accusant de pratiques autoritaires et harcelantes.

Le groupe l'aide à analyser son nouvel environnement de travail, à tenter de comprendre l'origine dans l'histoire institutionnelle de certains usages observés dans son service et d'envisager d'accompagner son équipe vers une évolution des pratiques en étant dans une posture moins frontale et en s'appuyant sur une partie plus silencieuse de l'équipe qui, elle, est en attente de réactions de la hiérarchie face aux transgressions. L'analyse de son nouveau contexte de travail l'amène à identifier les limites de son pouvoir, à être moins autoritaire et plus stratège, à utiliser les instances et mécanismes de régulation où se jouent les équilibres institutionnels issus de l'histoire,

à moduler ses exigences par le facteur temps, à avancer en vérifiant le soutien de sa hiérarchie, sans pour autant renoncer à ses valeurs de justice et de respect des règles.

2) Les « situations difficiles » telles que l'absentéisme, l'alcoolisme, la violence, le refus d'accomplir le travail demandé, les débordements émotionnels ou le handicap psycho-cognitif, confrontent très vite les cadres aux notions de règle, de limite, de transgression et d'interdit, et à leur capacité à exercer l'autorité et à identifier ce qui « fait loi » dans la situation. Ces situations difficiles les obligent à interroger leur propre rapport à la loi et à l'autorité, à remettre en question parfois leurs conceptions du management ou leurs valeurs. Poussés dans leurs retranchements émotionnels, ils se doivent de trouver la bonne distance relationnelle vis-à-vis d'agents qui cherchent (parfois à leur insu) à les décentrer de la dimension professionnelle en les amenant sur le terrain des affects les convoquant dans des places « d'assistante sociale », de « juge » ou « d'éducateur ».

#### **Accompagner une personne reclassée en échec**

Une responsable d'équipe expose sa difficulté à gérer une personne en reclassement qui n'a pas les compétences et les comportements adaptés au public reçu par son service. Pour protéger son équipe de ses attitudes (retards), la sortir des relations avec le public (avec qui elle se met en conflit), et sensible à ses plaintes et à ses pleurs, cette cadre l'a placée auprès d'elle au poste d'assistante. Mais, compte tenu de ses difficultés à tenir ce poste, cette cheffe de service « prend sur elle » une charge de travail supplémentaire.

Le groupe l'aide à sortir d'une posture « trop maternante » en se référant à ce qui « fait loi » et en sollicitant les dispositifs d'accompagnement de la direction des ressources humaines.

4) Responsables des différentes missions et objectifs de leurs unités, relais de politiques et de projets transversaux, sous la pression des attentes de leurs usagers internes ou externes, les encadrants doivent sans cesse arbitrer en tenant compte des ressources disponibles. Ils sont pris dans des conflits de priorités, voire de valeurs, qui traversent toute l'institution elle-même soumise aux tensions sociétales et économiques. L'intelligence de la situation nécessite d'avoir une « vision globale » de la dynamique du système, de ses enjeux, des conflits qui le traversent et agissent à l'insu des acteurs. C'est dans ce sens que se sont révélés nécessaires des temps d'analyse d'événements traversant le conseil départemental. Les appartenances des participants à différentes directions ont facilité la perception de l'ensemble.

#### **Un conflit interpersonnel symptôme d'une problématique organisationnelle.**

Un chef de service doit gérer un conflit entre un de ses responsables d'unité (n-1) et un chef de projet (n-2). Comment aider sa responsable d'unité à se positionner avec un chef de projet qu'elle juge « électron libre » et compétent mais perçu par la responsable d'unité comme acceptant difficilement l'autorité d'une femme plus jeune que lui ? Comment intervenir sans « court-circuiter » le rôle du manager direct ?

Le groupe l'aide à sortir d'une interprétation trop relationnelle du conflit et à remettre le « travail et l'organisation au centre », à considérer les contradictions entre la structure d'organisation « bureaucratique » et verticale apparaissant dans l'organigramme et la logique projet se référant à un modèle « technocratique » comportant plus de transversalité. Le conflit d'abord perçu comme relationnel est analysé dans sa dimension organisationnelle, ce qui permettra au chef

de service qui a présenté la situation d'aider sa responsable d'unité à se dégager des enjeux personnels et à clarifier avec son chef de projet les places et responsabilités de chacun.

5) Après avoir pris conscience de sa place assignée dans le système, le manager n'en reste pas moins acteur de sa propre vie professionnelle, à la fois gestionnaire de ses propres ressources, de son temps, de son énergie et de ses motivations. Dans certaines situations, la charge de travail et le stress peuvent envahir la vie personnelle et conduire à l'épuisement professionnel, le « burn out ». L'avertissement de cadres ayant vécu cet état a été salutaire pour ceux qui en évoquent des symptômes.

D'autres sources de souffrance sont évoquées : harcèlement, perte d'une place reconnue et valorisante, humiliation d'un « déclassement », abandon managérial, déception d'un poste qui ne correspond pas aux attentes. Ces expériences sont d'autant plus douloureuses qu'elles sont vécues dans l'isolement et associées à un sentiment d'exclusion de la communauté. Ce sont parfois des conflits entre ses propres valeurs et celles qui doivent être portées dans le travail qui produisent des tensions.

#### **Faire face à l'usure d'une fin de carrière de cadre de la fonction publique**

Ce responsable évoque son épuisement et l'usure d'une carrière longue qui se termine par du management. Mais comment faire le deuil d'une place de cadre, consécration d'une longue ascension de fonctionnaire dans le système hiérarchique ? Comment faire face au vieillissement et au prolongement de la vie professionnelle dans un poste de management difficile à tenir ?

Le groupe l'aide à lâcher un peu ses exigences personnelles, à accepter d'entendre sa fatigue et sa perte de motivation. Il lui ouvre des pistes pour négocier une place dans l'institution qui soit plus en phase avec son désir, ses besoins et ses compétences, au prix éventuel d'une perte de ses primes d'encadrement.

## — 2. RETOUR D'EXPÉRIENCE ÉTAYÉ PAR UNE ÉVALUATION « À FROID »

Pour compléter les évaluations réalisées à la fin de chaque groupe d'analyse de pratique, il nous a paru important de réaliser une enquête à froid, plusieurs années après. Cette enquête comporte, d'une part, un entretien avec la directrice des ressources humaines actuelle et l'ancienne DRH aujourd'hui DGA pour tenter de mesurer les effets de ce dispositif sur l'institution, et d'autre part, un questionnaire d'évaluation envoyé aux anciens participants. Seulement quatorze participants ont répondu à cette enquête réalisée sur un échantillon de 83 participants à ces ateliers. Ce faible taux de réponse est dû à la durée séparant les ateliers de cette enquête (de 3 à 9 ans) et à la mobilité professionnelle de certains participants. Les données recueillies ne permettent pas une mesure quantitative des effets du dispositif *a posteriori*, mais elles permettent de vérifier si les tonalités très positives des évaluations « à chaud » se sont maintenues dans le long terme.

Une tonalité positive émerge de cette enquête puisque quatorze répondants recommandent ces ateliers. 10 répondants sur 12 jugent que ces ateliers ont eu un impact sur leurs pratiques managériales. Cet espace a pu, pour certains (8), contribuer à les re-motiver, « à retrouver la foi » et de « l'énergie ».

### **2.1. Le ressourcement comme indicateur de l'expérience du « penser ensemble »**

D'une façon unanime, les participants jugent ces ateliers comme un lieu de ressourcement car « il permet de prendre du recul sur sa pratique », de « relativiser » et « de s'appuyer sur ses pairs », sur « leurs ressources » pour « réfléchir à plusieurs » et « partager ses difficultés » : « Un lieu neutre et formateur avec des garanties de confidentialité permet de se ressourcer. »

Le sentiment de ressourcement trouve donc son origine, d'une part, dans l'expérience d'un espace de pensée en dehors des enjeux de pouvoir et libre de prescriptions et d'injonctions, et d'autre part, dans le soutien apporté par une communauté de pairs dans le cadre d'une réflexion partagée. La reconnaissance de cette appartenance contribue à renforcer leur identité professionnelle d'encadrant et à mieux identifier leurs places au sein de l'institution.

Plus qu'un ressourcement, cette démarche est aussi pour la DGA, un « outil de prévention des risques psychosociaux », du fait qu'elle contribue à « éviter de personnaliser les conflits, à relativiser ses difficultés et à éviter des situations de crise ». Vécue comme espace de ressourcement, l'analyse de pratique n'en demeure pas moins un mode d'apprentissage par les pairs permettant d'appréhender la complexité du management.

### **2.2. Un mode d'apprentissage par les pairs qui modifie le rapport au savoir et au pouvoir**

L'analyse de pratique se démarque des autres espaces d'apprentissage à plusieurs égards. Les savoirs élaborés entre pairs remplacent la transmission verticale de savoirs prédéterminés et élaborés à l'extérieur du groupe. Cette « dé-hiérarchisation » du savoir libère le groupe d'une forme d'autorité et replace le groupe des pairs et leurs compétences au centre.

Pour la DRH, c'est « un lieu d'exercice de l'égalité où sont atténuées les différences de pouvoir ». Ce rééquilibrage du pouvoir ne va pas de soi dans une structure construite sur le modèle bureaucratique de la fonction publique, aussi bien pour le groupe en attente d'une autorité régulatrice que pour l'animateur, garant de la méthode et de la conduite, mais devant s'affranchir du rôle de formateur-expert supposé sachant.

Le contenu des échanges est issu des besoins et questions exprimés par les participants et non d'un programme de formation défini par l'institution. Libéré d'injonctions, l'espace d'apprentissage se recentre sur les interactions et la dynamique du groupe. Cette liberté de dire s'approprie progressivement au rythme de la confiance qui se construit grâce au respect de la règle de confidentialité et de la bienveillance du groupe.

Pour la DRH, ce « système d'interrogation réflexive contribue à libérer la parole, à poser ses difficultés en dehors de la ligne hiérarchique et à oser une parole sans risque de déloyauté ». Elle souligne que cette liberté de parole est d'autant plus importante « dans un contexte d'interrogations institutionnelles fortes sur l'avenir du département ».

Plus qu'une méthode pédagogique déplaçant les ressources d'apprentissage du formateur vers les pairs, l'analyse de pratique induit une dynamique de groupe qui développe la transversalité en soulageant de l'emprise des structures hiérarchiques intériorisées du modèle bureaucratique de la fonction publique.

Toutefois, le groupe n'est pas d'emblée un lieu d'apprentissage, comme nous le rappelle Philippe Meirieu (1997) : « Rien ne permet d'affirmer que toute mise en groupe amène bien chaque individu à se décentrer, à intégrer le point de vue d'autrui et à progresser dans sa représentation de lui-même ».

et du monde ; il faut une véritable coopération, c'est-à-dire une interaction sociale dont chacun des participants puisse s'approprier le processus ». Toujours selon Meirieu (1997), pour « qu'une mise en groupe contribue au développement de chacun, une tension entre une homogénéité permettant les échanges et une hétérogénéité suffisante pour que les échanges soient féconds est nécessaire ». Coopération, valorisation de la diversité et remise en question de la hiérarchisation des savoirs conduisent à faire évoluer les représentations du management d'équipe, comme l'ont souligné des participants : ces ateliers ont permis de « faire plus confiance aux encadrés » et de « déléguer plus ».

Au-delà d'un questionnement sur les postures vis-à-vis d'un groupe et du savoir, cette expérience d'apprentissage qui s'appuie sur la dynamique d'un groupe de pairs permet aussi d'appréhender la complexité du management.

### **2.3. Le groupe comme mise en scène de la complexité**

Le groupe est un lieu où peuvent se penser les interactions et s'actualiser les conflits entre les dimensions personnelles (histoire, intérêts, culture, formation, valeurs, motivations, etc.), les dimensions du fonctionnement de l'équipe, les dimensions de l'organisation, ainsi que les valeurs, enjeux et logiques de l'institution qui traversent chaque individu dans l'exercice quotidien de son action (Kessar, 2015). Comme le dit un participant, ces « partages et échanges avec d'autres cadres font toucher du doigt la complexité managériale ».

La complexité naît de la multiplicité des facteurs d'influence sur une situation et de la diversité des interactions des acteurs porteurs de logiques différentes et parfois contradictoires issues de la superposition de modèles d'organisation bureaucratique et technocratique (Rouchy et Soula-Desroche, 2004). Dans un univers complexe, chaque situation particulière ne peut être simplement analysée au regard d'une seule grille de lecture : seule l'élaboration d'une solution singulière prenant en compte les multiples cadres de référence s'appliquant à la situation permet de dépasser les tensions résultant des contradictions entre logiques. Par exemple, un événement ne paraissant qu'une simple transgression d'une règle peut se révéler être le fruit de l'interaction de multiples facteurs tels que l'histoire et la culture de l'institution, les rapports sociaux, la dynamique de l'équipe, le mode de management et/ou la dimension psychologique. La dynamique propre du sujet — ses enjeux, ses projets, ses motivations, ses compétences, ses valeurs — contribue à la complexité d'une situation.

Lors de l'analyse d'une situation, les interactions entre le sujet et le groupe par la diversité des points de vue qui s'expriment, constitue une véritable mise en scène de la complexité. Peuvent s'actualiser dans cet espace d'échange toutes les tensions issues des composantes individuelles, groupales et institutionnelles et des différentes logiques financières, administratives, éducatives, sociales et techniques. Comme le formule la DRH, cet espace d'analyse permet de « trouver les mots pour aborder des situations complexes en mobilisant des ressources collectives ».

### **2.4. « Se positionner », clef du travail collectif**

Après avoir identifié l'ensemble des déterminants s'appliquant à la situation, un deuxième degré de complexité apparaît avec la nécessité pour l'encadrant de se positionner face à ces référentiels ou logiques. Comme l'a souligné un participant, ces ateliers « confrontent les pratiques managériales, éclairent les rôles et le positionnement du cadre ». Il ne s'agit pas uniquement de sa place dans un organigramme, mais des places assignées par l'équipe, sa hiérarchie, ses collègues, ses partenaires, etc. C'est en se situant par rapport à toutes ces places réelles ou imaginaires que le cadre peut négocier une place et trouver de nouvelles marges de manœuvre. 10 sur 13 des répondants estiment

avoir dégagé des marges de manœuvre dans leurs pratiques managériales, notamment en « se repositionnant » ou en ayant « une meilleure prise de distance avec les problématiques rencontrées ».

Ce travail a pour certains (10/14) modifié leur positionnement et leurs relations avec leur hiérarchie, en osant « demander du soutien », en étant « dans un registre plus objectivé et moins affectif », en « argumentant mieux son positionnement » ou en « se concertant plus en amont ». Mais ces analyses ont aussi parfois souligné le manque de soutien de sa hiérarchie.

Un meilleur positionnement se traduit aussi par une évolution de ses relations à ses agents. Pour les deux directrices des ressources humaines, « on ne manage pas de la même façon quand on a participé à ces ateliers ». Pour ceux (10/12) qui ont constaté les effets du dispositif de formation sur le travail en équipe, ces ateliers ont contribué à améliorer la délégation et « la capacité à prendre de la distance en situation d'encadrement », à « mieux se positionner » et « assoir ses choix managériaux », à « repérer les éléments subjectifs qui structurent le discours professionnel », à être « plus en dialogue avec les agents » et enfin à accroître la concertation sur les projets.

La façon de répondre (« *respons ability* ») à l'ensemble des facteurs aussi bien personnels, qu'interpersonnels, organisationnels ou institutionnels fera la singularité de la réponse à la situation. C'est en assumant cette singularité que le cadre exercera pleinement sa responsabilité. Par ailleurs, pour « travailler ensemble », l'identification des places et des fonctions de chacun est indispensable pour éviter tensions et dysfonctionnements résultant du flou organisationnel. Enfin, reconnaître sa place, ses responsabilités et ses limites dans l'organisation apporte une sécurité qui permet de se rendre disponible au soutien des autres.

### **2.5. La diversité au service du sentiment d'appartenance et de la solidarité.**

La diversité des âges, des anciennetés dans l'institution, des fonctions et des métiers représentés du conseil départemental non seulement n'a pas nui à la cohésion du groupe, mais au contraire a favorisé l'émergence d'une identité commune d'encadrant dans cet espace où « les points communs sont plus importants que les différences » (la DRH). Cette diversité contribue à extraire la fonction managériale des activités métiers propres à chaque entité organisationnelle. La prise de recul née de la diversité atténue les enjeux de concurrence ou les effets d'histoires institutionnelles partagées entre les membres du groupe.

Le processus identificatoire contribuant à la dynamique de groupe se construit donc essentiellement sur la fonction de management et non sur la technicité de chacun. Cette diversité des places et des histoires dans l'institution contribue aussi à améliorer la vision d'ensemble de la collectivité indispensable à la compréhension des dynamiques de changement à l'œuvre. Elle donne « un regard plus global de l'institution » et confronte à « des problématiques qui traversent tous les services » (des participants). Enfin cette diversité évite une normalisation des comportements et permet au contraire que le collectif autorise et soutienne la singularité des réponses et des dynamiques individuelles.

## **— 3. LA CONTRIBUTION DE CES ATELIERS À LA POLITIQUE DE SOUTIEN DE L'ENCADREMENT**

D'après les DRH interrogées, les objectifs de départ assignés à ce dispositif, innovant en 2008 — « rompre la solitude de l'encadrant, accueillir et intégrer des nouveaux cadres, issus de l'interne ou nouvellement recrutés et accompagner à la prise de poste de management » — ont été atteints. Pour elles, le retour d'expérience du dispositif montre qu'il a aussi contribué à « aider à faire le choix d'une

évolution professionnelle », à « développer le sentiment d'appartenance » et qu'il a également été perçu par les participants comme une forme de reconnaissance de leur fonction.

Ce dispositif apparaît cohérent avec les valeurs de solidarité et d'égalité du conseil départemental. Ces ateliers, espace « où on est les plus égaux », constituent un « travail sur le Je pour faire avancer le Nous, en adéquation avec les valeurs de l'éducation populaire » (DGA ). Dans le prolongement de cette expérience, un groupe d'analyse de pratique spécifique a été mis en place pour les directeurs en 2017 et des « cafés pour encadrants », lieux d'échange animés par des directeurs ont été créés. Les propos de la DGA qui « rêve d'un maillage où la moitié des encadrants aurait participé au processus » en étant vigilant au décalage qui pourrait apparaître « entre ceux qui sont dans le train de cette culture et ceux qui n'en seraient pas », montrent que ce dispositif contribue bien à faire évoluer une culture du management.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cet espace singulier d'apprentissage que sont les groupes d'analyse de pratique constitue un outil de développement du « penser ensemble » la complexité en renforçant les liens d'appartenance, de soutien et de coopération entre encadrants. Néanmoins, la capacité de « penser ensemble » est une condition nécessaire mais non suffisante au « travailler ensemble », car « travailler ensemble » implique des structures d'organisation et de décision qui le facilitent.

Si, au travers des analyses, les participants peuvent dégager des marges de manœuvre dans leur travail, cela ne modifie pas le contexte organisationnel et institutionnel. Comme l'ont exprimé des participants, « ces ateliers n'ont pas d'impact sur l'organisation si le n+1 n'est pas impliqué ou si certains problèmes de fond RH ne sont pas résolus au niveau de l'institution ». Cela permet de rappeler qu'un dispositif d'analyse de pratique, bien qu'il contribue à modifier en profondeur la culture managériale, n'est pas un dispositif d'intervention destiné à transformer l'organisation. Si des freins au « travailler ensemble » ont pu être identifiés dans cet espace d'échange, c'est bien dans d'autres espaces qu'ils ont à être traités.

De cette expérience nous pouvons préconiser deux recommandations pour les institutions de la fonction publique qui souhaiteraient implanter des groupes d'analyse de pratique pour l'encadrement.

La première est de vérifier la cohérence des objectifs d'un tel dispositif avec les valeurs de l'institution. Si l'institution proclame le groupe et le collectif comme éléments fondamentaux de la vie institutionnelle au travers de la coopération, de la transversalité et de la solidarité, alors les ateliers d'analyse de pratique seront conçus et conduits comme un espace d'apprentissage du collaboratif. Si la notion de responsabilité est énoncée comme autre valeur fondamentale, le dispositif contribuera à soutenir les capacités du manager à penser des solutions singulières dans des espaces de travail qui ne soient pas uniquement régulés par des outils, des normes ou des procédures. Dans cette perspective, on veillera à l'adéquation entre les intentions et les modalités d'animation et les références théoriques servant de cadre aux analyses. Un angle de lecture essentiellement psychologique ne permettra pas de travailler les dimensions collectives à l'œuvre dans les situations.

La deuxième recommandation est qu'avant de mettre en place des espaces d'analyse de pratique pour encadrants, il y ait une pratique qui soit déjà bien identifiée dans le cadre d'une organisation, de la définition des rôles, des fonctions et de la place du manager, des process RH et de formations au management qui outillent les responsables. L'organisation a besoin d'une certaine maturité et de stabilité pour offrir un espace d'analyse des pratiques. Un changement important

qui remettrait en cause le cadre institutionnel, les places de chacun et donc les pratiques révélerait des besoins d'accompagnement au changement et non pas seulement d'analyse des pratiques.

---

1 200 métiers différents pour les 8000 agents du CD 94.

2 Formations-actions, journées de retours d'expérience, matinales thématiques, etc.

---

## Bibliographie

**Anzieu, D. (1999)**, *Le groupe et l'inconscient*, Paris, Dunod.

**Barbier, J.-M. (1996)**, « Analyse des pratiques : questions conceptuelles », in *L'analyse des pratiques professionnelles*, Ouvrage coordonné par Blanchard-Laville, C. et Fablet D., Paris, L'Harmattan, p. 27-49.

**Kessar, Z. (2015)**, « Conduite de groupe et intervention, in *Revue Connexions*, n° 104, La conduite de groupe, Éditions Érès, p. 103-117.

**Meirieu, P. (1997)**, « Groupes et apprentissages », in *Connexions*, n° 69. *Le groupe, évolution des théories et des pratiques II* (p. 13-29), Toulouse : Érès.

**Rouchy, J.-C. (1998)**, *Le groupe, espace analytique*, Toulouse, Érès.

**Rouchy, J.-C. et Soula-Desroche, M. (2004)**, *Institution et changement*, Toulouse, France, Érès.

# L'IMPLICATION DES AGENTS DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL :

l'expérience de l'hôpital public du Vésinet

## Maroussia Krawec

chargée de mission à l'Aract Ile-de-France  
m.krawec@anact.fr

L'Anact<sup>1</sup>, la HAS<sup>2</sup> et la DGOS<sup>3</sup> ont lancé en 2016 des clusters sociaux régionaux « *Qualité de vie au travail dans les établissements de santé* ». En Ile-de-France, le cluster a réuni 7 établissements, publics et privés, chacun représenté par un trinôme constitué d'un membre de la direction, du CHSCT<sup>4</sup> et de la CME<sup>5</sup>. Animé par l'Aract<sup>6</sup> Ile-de-France, le cluster a combiné des sessions collectives de travail et la mise en place de démarches expérimentales dans chaque établissement (espaces de discussion, diagnostics photos, etc.) visant à interroger les professionnels sur un changement organisationnel ou technique vécu par l'une des unités de l'établissement. À l'hôpital public du Vésinet, l'espace de discussion a porté sur une unité de soins de suite et de réadaptation neurovasculaire ayant vécu une augmentation du nombre de lits d'hospitalisation complète dans un contexte global de réorganisation. La mise en place de cette expérience a poursuivi trois objectifs au cœur de la *qualité de vie au travail* : 1) renforcer l'expression des professionnels sur le travail, 2) mettre en œuvre des démarches expérimentales, 3) impliquer davantage les professionnels dans les choix organisationnels de l'établissement. L'article interrogera le lien entre *qualité de vie au travail* et qualité des soins, l'enjeu de l'implication directe de professionnels dans l'évaluation d'un changement organisationnel, et soulèvera l'épineuse question du positionnement de l'encadrement dans ce type de démarche.

### 1. UNE EXIGENCE : PRENDRE SOIN DE CEUX QUI NOUS SOIGNENT

Réorganisation territoriale de l'offre de soins, tarification à l'activité, virage ambulatoire... les établissements hospitaliers connaissent de nombreuses transformations de leurs activités et de leur mode de financement qui ont un impact majeur sur la qualité des soins et sur les conditions de travail du personnel. En réponse à un constat partagé de dégradation de ces conditions de travail, Marisol Touraine, alors Ministre des Affaires sociales et de la Santé, propose en décembre 2016, une stratégie nationale d'amélioration de la *qualité de vie au travail* : « *Prendre soin de ceux qui nous soignent* »<sup>7</sup>. Cette stratégie vise à faire de la *qualité de vie au travail* de tous les professionnels de santé une priorité politique. Elle est structurée autour de trois axes :

- **Axe 1- Donner une impulsion nationale, pour porter une priorité politique** : structurer la démarche pour garantir son suivi et son évaluation dans la durée, adapter les formations initiales et continues pour développer la qualité de vie au travail, revaloriser la médecine du travail et généraliser les services pluri-professionnels de santé au travail, reconnaître les sujétions particulières liées aux rythmes de travail nécessaires à la continuité des soins.

- **Axe 2 - Améliorer l'environnement et les conditions de travail des professionnels au quotidien :** placer la *qualité de vie au travail* au cœur du dialogue et des politiques sociales, redonner plus de place à l'écoute, à l'expression et aux initiatives individuelles ou collectives au sein des équipes, favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.
- **Axe 3 - Accompagner les professionnels au changement et améliorer la détection des risques psychosociaux :** sensibiliser l'ensemble des professionnels à la *qualité de vie au travail*, mieux accompagner les cadres dans leurs activités de management, détecter et prendre en charge les risques psychosociaux, accompagner le changement.

Cette stratégie nationale conforte alors les actions conduites depuis plus de cinq ans par la HAS et l'Anact visant à promouvoir la *qualité de vie au travail* dans les établissements de santé et à mettre en évidence le lien de causalité réciproque entre qualité des conditions de travail et qualité des soins. Cette démarche volontariste s'est notamment traduite par l'intégration de la thématique *qualité de vie au travail* dans le manuel de certification<sup>8</sup> des établissements de santé « V2010 », devenue une thématique spécifique, donc incontournable, dans la « V2014 ».

L'instruction ANFH<sup>9</sup> du 26 juin 2017 relative aux orientations retenues pour 2018 en matière de développement des compétences des personnels des établissements prévoit enfin de déployer la *qualité de vie au travail* dans les établissements de la fonction publique hospitalière.

## — 2. UN « CLUSTER SOCIAL » POUR DÉVELOPPER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

Ayant pour volonté le déploiement et la généralisation des démarches de *qualité de vie au travail* dans les établissements de santé, l'Anact, la HAS et la DGOS lancent en 2016 un appel à projet national visant à développer des clusters sociaux régionaux « *Qualité de vie au travail dans les établissements de santé* ».

### **Qu'est-ce qu'un cluster social ?**

Le *cluster social* est une démarche développée par le réseau Anact-Aract. Il s'agit d'une action collective réunissant une « grappe » (cluster) d'entreprises, présentant une proximité sectorielle ou géographique. Elle présente quatre caractéristiques principales :

- alternance de temps collectifs d'échanges de pratiques et d'accompagnements individualisés de chaque établissement ;
- cadre paritaire (en général, chaque entreprise participante est représentée par un binôme composé d'un représentant de la direction et d'un représentant du personnel – membre du CHSCT, délégué syndical, etc. selon les problématiques traitées) ;
- approche expérimentale (déploiement de démarches nouvelles ou inédites, porteuses d'innovation sociale) ;
- enjeu de capitalisation (production de bonnes pratiques, d'outils visant à être déployés plus largement).

### **Le cluster social « *Qualité de vie au travail dans les établissements de santé* » en Ile-de-France**

Compte tenu de la spécificité du secteur de la santé, l'ingénierie du dispositif prévoyait la représentation des établissements par l'intermédiaire d'un *trinôme* — et non d'un binôme, comme c'est le cas habituellement — d'un membre de la direction, du CHSCT et de la CME<sup>10</sup> (médecin).

En Ile-de-France, le cluster a réuni sept établissements de santé, présentant des tailles (de 70 à près de 3000 salariés ou agents), des activités (médecine/ chirurgie/obstétrique, soins de suite et de réadaptation, soins longue durée...) et des statuts différents (publics, privés, établissements de santé privés d'intérêt collectif...).

Co-piloté par l'ARS<sup>11</sup> et animé par l'Aract<sup>12</sup>, le cluster a combiné :

- cinq sessions collectives d'une journée, échelonnées sur une période d'un an, réunissant les sept trinômes et portant sur le lien entre *qualité de vie au travail* et qualité des soins, l'inscription de la QVT dans les démarches de certification, les indicateurs de santé et de QVT, la conception d'un baromètre QVT, etc. ;
- la mise en place d'expérimentations en lien avec un changement organisationnel ou technique vécu par l'une des unités de l'établissement (espaces de discussion, diagnostics photo, démarche « Vis mon travail »).

La démarche privilégiée par le cluster francilien – et en particulier lors de la phase « expérimentations » – s'est appuyée sur les piliers de la démarche *qualité de vie au travail*, visant à permettre aux agents de **s'exprimer et d'agir sur le contenu de leur travail**, *a fortiori* dans le cadre de conduite de changement organisationnel ou technique.

Il s'agissait donc de mettre en mouvement les trois piliers de la démarche QVT, telle qu'elle est proposée par le réseau Anact-Aract :

- 1- Permettre aux professionnels de **s'exprimer et d'agir sur le contenu de leur travail**.
- 2- Faire évoluer, progressivement, **le système d'acteurs** des établissements de santé vers une dynamique plus itérative, en impliquant la direction générale dans les démarches *qualité de vie au travail* et en permettant aux salariés d'être acteurs des changements technico-organisationnels auxquels ils sont confrontés.
- 3- **Expérimenter** et mettre en place un système « d'évaluation embarquée » lors de la conduite du changement, consistant en une évaluation, par les professionnels concernés, en amont, pendant et en aval du changement vécu.

Les établissements ont tous été invités à déterminer la problématique et le périmètre sur lesquels faire porter l'expérimentation et à identifier un changement organisationnel affectant une unité – ou plusieurs – de leur établissement afin de mettre en place le dispositif d'évaluation embarquée : réorganisation des entrées-sorties des patients, augmentation du nombre de lits dans un service, restructuration de locaux...

### — 3. COMMENT IMPLIQUER LES PROFESSIONNELS DANS L'ÉVALUATION DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

À l'hôpital public du Vésinet, l'espace de discussion a porté sur une unité de Soins de Suite et de Réadaptation (SSR) neurovasculaire ayant connu une augmentation du nombre de lits d'hospitalisation complète – passage de 20 à 30 lits d'hospitalisation complète engendrant des travaux d'aménagement des espaces de travail et d'hébergement et une réorganisation de l'activité – dans un contexte global de réorganisation de l'hôpital (transformation de lits d'hospitalisation conventionnelle en lits d'hospitalisation de jour avec une augmentation du nombre de places d'hospitalisation de jour).

### ***L'hôpital public du Vésinet***

Situé dans le département des Yvelines, l'hôpital public du Vésinet a une capacité d'accueil de 334 lits et places, répartis sur 4 services en hospitalisation conventionnelle, de semaine et de jour. Il compte près de 450 agents en ETP (équivalent temps plein).

- L'hôpital du Vésinet dispense des soins de suites et de réadaptation (post-traumatiques, orthopédiques, neurologiques, médico-chirurgicales, oncologiques). Cette mission s'inscrit dans le cadre d'un traitement ou d'une surveillance médicale auprès de malades requérant des soins avant de reprendre le cours de leur vie.
- L'hôpital prend également en charge des soins de longue durée, intégrant l'hébergement pour des personnes à l'autonomie de vie réduite et dont l'état demande une surveillance médicale constante et des traitements quotidiens.

#### *La méthode utilisée : un espace de discussion (EDD) pour mettre en place l'évaluation embarquée d'un changement*

Pour le trinôme *qualité de vie au travail* du Vésinet (DRH, représentant CHSCT, représentant des médecins), il s'agissait d'expérimenter la mise en place d'espaces de discussion permettant à des professionnels de l'établissement d'évaluer par eux-mêmes un changement organisationnel auxquels ils étaient confrontés.

Sur une période de six mois, à cinq reprises, l'espace de discussion a réuni une dizaine de professionnels volontaires du SSR neurovasculaire, représentants des différents métiers (agent de services hospitaliers, infirmière, aide-soignante, kinésithérapeute, orthophoniste, brancardier, secrétaire médicale, diététicienne, assistante sociale, neuropsychologue) afin d'évaluer « *en temps réel* » la nouvelle organisation et son impact d'un point de vue économique (efficacité de la nouvelle organisation pour l'établissement), technique (qualité des soins, satisfaction des patients) et social (conditions de travail).

Plusieurs raisons ont conduit l'Aract Ile-de-France à assurer l'animation de ces espaces de discussion :

- L'extériorité de l'animateur de l'EDD favorise l'expression des professionnels et facilite la régulation du groupe.
- Les compétences relatives à l'animation des EDD ont été acquises par les trinômes (médecin, DRH, CHSCT) durant le cluster, en même temps qu'avaient lieu les expérimentations. Au-delà du manque de neutralité que les professionnels auraient pu reprocher à ces animateurs, il aurait été imprudent de faire animer ces espaces expérimentaux par des membres de l'hôpital encore non formés.
- Dans le même ordre d'idées, l'animation d'espaces de discussion par des managers — *a fortiori non formés* — nous paraît délicate.<sup>13</sup>
- La démarche étant expérimentale, les établissements du cluster souhaitaient tester ces espaces de discussion dans les meilleures conditions possibles (expertise et neutralité de l'animateur notamment).

Les étapes, grilles d'analyse des situations de travail et méthodes d'animation employées durant les EDD ont ensuite été transférées aux trinômes de chaque établissement dans le cadre des journées collectives du cluster afin de permettre le déploiement de la démarche (la généralisation de la mise en place d'espaces de discussion) au sein de chaque établissement.

Les deux premières séances ont été axées sur l'analyse des situations de travail et de l'impact du changement organisationnel par l'intermédiaire de la description d'une journée patient. Il a ainsi été demandé aux membres de l'espace de discussion de « choisir » un patient réel et de décrire sa journée de la veille. L'enjeu de cette approche est de proposer une analyse du travail au plus près

de la réalité et d'éviter les contenus trop généralistes (ce qui arrive fréquemment si l'on choisit un « patient-type » et une « journée-type »). Cette « journée patient » a permis de :

- mettre en exergue l'articulation entre les activités des différents professionnels présents (aide-soignante, infirmière, kinésithérapeute, orthophoniste, ergothérapeute, assistante sociale...);
- présenter l'activité du point de vue du bénéficiaire et donc de faire le lien entre *qualité de vie au travail* – qualité du travail – qualité des soins ;
- présenter les activités de chacun et faire découvrir – parfois – le métier de « l'autre », qu'on côtoie tous les jours mais qu'on ne connaît pas réellement ;
- identifier les ressources et les contraintes – en lien avec le changement organisationnel vécu – en termes d'organisation du travail, de *qualité de vie au travail*, de qualité du travail.

Lors des troisième et quatrième séances, les membres de l'espace de discussion se sont attachés à identifier des solutions aux problématiques mises en évidence lors des deux premières séances ; problématiques en lien direct avec le changement étudié, mais aussi, parfois, antérieures à celui-ci et non résolues.

Des solutions concrètes ont été proposées par les agents :

- Établir précisément les éléments d'information pouvant être mis à la disposition des brancardiers et ceux devant rester confidentiels – dans le respect du secret médical – afin de donner davantage de sens à leur métier (le manque d'information sur les pathologies est mal vécu par les brancardiers et peut parfois être source d'erreur ou de stress).
- Réduire, si possible, les séances de rééducation (kiné/ergo) de 1h à 45 voire 30 min mais en privilégiant des séances en tête-à-tête (et non avec plusieurs patients en même temps).
- Bloquer une plage horaire (à définir) sans patient, dédiée aux consultations pluridisciplinaires.
- Mettre en place un agenda papier patient (qui responsabilise et rassure le patient et favorise la communication avec le brancardier).

Les avis étaient parfois divergents et ont mis en exergue les décalages de points de vue, dans l'évaluation même de la qualité du travail : soignants et assistante sociale n'ont, par exemple, pas nécessairement les mêmes critères d'évaluation du travail bien fait, notamment en termes de durée de séjour du patient.

La cinquième séance a enfin été consacrée à la restitution par les rapporteurs (une infirmière, une kinésithérapeute, une assistante sociale, un brancardier) à leur encadrement (soignant et médical) et à la direction de l'hôpital.

**Témoignage d'Isabelle Guillemenot, médecin à l'hôpital public du Vésinet, membre du trinôme QVT**

« J'étais plutôt réticente à l'origine vis-à-vis du cluster et de l'expérimentation. En fait, le bilan est très positif. Je pense que cela a permis à des gens qui, d'habitude, ne prennent pas la parole (ASH, AS, brancardier...) de s'exprimer. On a pu entendre leur point de vue, réfléchir à de meilleures organisations. C'est d'autant plus important pour moi car ma spécialité, la rééducation, est fondamentalement un travail d'équipe ! On a besoin de la cohésion d'équipe, de l'adhésion de l'équipe au projet de soin. On souhaite que les gens aient plaisir à travailler pour, au final, améliorer encore le soin au patient ».

### **L'implication de l'encadrement dans l'espace de discussion**

Compte tenu du contexte et des spécificités du secteur hospitalier (lien médecins-équipe soignante), l'Aract a proposé que les médecins et cadres de santé ne participent pas aux premières séances de travail afin de faciliter la prise de parole des professionnels.

Cette suggestion, évaluée positivement à l'issue de la démarche, n'a pas été accueillie favorablement par l'ensemble de l'encadrement au démarrage.

La nécessité de s'exprimer hors présence hiérarchique et médicale dans un premier temps s'est pourtant imposée comme une évidence pour deux raisons principales :

- 1-** La liberté d'expression ne peut être décrétée d'emblée. S'il y a des problématiques managériales ou relationnelles au sein d'une équipe, il y a fort à parier que le personnel n'osera faire part de ses difficultés en présence de sa hiérarchie et/ou du médecin concerné. Or, ces problématiques peuvent comporter un impact direct sur les questions de *qualité de vie au travail*.
- 2-** Même dans une équipe où les relations managériales sont satisfaisantes, il n'en reste pas moins que le responsable hiérarchique est celui qui évalue, qui donne son avis sur ses collaborateurs ; cette relation peut engendrer un biais dans la participation des agents à l'espace de discussion, encourageant certains à s'exprimer davantage, faire valoir leur point de vue, la pertinence de leur propos, etc.

Afin de ne pas exclure les médecins et les cadres de la démarche, il leur a été présenté en amont les principes méthodologiques de l'intervention. Il a également été rappelé aux cadres et médecins concernés qu'ils seraient présents lors de la restitution par les agents et qu'ils seraient ensuite en charge de la mise en œuvre du plan d'action en lien avec le comité de pilotage *qualité de vie au travail* : étude des propositions du personnel, hiérarchisation, suivi des propositions sélectionnées. L'Aract a, par ailleurs, insisté sur la nécessité de mettre en place des espaces de discussion spécifiques à destination de l'encadrement ainsi que sur le rôle que le manager peut jouer, au quotidien, dans l'expression des agents sur leur travail.

Les cadres de proximité (médicaux et soignants) ont tous souligné la qualité de la restitution par le personnel et l'intérêt qu'ils voyaient, *a posteriori*, à l'absence d'encadrants lors de la conduite des espaces de discussion. Certains ont notamment évoqué le fait que le personnel était ainsi force de proposition alors qu'en présence de l'encadrement, c'était le cadre qui « *devait toujours trouver des solutions* ». Enfin, les agents sont d'emblée acquis aux solutions trouvées, puisque ce sont eux qui les ont proposées.

#### **Témoignage de Nathalie Millet, représentante du CHSCT de l'hôpital du Vésinet, membre du trinôme QVT**

La participation sous forme de trinôme au cluster était particulièrement intéressante. Les médecins sont finalement peu entendus en dehors des questions médicales et c'était intéressant de confronter l'avis de la direction, des médecins et de moi-même en tant que représentante du CHSCT sur la qualité de vie au travail, même si nous avons des points de vue divergents ! En ce qui concerne l'espace de discussion, le bilan a été très positif mais il faut bien préparer le management de proximité. Si son absence pendant l'espace de discussion est nécessaire, il faut lui faire comprendre pourquoi et préparer son rôle dans la suite de la démarche ».

## CONCLUSION

### **Le bilan et les suites de la démarche : une implication des agents dans les processus de changement et une articulation renforcée entre dialogue social et dialogue professionnel**

Les agents ont particulièrement apprécié le fait d'être rapporteurs de leurs propos. En effet, plusieurs agents avaient alerté l'Aract sur des démarches antérieures (audit social, audit organisationnel) conduites au sein de leur établissement dans le cadre desquelles ils avaient été consultés mais dont ils n'avaient pas été destinataires des conclusions. Le fait d'être eux-mêmes rapporteurs vis-à-vis de l'encadrement et de la direction a ainsi garanti leur implication totale dans le projet.

À l'issue de la restitution, le trinôme QVT s'est réuni avec les cadres du service afin d'élaborer des plans d'action sur la base des suggestions présentées par les agents. L'encadrement s'est ensuite emparé des conclusions de l'espace de discussion pour amorcer de nombreuses actions avec l'appui des agents ayant participé à la démarche. Ainsi, toutes les réunions et consultations pluridisciplinaires ont été repensées avec le personnel (ordre du jour, objectifs, participants, modalités, etc.) afin de les rendre plus efficaces et participatives. Des séances d'expression en équipe autour de la prise en charge d'un patient (choix du patient proposé par les infirmières et aides-soignantes) ont été mises en place. L'appel aux vacataires de même que leur formation ont été réorganisés afin que leur venue ne soit pas source de contraintes pour le personnel : redéploiement interne prioritaire avant le recours à des vacataires, appel aux vacataires ayant déjà une expérience dans le service, élaboration de fiches d'information ou de livrets (troubles de la déglutition, etc.). Les nombreuses suggestions organisationnelles (coucher les patients après le déjeuner, ajustement des horaires des séances, local pour le « déjeuneur », etc.) sont également en cours d'étude par l'encadrement et les agents.

Dans cet hôpital public, la mise en place de l'espace de discussion a eu des effets positifs immédiats dans l'unité concernée :

- baisse de l'absentéisme (-75% entre le début et la fin de l'espace de discussion selon la direction des soins) ;
- remobilisation des professionnels ;
- meilleure articulation des interventions des différents professionnels ;
- renforcement de la cohésion ;
- réorganisation de certaines activités ;
- évolution positive des pratiques managériales.

Plus globalement, le cluster a permis l'élaboration d'un langage et d'outils partagés sur la QVT. La participation du trinôme (dont la représentante du CHSTC) à la restitution par les agents et au suivi des actions proposées a également renforcé l'articulation entre dialogue social – au niveau des instances – et dialogue professionnel – au niveau des espaces de discussion. L'hôpital du Vésinet, fort des résultats de cette expérience, poursuit aujourd'hui la démarche initiée dans le cadre du cluster qualité de vie au travail en mettant en œuvre un plan d'action global QVT intégrant la mise en place d'espaces de discussion lors de changements organisationnels ou technologiques majeurs ainsi que la formation du comité de direction, de l'ensemble de l'encadrement et des médecins à l'intégration de la QVT dans leurs pratiques.

**Témoignage de Pauline Boillet, DRH de l'Hôpital du Vésinet, membre du trinôme QVT**

« L'espace de discussion a permis aux agents de s'exprimer sur des réorganisations en cours dans leur service, sur des dimensions concrètes de leur travail. Nous avons déjà mis en œuvre une démarche sur les risques psychosociaux mais, là, c'est une façon plus positive de poursuivre la démarche. Cela interroge nos pratiques, très descendantes malgré tout. Nous avons inscrit dans notre projet *qualité de vie au travail* le principe de mettre en place des espaces de discussion de ce type pour tout changement organisationnel impactant. Nous souhaitons déployer la démarche QVT en formant notre comité de direction et l'ensemble de nos managers au « management par la *qualité de vie au travail* » afin qu'ils prennent conscience du rôle qu'ils ont à jouer dans l'expression des agents sur leur travail. ».

- 1** Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.
- 2** Haute Autorité de santé.
- 3** Direction générale de l'offre de soins.
- 4** Comité Hygiène Sécurité et Conditions de Travail.
- 5** Commission médicale d'établissement.
- 6** Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail.
- 7** Stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail : « Prendre soin de ceux qui nous soignent », 5 décembre 2016, Ministère des Affaires sociales et de la Santé.
- 8** Mise en œuvre par la HAS, la certification est un dispositif d'évaluation externe obligatoire pour tout établissement de santé, public ou privé, quelle que soit sa taille ou son activité. Effectuée tous les 4 à 6 ans par des professionnels mandatés par la HAS, son objectif est de porter une appréciation indépendante sur la qualité des prestations des hôpitaux et cliniques en France. Actuellement, la troisième procédure de certification V2010 se termine et la 4<sup>e</sup> version V2014 se déploie auprès des tous les établissements.
- 9** Association Nationale pour la Formation des Hospitaliers.
- 10** Commission médicale d'établissement.
- 11** Agence régionale de santé.
- 12** Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail.
- 13** Plusieurs retours d'expériences dans d'autres établissements hospitaliers ont mis en exergue les difficultés rencontrées par des cadres, contraints d'animer des espaces de discussion. Voir à sujet le paragraphe sur l'implication de l'encadrement dans l'espace de discussion.

# PRÉVENIR DURABLEMENT L'USURE PROFESSIONNELLE :

l'exemple de deux services dans une collectivité territoriale

## Audrey DASSENS

chargée de mission, Aract Nouvelle-Aquitaine site de Poitiers  
a.dassens@anact.fr

## Johann SPITZ

contrôleur de sécurité, CARSAT Centre-Ouest site de Niort  
johann.spitz@carsat-centreouest.fr

**D**ans un contexte économique tendu, une évolution des exigences des administrés, un vieillissement important des agents, une collectivité de 10 000 habitants a mis en place une démarche de prévention durable de l'usure professionnelle avec l'aide de l'Aract Poitou-Charentes et de la Carsat Centre-Ouest. Après s'être assurée de l'adhésion de l'équipe municipale, la directrice générale des services a pu missionner la responsable RH et la conseillère de prévention pour conduire le projet dans le cadre d'un dialogue social constructif, associant le CHSCT puis l'encadrement de proximité. Les différentes étapes de cette démarche sont présentées dans cet article, notamment l'analyse des situations de travail dans les services des espaces verts et de l'intendance/restauration scolaire ainsi que les pistes d'actions envisagées.

## INTRODUCTION

Ces dernières années l'âge moyen des agents de la fonction publique s'accroît, il est de 44,6 ans aujourd'hui. Les cinquantenaires et plus représentent 32% des effectifs. Ils sont deux fois plus nombreux que les moins de 30 ans. C'est dans les filières « techniques » et chez les « assistants maternels et familiaux » que les agents de plus de 50 ans sont les plus nombreux (respectivement 42,2 % et 63,3 % des effectifs). Le vieillissement de ces agents est lié à la fois aux modalités de recrutement (personnes recrutées plus diplômées et plus âgées que dans le privé) et à l'allongement des carrières professionnelles (cf. les réformes des retraites). [Ministère FP, 2016]

Pour la **fonction publique territoriale**, l'âge de départ à la retraite est passé de 58,9 ans en 2011 à 61,8 ans en 2015 (il est de 62,2 ans pour le secteur privé [INRS, 2012]). Environ 12% des départs à la retraite des agents territoriaux l'ont été pour invalidité [Ministère FP, 2016].

La fonction publique territoriale est donc particulièrement concernée par l'allongement des carrières et le vieillissement de ses agents. Les collectivités se doivent d'y apporter des réponses en développant des stratégies de gestion et d'anticipation. L'exemple que nous allons relater dans cet article, illustre une collectivité qui a pris conscience de ces enjeux et des défis qui l'attendent. Elle a ainsi mis en place une **démarche de prévention de l'usure professionnelle**.

### MOTS-CLÉS

fonction publique territoriale, usure professionnelle, prévention, ressources humaines, conditions de travail, maintien en emploi.

Cette collectivité est une ville de 10 000 habitants sur un territoire plutôt rural. 180 agents (136 ETP) y exercent des métiers très divers : agents techniques (maçon, peintre, jardinier, nettoyage urbain), restauration scolaire, agents d'entretiens, police municipale, agents administratifs, techniciens spectacle, personnel d'encadrement et de direction. Elle connaît un vieillissement important de ses agents. En 2015, 47 % de l'effectif a au moins 50 ans, 25% partira à la retraite d'ici la fin du mandat municipal. Elle est également confrontée à une augmentation importante des restrictions d'aptitudes médicales engendrant des difficultés de prise en charge des agents concernés.

Tout comme les autres collectivités territoriales, elle fait face à des évolutions de la mission de service public et un rapport à l'usager qui change. Si les finances sont saines, la diminution des dotations de l'État est de l'ordre de 10% sur les 3 dernières années. Plus de la moitié du budget est allouée à la charge de personnel. En outre, l'évolution des réglementations (normes sanitaires...) impose de nouvelles contraintes budgétaires. Tout cela nécessite une évolution des métiers et des activités professionnelles avec plus de polyvalence et un rythme de travail qui s'accélère. De leurs côtés, les agents sont en perte de sens et de valeurs ; ils sont fatigués de devoir toujours s'adapter. La collectivité quant à elle perçoit de la résistance aux changements et des difficultés d'adhésion ou de mise en œuvre de nouveaux projets de service. Il devient difficile pour l'équipe de direction de concilier les enjeux individuels des agents et l'intérêt collectif. Une augmentation des conflits interpersonnels se développe, notamment dans les activités les plus affectées par le vieillissement et les évolutions des métiers que sont les espaces verts et l'intendance/restauration scolaire.

En 2015, la collectivité a répondu à l'appel à projet lancé par l'Aract Poitou-Charentes et la Carsat Centre-Ouest (service prévention et service retraite), pour être accompagnée dans la mise en place d'une démarche de prévention durable de l'usure professionnelle [Anact, 2017]. Au regard des constats précédents, les finalités de cette démarche sont de :

- rendre le travail soutenable tout au long de la vie professionnelle en améliorant les conditions de travail et en anticipant les parcours professionnels ;
- accompagner les fins de carrière et éviter les risques de désinsertion professionnelle ;
- s'inscrire dans une logique de développement durable qui concilie performance économique, environnementale, sociale et sociétale pour la collectivité.

Cet accompagnement a pris la forme d'une formation-action. Elle articulait des temps de formation collective auprès de 4 établissements et des suivis individuels. En 2015, il a été organisé quatre réunions de transfert de méthodes et d'outils, et trois appuis individuels. Un suivi sur deux ans a permis d'assurer une aide dans la mise en œuvre du plan d'action et une évaluation de la démarche.

L'article présente la démarche de prévention de l'usure professionnelle mise en place par la collectivité (voir schéma 1 ci-dessous).

Schéma 1. Les 5 étapes d'une démarche de prévention durable de l'usure professionnelle



Nous insisterons notamment sur :

- la place du dialogue social ;
- le travail effectué sur les indicateurs RH ;
- le rôle de l'encadrement de proximité ;
- la place stratégique de la GPEC dans le plan d'actions en lien avec l'organisation des trajectoires professionnelles et de la cellule maintien en emploi ;
- l'analyse des situations de travail effectuée sur les services des espaces verts et de l'intendance/ restauration scolaire.

Nous concluons l'article par un bilan de l'action mise en place et une synthèse des facteurs de réussite que nous avons pu identifier ainsi que des difficultés rencontrées.

## — 1. LE LANCEMENT DE LA DÉMARCHE : COMMENT INSCRIRE LA DÉMARCHE DANS LA STRATÉGIE DE LA COLLECTIVITÉ ?

Quatre personnes ont été désignées pour suivre cette formation-action : la directrice générale des services (DGS), un représentant du personnel syndiqué siégeant au CHSCT ainsi que deux chefs de projet, la responsable ressources humaines et la conseillère prévention. La responsable des ressources humaines précise ainsi les bénéfices de cette formation :

« Le côté pluridisciplinaire est une vraie richesse pour la collectivité, les choses sont plus fluides ; on a structuré tous ensemble une démarche qui a du sens pour tous les acteurs. Les outils proposés par l'Aract et la Carsat nous ont permis d'être assez exhaustifs autour de l'analyse, le diagnostic nous a permis de développer un plan d'actions autour de 5 axes ».

La participation active de la DGS et du membre CHSCT tout au long de l'accompagnement témoigne d'un engagement fort de la collectivité pour promouvoir un dialogue social constructif. Après des années de tensions, la direction et les nouveaux élus du personnel avaient pour ambition de travailler ensemble et de montrer que les choses pouvaient évoluer et avancer. L'instance CHSCT, désignée comme comité de pilotage, avait pour mission de valider le cadrage de la démarche et les actions proposées par le groupe de travail et de suivre le projet.

Deux chefs de projet ont été désignés pour leurs compétences techniques et pour faciliter la cohérence et la transversalité des projets ressources humaines et de prévention des risques professionnels. Ces deux compétences s'avèrent indispensables pour pouvoir conduire cette démarche de prévention de l'usure professionnelle car elle a pour objectif d'allier l'amélioration des conditions de travail et la gestion des parcours professionnels.

Cette démarche a été présentée au comité de direction, validée par le maire et l'ensemble du conseil municipal, ce qui a permis de l'inscrire dans les projets stratégiques de la mandature municipale. Une lettre de cadrage, la création d'un espace collaboratif, la mise en place d'un calendrier, la signature d'une clause de confidentialité pour les acteurs impliqués... ont structuré et donné de la légitimité à ce projet.

L'appui du conseil municipal est indispensable pour donner les moyens d'agir à la DGS et pour faire passer le message aux agents que la collectivité prend en compte le facteur humain dans sa stratégie politique. Ça peut également faciliter la compréhension par les élus de l'impact de leurs choix politiques sur les agents et leur activité de travail.

Au regard des enjeux, il a été décidé de communiquer auprès de l'ensemble des services. Ainsi un travail avec le service de communication interne a abouti très rapidement à la réalisation d'un plan de communication : logo, documents de présentation, réunions autour du terme « Prev'up ». « Le terme « Prev'up » est rentré dans la culture organisationnelle : « ça a un sens pour tout le monde, cela oblige à changer notre regard, cela répond à des besoins et des attentes de la part des agents », comme le dit le représentant du CHSCT.

Un groupe de travail a eu pour mission de :

- préparer les travaux de repérage des signaux d'alerte d'usure professionnelle ;
- identifier et analyser les causes ;
- et proposer des pistes d'actions.

Il est constitué des deux chefs de projet, de deux représentants du personnel (dont celui du CHSCT), de deux encadrants. Un lien a été établi avec le médecin de prévention via les conseillers prévention du centre de gestion.

La participation des encadrants dans le groupe de travail est primordiale car elle permet de recueillir leur point de vue pour mieux cerner leurs difficultés et les réalités de leur travail. Dans un contexte où les élus politiques ont tendance à les court-circuiter pour donner directement des consignes aux agents, les impliquer permet de revaloriser leur rôle et leur place. Ils sont aussi associés à la proposition et la construction des pistes d'actions pour faciliter l'adhésion de l'ensemble du collectif aux changements.

Un travail préalable sur les difficultés de la collectivité et les attentes des acteurs impliqués dans la démarche a permis de trouver un consensus autour des objectifs suivants :

- l'accompagnement du vieillissement des agents ;
- la prise en charge des restrictions d'aptitude ;
- l'accompagnement des agents dans les évolutions de leurs métiers/compétences/services ;
- et de l'outillage méthodologique pour repérer les signaux d'alerte et analyser les situations de travail.

## — 2. REPÉRER DES SIGNAUX D'ALERTE : COMMENT POSER ET PARTAGER UN DIAGNOSTIC ?

Une fois la démarche cadrée, le groupe de travail a eu pour mission de repérer les signaux d'alerte de l'usure professionnelle. Il a effectué un diagnostic partagé en étudiant les données suivantes :

- Les trois derniers Rapports annuels Santé sécurité et conditions de travail.
- Les rapports de la médecine professionnelle (surveillances médicales renforcées, restrictions d'aptitude...).
- Les entretiens annuels professionnels notamment les verbatim sur les questions de motivation et contraintes psychologiques (charge de travail, travail dans l'urgence, situation de stress, difficultés relationnelles, solitude, crainte dans l'avenir, communication, considération, respect) et sur les conditions de travail (difficultés organisationnelles, demandes de clarification, locaux de travail inadaptés ou inconfortables, difficultés matérielles, pénibilité au travail).
- La réalisation d'un état des lieux démographique, effectué auprès des agents de la ville disposant d'un poste permanent<sup>1</sup> [Anact, 2016].

L'état des lieux démographique a nécessité une journée de saisie dans un fichier commun permettant de faire l'analyse croisée de l'ensemble des données RH. La nouvelle base de données créée, inspirée de l'outil ADS<sup>2</sup> du réseau Anact, est désormais utilisée et mise à jour annuellement pour assurer un suivi de la démarche. Des discussions préalables avec le groupe de travail ont été nécessaires pour se mettre d'accord à la fois sur le périmètre de l'effectif à suivre et sur les types de données prises en comptes.

Le groupe de travail a souhaité faire ressortir la synthèse suivante :

- Une pyramide des âges vieillissante et des générations marquées par des activités physiques contraignantes : 47% de l'effectif a plus de 50 ans. 59% des femmes ont plus de 50 ans, essentiellement sur des postes opérationnels de catégorie C et demandant peu de diplômes. On observe également une augmentation importante du nombre d'accidents du travail et du nombre de jours d'arrêts de travail en 2014. À noter que 35% des AT concernent le service des espaces verts. L'équilibre entre les hommes et les femmes au niveau de la collectivité reste inégal en fonction des services. Le service intendance/restauration scolaire est exclusivement féminin avec 71% des agents âgées de plus de 50 ans dont 89% avec plus de 11 ans d'ancienneté. De son côté, le service espaces verts est presque exclusivement masculin à plus de 90%.
- Les temps partiels sont ciblés dans certains services. Par exemple, 95% des agents titulaires à moins de 28h/semaine sont dans le service intendance / restauration scolaire.

- On observe également un nombre significatif d'agents en restriction d'aptitude médicale (17% effectif). Plus de 50% des AT concernent des agents en restriction d'aptitude médicale. D'ailleurs, 83% des agents en restriction d'aptitude médicale ont eu un arrêt maladie sur l'année.
- Les agents expriment également un certain nombre de difficultés :
  - du manque de communication, d'information, d'association en amont,
  - des difficultés organisationnelles,
  - des difficultés relationnelles spécifiques à certains services,
  - des locaux de travail inadaptés et inconfortables concentrés dans 4-5 services.

Suite au diagnostic, le comité de pilotage a validé les priorités d'actions suivantes auprès de 2 services cibles, les espaces verts et l'intendance/restauration scolaire. Trois populations sensibles ont été ciblées : 1) les agents en situation de restrictions médicales, 2) les agents de plus de 50 ans et 3) les jeunes et les nouveaux arrivants dans la collectivité. Trois priorités d'actions transversales ont été également identifiées : 1) le vieillissement et les parcours professionnels, 2) l'organisation du travail et 3) la santé au travail.

À la suite du diagnostic, la directrice générale s'est exprimée pour souligner la nécessité de celui-ci : « On pressentait que c'était urgent de traiter la question de l'usure professionnelle sans l'avoir mesurée. Le diagnostic partagé nous a permis de nous rendre compte que c'était très urgent ». Le diagnostic agit donc comme un révélateur des difficultés sanitaires vécues par certains agents qui connaissent une situation d'usure professionnelle préoccupante.

Mais au-delà de l'analyse des situations de travail source d'usure professionnelle, la démarche effectuée auprès des deux services a également pour finalité de préparer les agents à devoir s'adapter pour mieux répondre à la mission de service public de demain : 1) pour l'intendance/restauration scolaire, il s'agit de développer un projet tourné vers la sécurité alimentaire et l'autonomie de l'enfant, et 2) pour les espaces verts, l'enjeu concerne la transition vers une gestion différenciée<sup>3</sup>. Cela engendre une révolution dans les métiers et des tâches à effectuer :

- le fleurissement de la ville disparaît pour laisser la place à des espèces locales ;
- les activités de gestion du patrimoine végétal (élagage, abattage, broyage sur place) sont les plus chronophages au détriment des activités d'embellissement ;
- une meilleure gestion des espaces verts nécessite de recenser l'ensemble des espèces présentes sur la ville.

### — 3 IDENTIFIER ET ANALYSER LES CAUSES D'USURE PROFESSIONNELLE : COMMENT ANALYSER LE TRAVAIL DE DEUX SERVICES CIBLES ?

Les 2 services cibles ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie qui s'est déroulée en deux temps :

- 1<sup>er</sup> temps : réunion plénière, animée par les chefs de projet, représentant du personnel et chefs de service, auprès de l'ensemble des agents pour :
  - présenter la démarche Prev'up ;
  - présenter les résultats du diagnostic pour le service concerné et mettre en débat des chiffres avec les agents ;
  - d'expliquer la démarche d'analyse du travail qui sera effectuée ;
  - faire parler les agents des difficultés rencontrées et de leur ressenti sur le travail à travers un auto-questionnaire prévention de l'usure professionnelle ;

- identifier avec les agents les situations de travail à observer.
- 2<sup>nd</sup> temps : analyse des situations de travail : elle est pilotée par la conseillère de prévention avec un groupe restreint issu du CHSCT à partir d'une grille d'analyse en lien avec les éléments déjà mentionnés dans le Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels. Un debriefing est ensuite effectué en groupe de travail Prev'up, élargi aux agents et aux responsables du service concerné.

### 3.1. L'analyse du travail dans le service intendance/restauration scolaire

Cette analyse s'est inscrite dans un double renouvellement de l'encadrement. La responsable de service et le chef cuisine partis à la retraite ont été remplacés. Les profils de poste pour le recrutement ont été réécrits et les critères de sélection ont porté sur la capacité et l'envie de rénover/moderniser le fonctionnement du service, d'accompagner les agents et de recréer une ambiance de travail agréable.

Lors de leur prise de fonction, les deux responsables ont réinstauré les réunions d'équipe pour parler du travail et mis en place un tableau des humeurs pour être à l'écoute des agents en difficulté.

L'analyse du travail et l'étude des besoins des enfants ont fait ressortir des problématiques de bruit, de bousculades, de cris liés au fonctionnement même de la restauration scolaire. Un travail avec les équipes a été engagé pour soutenir l'autonomie des enfants. Il a abouti à l'instauration de chefs de table, l'écriture du menu par un enfant, des panneaux de couleur pour indiquer qu'il y a trop de bruit plutôt que de devoir élever la voix... Un travail de réflexion de fond est engagé avec le personnel, les familles et les enfants pour mettre en place un self-service qui limitera, pour les agents, les manutentions et les postures penchées sur la table.

Dans les cuisines, les études de poste ont révélé des contraintes posturales et des difficultés de manutention. Des liens ont été faits avec les questions de performance et de rentabilité à long terme pour l'ensemble de la cuisine centrale. Un plan d'investissement a été établi par le chef de cuisine et la chef de service pour acheter du matériel plus aux normes et plus adapté à l'activité de travail. Ce plan a été validé par le comité de pilotage Prev'up et mis en œuvre dès 2016-2017.

Au-delà des aménagements techniques, de nombreuses actions en matière de gestion des ressources humaines ont été engagées. Par exemple, un travail sur les fiches de postes pour soutenir et alléger la charge de travail des agents en restriction et recréer de l'entraide, une valorisation des métiers en créant un poste de magasinier, un accompagnement spécifique d'une personne en situation de handicap mental, de la formation des agents pour une montée en compétences de tous :

« Depuis Prev'up, l'équipe est plus soudée d'autant plus qu'il y a des personnes en restrictions médicales qui ne peuvent pas porter de charges, l'humeur du quotidien est plus conviviale. Les agents se sont sentis valorisés et pris en considération », comme le rapporte la chef de service intendance/restauration scolaire.

### 3.2. L'analyse du travail dans le service espaces verts

Une grande partie des agents du service est composée d'un personnel venant d'autres entités sans formation initiale dans le domaine. Aujourd'hui, le travail à effectuer demande soit une technicité importante (élagage, broyage...), soit une culture végétale élevée (recensement des espèces). Les agents se retrouvent en difficulté et se posent de plus en plus de questions sur leur avenir professionnel. Le personnel ayant des diplômes de paysagisme est également en difficulté ; les agents ressentent une perte de sens à cause de la disparition des activités de fleurissement et l'augmentation des temps de désherbage manuel.

Le questionnaire Prev'up auprès de l'ensemble des agents et l'analyse des postes de travail ont fait ressortir la nécessité de mieux prendre en compte les contraintes physiques et les risques d'accidents graves (désherbage manuel, broyage, élagage, etc.). Un groupe de travail a été mis en place pour réfléchir aux activités à conserver, à la formation continue associée, à l'achat de matériel plus léger et plus autonome et à l'utilisation des équipements de protection individuelle.

Pour accompagner l'évolution des métiers, les responsables du service ont entrepris la création d'un projet de service et la réalisation de fiches de poste (pour une meilleure adéquation activités/missions et compétences). Des journées techniques sont proposées aux agents pour les accompagner dans cette évolution. Un travail de terrain est également engagé auprès de la population locale et des élus pour faire accepter la gestion différenciée (moins de fleurs, plus d'herbes sur les trottoirs, copeaux aux pieds des arbres, moins d'arrosage...) et faciliter les relations populations / agents des espaces verts. « On a vraiment gagné sur le plan des manutentions manuelles et des risques chimiques. Il a fallu faire de la pédagogie, en amont et en interne, mais aussi vis-à-vis de la population de Parthenay », explique Frédéric Crochet, responsable des espaces verts (2018).

#### — 4. PRODUIRE, VALIDER ET METTRE EN ŒUVRE UN PLAN D' ACTIONS : COMMENT PRÉVENIR, ANTICIPER ET ACCOMPAGNER L'USURE PROFESSIONNELLE ?

À la suite de l'étape de repérage des signaux d'alerte, la collectivité a établi un plan d'actions général qui porte sur trois ans (2016-2018). Il est articulé autour de 5 axes :

- **accompagner** les futurs retraités, nouveaux arrivants, apprentis, agents en reclassement, agents en demande de mobilité. Les exemples peuvent être nombreux : la mise en place des rendez-vous managériaux associés à un plan de formation, la formation des agents du service RH à la GPEC, des actions d'information retraite, l'activation de la cellule maintien dans l'emploi, la formation des directeurs à l'élaboration des projets de service, l'élaboration d'une démarche d'accueil/intégration, la formalisation et mise en place des entretiens individuels et professionnels, le suivi des agents en reclassement...
- **valoriser** les métiers et compétences de la collectivité avec une communication sur les métiers et la démarche (film pour la valorisation de tous les services lors des vœux, clip video pour présenter Prev'up), des temps d'échanges sur les pratiques professionnelles, la finalisation des fiches de poste et leur harmonisation, l'élaboration d'une démarche GPEC lisible...
- **anticiper** les évolutions des métiers, des nouvelles compétences, des nouveaux besoins, des situations à risques pour l'accompagnement dans la transmission des savoirs des seniors, la mise en place d'un référentiel métier, l'identification des postes de travail permettant un reclassement des agents, l'accompagnement des agents souhaitant une mobilité...
- **prévenir** les situations de travail présentant des risques professionnels en instaurant le suivi démographique des agents, un bilan des EPI et des outils utilisés, l'analyse des situations de travail des 2 services cibles, la mise en place d'une cellule AT, la mise à jour du DUER...
- **communiquer** aux agents, élus, encadrants sur différents sujets comme l'élaboration de documents de communication interne sur Prev'up, faciliter l'accès à l'information, la formation du CODIR aux outils d'information et de communication de la collectivité...

Ce plan d'actions général fait l'objet d'un tableau de suivi piloté par la responsable RH. Il est présenté au moins tous les ans au comité de pilotage Prev'up. La directrice générale précise que :

« L'action a changé notre manière de travailler, on a une vision plus globale, il y a du lien entre tous les projets et les actions mises en place. Le plan d'actions nous donne une feuille de route pour plusieurs années, c'est des choses qu'on aurait faites mais pas de la même manière et pas aussi rapidement ».

L'analyse des deux services cibles a fait elle l'objet d'un plan d'actions plus spécifique inscrit soit dans le Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels soit dans le tableau de pilotage RH.

## CONCLUSION

La collectivité a dû adapter l'enchaînement des différentes étapes de la démarche de prévention de l'usure professionnelle en décalant dans le temps l'étape n°3 d'analyse des origines de l'usure pour les services cibles. Certains aléas organisationnels en ont été la cause avec un arrêt maladie de longue durée de la conseillère de prévention et le changement des chefs de service suite à des départs à la retraite. Un premier plan d'actions global pour l'ensemble de la collectivité a donc été validé fin d'année 2015. Le plan d'actions spécifiques pour les services cibles ne l'a été qu'en 2017. L'implication de l'encadrement dans certains services qui n'ont pas fait l'objet d'un accompagnement approfondi est parfois difficile. Le temps et les moyens accordés à la communication interne autour du projet Prev'up ont été importants et s'avèrent nécessaires pour convaincre et montrer à l'ensemble du personnel que la gestion du personnel est une priorité pour la collectivité.

Il est à noter que l'étape d'analyse du travail nécessite une montée en compétences d'un collectif au-delà de la seule fonction de conseillère de prévention en impliquant les acteurs concernés. Rechercher les causes de l'usure professionnelle dans le travail réel, à travers son observation et sa mise en discussion avec les collectifs concernés est primordial pour agir efficacement sur les facteurs de risques.

La réussite de cette démarche repose également sur un certain nombre de conditions : l'engagement des acteurs au plus niveau de la collectivité, l'inscription de cette action dans un dialogue social constructif, l'implication de l'encadrement et des agents au plus près des réalités du travail au quotidien, etc. L'officialisation de cette démarche en mode projet a permis de faciliter son intégration et son articulation dans tous les projets RH et de prévention de la collectivité. Ce n'était pas un projet supplémentaire mais une action stratégique répondant aux enjeux d'aujourd'hui et de demain, et permettant de la transversalité. La création d'un outil de suivi des indicateurs RH a été chronophage mais il s'avère aujourd'hui indispensable pour identifier les services ou populations pouvant être en difficulté ; c'est un réel outil de repérage et d'alerte pour la collectivité. La conseillère de prévention résume ainsi la réussite de cette action : « L'action Prev'up a permis d'apporter une cohésion, un décloisonnement, que toutes les personnes se sentent impliquées et acteurs de la situation (RH, DGS, services cibles...). On est heureux du mouvement et de la dynamique que ça a pu apporter au sein de la collectivité ».

<sup>1</sup> Les contrats de droit privé (emploi d'avenir, apprenti, CUI-CAE) et les renforts (saisonniers ou occasionnels) ne sont pas pris en comptes.

<sup>2</sup> ADS Analyse des Données Sociales : <https://www.anact.fr/outil/analyser-ses-donnees-sociales>.

<sup>3</sup> La gestion différenciée est une manière d'aménager et d'entretenir les espaces verts plus respectueuse et plus proche de la nature. Elle intègre une véritable approche écologique des espaces verts en limitant l'entretien et les traitements phytosanitaires, favorisant le développement de la diversité de la faune et de la flore et en limitant l'exportation de produits de fauche ou de taille (compostage sur place).

## Bibliographie

**Anact (2017)**, *Prévention de l'usure professionnelle : l'efficacité d'une approche partenariale*, février, <https://www.anact.fr/prevention-de-lusure-professionnelle-lefficacite-dune-approche-partenariale>.

**Anact (2016)**, *ADS : un kit pour aider les entreprises à analyser leurs données sociales*, outil Excel version 2016, <https://www.anact.fr/outil/analyser-ses-donnees-sociales>.

**Crochet, F. (2018)**, « Prév'up, la prévention tirée vers le haut », in *Travail sécurité*, n° 791 février, 58 p.

**INRS (2012)**, *Bien vieillir au travail*, ED6097, 24 p., 06/2011 réimpression en 07/2012.

**Ministère de la Fonction publique (2016)**, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Politiques et pratiques de ressources humaines – Faits et chiffres, édition 2016 (chiffres 2014)*, 687 p., <https://www.fonction-publique.gouv.fr>

# GESTION D'UNE CRISE DANS LA FONCTION PUBLIQUE :

conséquences d'un changement culturel

**Jehanne Essa**

consultante

**L**ors des restructurations, les organisations peuvent estimer nécessaire de mutualiser leurs ressources pour les optimiser. Les services de gestion administrative du personnel et de la paie sont souvent les premiers affectés par cette évolution. La fusion de plusieurs services peut être mise en place et le cœur de métier peut être repensé, réorganisé, transformé. C'est ainsi que de grands groupes ont mis en place des « centres de service » entièrement dédiés à ces activités qui deviennent des prestations internes. Cette nouvelle organisation engendre une nouvelle manière de concevoir le métier de gestionnaire, de nouvelles relations de travail avec les « usagers » devenus « clients et fournisseurs » internes. La mise en place de modèles de pilotage caractéristiques des entreprises privées, jusqu'alors inexistantes dans la fonction publique, est un changement culturel profond.

## INTRODUCTION

Parler de changement organisationnel dans les entreprises devient commun. Contraintes par l'environnement économique et concurrentiel, nombreuses sont les organisations qui se réorganisent. Derrière celles-ci, ce sont des hommes et des femmes, travailleurs pour leurs entreprises, qui vivent ces transformations. Leurs conséquences dépendent de la conduite du changement. Pour De Terssac (2013), dans le cas où les décisions sont imposées, les débats sur les orientations étouffés et les valeurs prônées contredites, l'organisation devient blessante. Les salariés n'ont alors plus la capacité de réaliser leur travail (Sen, 1998) et leur environnement devient incapacitant (Falzon, 2013).

Ce phénomène du travail empêché (Clot, 2015) peut toucher des services entiers lors de réorganisations immobilisant de plus en plus les fonctions publiques. Le travail connaît des transformations radicales dans ce secteur, et ces effets peuvent produire des blessures organisationnelles chez les agents (De Terssac, 2013). Ces changements entraînent une modification de la culture et des valeurs de l'organisation ancrées de longue date dans la mémoire collective des agents.

Cet article rend compte d'une intervention réalisée à la demande de la direction pour une médiation menée pendant 6 mois au sein d'une organisation publique dans un service de paie.

Dans un contexte de restructuration des services, cette médiation vise à mieux comprendre les conséquences d'un changement organisationnel profond. Aux yeux du personnel, en effet, les relations avec la direction sont passées de valeurs « humanistes » à des rapports « chiffrés ». Leur travail

### MOTS-CLÉS

changement organisationnel, changement culturel, management de la qualité, QVT, performance, médiation

perd tout son sens. Cet article explicite le déroulement de cette médiation, ses résultats originaux dans un contexte de changement culturel où la co-construction n'est ni autorisée ni facilitée par l'organisation.

Dans un premier temps, le contexte organisationnel, la commande et la méthodologie développée seront exposés. Puis les résultats, issus d'une collecte de données auprès de 13 agents, seront présentés et analysés.

## — 1.CONTEXTE ET DEMANDE

La mise en place des centres de service des ressources humaines (CSRH) dans cette organisation est l'aboutissement d'un ensemble de restructuration et de transformation sur une dizaine d'années. Chaque CSRH est issu historiquement d'une fusion entre deux types de service : l'un spécifiquement dédié à la fonction paie et l'autre à celle de la gestion des ressources humaines. Le cœur de ces nouveaux centres de services des ressources humaines est appelé la « Production », et un responsable de production pilote suit leur efficacité à l'aide d'indicateurs de performance.

Dans les services transverses, de nouvelles fonctions supports apparaissent pour gagner en efficacité, en qualité et fiabilité ; parmi elles, on compte les services :

- « Relations clients » : l'objectif de cette transformation est de positionner le service paie et GRH comme un modèle d'une entreprise privée spécialisée dans ce domaine et renommée pour son excellence opérationnelle.
- « Qualité » qui met en place et maintient une démarche EFQM (European Foundation for Quality Management), un référentiel type « management qualité système » en entreprise.
- « Supervision » qui assure et veille à maintenir une paie la plus fiable possible, tel un service de type « qualité en production » en usine.

### ***Les activités du CSRH***

Contrainte par la mobilité de ses agents, contrairement à une entreprise privée, la particularité de ces centres de service ressources humaines est qu'ils sont répartis sur le territoire national et sont rattachés à une direction nationale personnel et paie. Chacun de ces 8 centres de service sont eux-mêmes divisés en plusieurs sites (entre 5 à 7 par région et éloignés de 1h à 3h).

Chaque centre de service des ressources humaines territorial assure la gestion et la paie des agents tout au long de leur parcours professionnel : de leur entrée en fonction au départ de l'organisation. Les activités traitées vont du contrat de travail au dossier de retraite, en passant par les présences, les absences, les prestations sociales et tout ce qui jalonne le parcours d'un agent. Chaque CSRH comporte un service expertise et conseil dédié au traitement des dossiers plus complexes.

### ***Demande de médiation sur un site d'un CSRH***

Lors d'une plénière avec la RRH et la manager dans un CSRH, les syndicats abordent les problématiques professionnelles que vivent le personnel et notamment leur isolement tant géographique que managérial. Le site fait partie des plus éloignés du siège régional et est le seul à posséder un management multisite. De par la divergence des points de vue, les sujets abordés provoquent des tensions entre les syndicats et la RRH.

À la fin de la plénière, la RRH alerte immédiatement le directeur régional sur l'état de l'équipe qualifiée d'inquiétant et sur celui du manager qualifié comme tendu. Elle lui précise également qu'au

moment d'aborder les problématiques salariales et organisationnelles, la manager n'a pas eu la posture attendue. Elle aurait acquiescé les remontées des syndicats.

Par ailleurs, la manager contacte également le directeur régional et l'informe de sa version des faits : pour elle, cette crise est due à un déni de la RRRH de tous les problèmes vécus et remontés quotidiennement par son équipe depuis des années.

Les syndicats alertent les représentants nationaux des syndicats qui demandent à la direction régionale quelles sont les actions menées suite aux remontées de l'équipe depuis plus d'un an.

Ainsi, le directeur régional qualifie cet événement de « crise sociale ». Il mandate alors une médiation afin d'effectuer une écoute collective. L'objectif de cette intervention est de définir si la tension n'est que passagère, si elle résulte du problème de sous-effectif de l'équipe (comblé immédiatement suite à l'alerte des syndicats lors de la plénière) ou à une fatigue de la manager. Dans le cas où la tension serait toujours présente, le directeur attend également qu'un plan d'actions soit mené pour apaiser le climat social et décider s'il y a nécessité d'intervenir auprès de la manager.

Il attend ainsi que l'intervenant rencontre l'équipe du site et qu'il établisse un diagnostic précis et factuel.

### **Population étudiée**

Le site concerné se situe à 250km du siège régional et compte 13 agents lors de l'intervention (contre 17 deux années plus tôt). Cette diminution des effectifs, remontée par les syndicats lors de la plénière, suit la tendance régionale et nationale. La direction régionale comptait 251 agents l'année N-2 ans et compte 199 agents au moment de l'intervention. La moyenne d'âge de l'équipe est de 50 ans. Historiquement, ce site était uniquement un site de gestion des ressources humaines et ne connaissait pas les activités plus techniques de paie. Désormais, il rassemble la gestion RH et le service paie.

Cette équipe a connu un nouveau mode de management depuis un an : un manager à distance gère deux sites éloignés de 150km (2 jours sur le site A et 3 jours sur le site B).

### **Analyse de la demande**

Au vu du contexte, l'objectif de l'intervention a consisté, dans un premier temps, à effectuer un état des lieux. Après une analyse de la demande initiale présentée précédemment, la reformulation de la demande a été la suivante : poser un diagnostic précis du vécu du quotidien professionnel de l'équipe en question. Le nouvel objectif de l'intervention est d'avoir une photographie des faits « objectifs » de la situation professionnelle et des conséquences sur le ressenti des agents afin d'engager un dialogue avec la direction, et trouver ensemble des solutions pour résoudre et/ou améliorer la situation.

L'hypothèse de départ est la suivante : les origines de cette crise aiguë sont méconnues par la direction. Les formuler synthétiquement et objectivement à la direction, par l'intermédiaire d'un tiers extérieur à l'organisation, permettrait d'engager un dialogue autour des origines de la crise. Ainsi, un apaisement des rapports entre le service, la manager et la direction régionale deviendrait possible. Cette réconciliation autoriserait la co-définition d'un plan d'actions et répondrait finement aux problématiques remontées tout en renforçant également les actions positives déjà existantes.

### **Exposé de la méthode**

Pour réaliser ce diagnostic, la méthodologie retenue a été celle des « Outils du Management par la Qualité » du Professeur Japonais Shoji SHIBA, spécialiste mondialement connu du management de la qualité. Connue comme méthodologie à la fois de résolution de problèmes et d'innovation, ses outils

associés permettent une véritable analyse et définition des besoins et attentes des clients – qu'ils soient « internes » ou « externes » à l'entreprise – via une « écoute client ». Pragmatique, elle permet étape par étape de résoudre tout type de problème et d'entrer dans une réelle culture de l'anticipation et de l'innovation.

## — 2. ANIMATION AVEC L'INTERVENANT ET RÉSULTATS

L'enjeu de cette intervention dans un service en crise est complexe et ambitieux puisqu'il s'agit de passer de frustrations professionnelles de l'équipe à l'analyse des causes puis à l'identification des solutions.

### **2.1. Verbalisation du contexte : 1<sup>ère</sup> rencontre de l'équipe en crise avec l'intervenant (Durée : 3 heures)**

Première session : rencontre de l'intervenant avec l'ensemble de l'équipe, verbalisation factuelle du vécu de chaque agent, création du premier livrable nommé « Diagramme des affinités » ou « Diagramme KJ », créé dans les années 60 par le Pr. Kawakita Jiro, anthropologue japonais, et intégré ensuite dans la méthodologie de la Qualité Totale du Professeur Shiba.

Ce diagramme permet de relater des faits explicites tout en prenant en compte le qualitatif dit « symptôme verbal » souvent mis de côté. Pour Crepin et Robin (2004), il permet de « modéliser avec clarté des problèmes complexes qui peuvent tout aussi bien concerner la stratégie, le développement de produits ou de services nouveaux, les questions d'organisation, de management, et d'une manière générale les problèmes dans lesquels la dimension humaine (par opposition à la dimension technique) est forte, voire « prépondérante ».

Lors de cette première rencontre avec les 13 agents, l'intervenant s'est trouvé face à une équipe en grande crise : elle remontait, depuis des années, des problèmes au Comité de Direction Régionale, et parce qu'une réunion avec les syndicats s'était déroulée de manière « tendue », un intervenant venait les rencontrer pour enquêter sur les raisons de cette crise qui paraissait « nouvelle ». Si une émotion devait qualifier l'état de l'équipe, celle retenue serait la « colère ». La colère de ne pas avoir été entendue depuis des années alors que de son point de vue : de simples actions auraient été possibles et auraient amélioré la qualité du travail et la performance de l'équipe. Ainsi, ces deux dimensions auraient permis d'améliorer la qualité de vie de l'équipe et ses relations avec la Direction. A la place, l'équipe ressentait un déni de la part de la Direction sur ses problématiques et irritants professionnels. Et ce déni créait une scission entre les agents et la Direction, avec au milieu, la manager du site, prise entre deux feux.

Afin de réaliser le diagramme des affinités et identifier, à l'aide d'un seul modèle synthétisant l'ensemble des problématiques vécues par l'équipe, l'intervenant a posé la question suivante : « Quel est votre quotidien professionnel ? ». La question est volontairement très ouverte afin d'obtenir des réponses balayant l'ensemble du contexte. Ainsi, la situation peut enfin être posée clairement dans les domaines technique, relationnel, organisationnel, voire culturel.

Habituellement, la méthodologie se déroule en deux temps. Tout d'abord, chaque agent répond individuellement à la question en verbalisant le plus précisément les manifestations concrètes du problème, à raison d'un énoncé par Post-it et basé sur des observations et des faits précis. Ensuite, les « productions individuelles » sont lues à l'ensemble du collectif par l'intervenant afin de valider leur sens et leur clarté. Ce moment est essentiel car il permet au groupe de s'appropriier l'ensemble des points de vue de chacun.

Au vu de l'état émotionnel de l'équipe et du fait qu'elle n'avait jamais été écoutée jusqu'alors, le ton montait vite. Les agents n'arrivaient pas à synthétiser clairement leurs problèmes et respecter la consigne : un problème rédigé par Post-it en alliant les faits au ressenti. Le rôle clef de l'intervention à cette étape a donc été de capter et de noter l'ensemble des énoncés formulés au fur et à mesure. Au vu du grand nombre de problèmes remontés, questionner et reformuler étaient un jalon primordial pour la réussite de ce projet. Ainsi, soixante Post-it représentant soixante problèmes différents illustraient de manière fidèle et claire la problématique de l'équipe et ses conséquences psychosociales.

## **2.2. Synthèse des données verbales : nn Back-Office en binôme (Durée : 10 heures, par session de 2 heures)**

Cette étape consiste à mettre en « affinité » les idées, c'est-à-dire assembler les verbatim ayant une signification similaire. Cette étape se réalise en silence afin de rester efficace et concentré et éviter la création d'un débat sur la pertinence d'une affinité créée plutôt qu'une autre. Ce travail collectif fait apparaître une structuration satisfaisante où chacun peut découvrir le sens des regroupements de leurs collègues.

Un titre est ensuite conçu à chaque groupe d'idées. Pour Crepin et Robin (2004), l'important dans cette phase est de se poser collectivement les questions suivantes : « Qu'est-ce que ces fiches que nous venons de grouper essaient de nous dire ? Quel est le message important ? »

Chaque titre demande à franchir un niveau d'abstraction (Shiba, 1995). Ce processus d'abstraction demande un recours à l'inférence (Crepin et Robin, 2004). L'opération a été renouvelée une seconde fois en montant d'un degré supplémentaire sur l'échelle d'abstraction. Ces titres apportent de la valeur ajoutée au diagramme car ils dé-complexifient le contexte et permettent une compréhension de la problématique par tous.

Habituellement, cette session se réalise avec le collectif interviewé. Cependant, quand la charge émotionnelle du groupe écouté est importante, l'intervenant peut s'adapter et décider de réaliser lui-même la synthèse des problématiques. Ainsi, dans ce projet, après s'être immergé dans le contexte et vécu du collectif, celui-ci a traité en binôme (avec un autre intervenant sénior, formé à la méthode) ces données. Après traitement des verbatim recueillis, deux thématiques sont apparues et ont donné le livrable, deux diagrammes KJ : l'un sur « le manque de perspectives des agents », l'autre sur « leurs facteurs de stress ».

## **2.3. Sélection des problèmes prioritaires : 2e rencontre de l'équipe en crise avec l'intervenant (Durée : 3 heures)**

Une seconde rencontre physique de trois heures est nécessaire. Son objectif est d'ajuster et de valider avec les agents les diagrammes structurant les pensées et le vécu professionnel. Ensuite, sont modélisés, avec le collectif, les liens d'influence et de causes à effets entre les thématiques et composantes.

Une fois la structuration des deux diagrammes KJ terminée, chaque agent vote sur les trois thèmes (titre de premier niveau) les plus prioritaires par diagramme. L'objectif de cette étape est de définir les trois problématiques ou besoins du collectif qui nécessitent un plan d'actions prioritaires. Cette règle suit le principe de Pareto, où 80% des effets ou problèmes sont produits par 20% des causes. Ainsi, quand sont sélectionnés, en amont d'un projet de résolution de problèmes, les 20% de causes, l'impact de leurs résolutions sera de 80%. Trop souvent, par manque d'anticipation, le problème est mal posé. Il se produit alors l'inverse : l'entreprise agit sur presque tous les plans, soit 80% de causes, via des actions immédiates et visibles. Ainsi, la résolution de ces 80% de causes ont un faible impact : seulement de 20 % sur la résolution du problème.

Dans ce projet, le résultat des votes des agents sur chacune de ces deux thématiques est le suivant :

- une baisse des effectifs d'année en année ;
- un changement du contenu et du sens du travail dû à un changement culturel des métiers RH ;
- un changement managérial où la relation anciennement humaniste est devenue « chiffrée ».

Ces résultats illustrent les préoccupations et besoins premiers de ce service en crise et met en évidence les trois problématiques prioritaires perçues par l'équipe.

MANQUE DE PERSPECTIVE

Les instances dirigeantes veulent nous prouver qu'on a pas de boulot et on l'air de croire que nous faisons du tourisme quotidien.

On essaie de nous prouver qu'on a pas de boulot.

De toute façon, on a plus de boulot d'après le Responsable Production. On vient se promener.

Nous avons une perception de brouhaha inter-pôles quant aux missions et métiers, aucune aide à une appropriation d'une réelle activité nouvelle.

On a l'impression qu'il n'y a pas de concertation de pôle. Y a que le recouvrement qui est clair.

C'est à la relation client de passer le message or ça n'est pas fait. C'est « fouilli »

On est dans un cercle vicieux de contre performance, où ce qui paraissait essentiel est excamoté, nous est littéralement rapté.

Sensation que les vrais problèmes sont laissés de côté pour donner de l'importance aux choses sans importance et futiles.

Chaque fois qu'on leur parle de problème (au staff), la réponse qu'on nous donne est telle « qu'on voit des problèmes là où il n'y en a pas »

Les managers rattrapent le boulot non fait (par l'équipe)

FACTEUR DE STRESS

Le fait d'être dans une urgence chronique ne nous permet pas d'assurer la qualité de service et le pire c'est qu'on nous demande de sourire.

On a pas le temps de prendre le temps. On a l'impression de bâcler notre boulot.

La qualité de ce que l'on fait est très mauvaise.

On fait tout dans l'urgence. On fait vite, mais c'est pas pour ça qu'on le fait bien.

Les attributions d'activités sont encore dans le flou avec un peu trop de remue ménage, nous avons l'impression que le staff s'occupe ou se préoccupe d'autres sujets.

Manque de pilotage expertise, aller retour des demandes de travaux, signifier par écrit les attributions de chacun. Pôle experts > prod

Nous avons demandé une « liste » précise des activités par pôles. Celle-ci n'arrive pas. Il n'y a pas de prise de conscience de la direction régionale.

Les outils informatiques, les ordinateurs comme les applis, nous freinent dans nos activités et ça empire.

Mise en marche de l'ordi 3/4 h après l'embauche.

On a des conditions de travail pas terrible, on a des outils informatiques c'est de la merde. Il faut 5 min pour une impression.

Lundi matin, la 1<sup>ère</sup> heure il est presque impossible de se connecter aux applis et elles sont très longues à répondre. Les autres jours, toujours une appli qui rame le plus souvent.

Nous estimons qu'il est délétère de croire qu'on peut soutenir et encadrer des sites distants l'un de l'autre de plus de 100 km, ce n'est pas une démonstration de prévention santé et sécurité des encadrants et de leurs équipes.

Il y a une dégradation depuis la mutualisation.

Je trouve qu'on est abandonné. C'est le problème des « multisites encadrant »

En analysant l'ensemble des énoncés des agents, il en ressort la problématique synthétisée suivante : les agents se sentent délaissés, désinformés, et ne captent pas une communication claire ou une information réelle et factuelle. Il est manifesté une incompréhension des objectifs et des perspectives de la direction, laquelle est vue comme mettant en œuvre un projet de diminution, voire de restriction des activités, indépendamment de la réalité effective sur le terrain. Les agents sont submergés de diverses tâches de déblaiement et de tri des activités, sans repère à long terme sur l'orientation ou la direction de leur mission. Ces personnes-là se sentent privées non pas de tâches, mais de repères.

À la fin de ces sessions, certains agents ont versé des larmes. Celles-ci, m'ont-ils expliqué, étaient dues à de grandes émotions provoquées par la mise sur papier de leurs problèmes et vécus douloureux de manière précise. Jusqu'à ce jour, personne ne les avait écoutés sans jugement et n'avait retranscrit fidèlement la problématique organisationnelle du service et ses impacts multidimensionnels. Ce résultat satisfaisant a généré une forte attente de la suite par l'équipe et d'une médiation possible avec la direction autour de ce rendu.

Ainsi, pour débloquer cette situation de crise, l'étape suivante est cruciale : démarrer un dialogue avec la Direction sur ses origines et engager un échange sur les besoins réciproques de chacun. Un nouveau partenariat serait enfin possible à l'issue de l'intervention.

#### **2.4. Présentation des diagrammes à la Direction Régionale (Durée : six entretiens Intervenant-Directeur Régional d'une heure – soit un total de 6 heures)**

L'équipe a donné son accord à l'intervenant pour présenter les diagrammes et les votes à la direction régionale. Six réunions d'une heure ont eu lieu entre la direction régionale et l'intervenant. Cette présentation progressive des problématiques a pour objectif d'immerger la direction dans une autre réalité : celle des agents.

Les agents n'ont jusqu'à présent jamais pu être entendus ni n'ont jamais discuté sur leurs problématiques quotidiennes dues aux changements organisationnels. Par conséquent, les diagrammes sont denses en problématiques organisationnelles, facteurs de risques psychosociaux. Quand l'intervenant cita à l'oral quelques exemples de problèmes remontés au directeur, celui-ci prit une position proche du « déni ». Pour ces raisons, et vu le choc de deux réalités à intégrer – celle de la direction et celle des agents – par la direction, l'intervenant s'est adapté. Il a décidé de ne pas présenter les deux diagrammes. Vu l'état du conflit actuel, cela aurait fermé tout dialogue possible. L'intervenant a donc choisi de présenter à dose homéopathique l'analyse systémique de l'organisation et ses conséquences. Six réunions d'une heure chacune ont permis de présenter de manière progressive les contraintes de l'équipe.

Cet accompagnement de la direction a été aussi délicat que la rencontre de l'intervenant avec l'équipe. Effectivement, en tant que « porte-parole » du collectif, il peut être perçu comme un tiers prenant parti – voire même une personne « syndicaliste » ayant relayé les débats.

C'est en incluant les contraintes de la direction, et en ne présentant finalement que les trois problèmes prioritaires de chacun des diagrammes (soit seulement six) que finalement le directeur est apparu prêt à rencontrer l'équipe pour échanger sans jugement sur leur réalité vécue et leurs besoins. Ce processus préparatoire de rencontre entre la direction et les agents s'est clôturé par une dernière session : concevoir des actions qui répondraient aux attentes du service.

Entre la première écoute de l'équipe et la rencontre « Équipe-Direction », 6 mois se sont écoulés. Ces six mois ont permis d'enclencher un processus de préparation à la médiation. D'une part, l'interven-

nant a réalisé un travail avec l'équipe, d'autre part, il a tenté d'amener la direction à comprendre les besoins de l'une de ses équipes et les risques psychosociaux associés à une organisation blessante. La phase la plus longue a été celle des rencontres avec la direction. L'intervenant a donc gardé le contact avec l'équipe – tant physiquement qu'à distance – pour garder un lien et une confiance.

### — 3.CONDUITE DE L'ACTION : UNE TENTATIVE DE MÉDIATION

#### **Objectif de la rencontre entre la direction et l'équipe**

Cette rencontre permet de démarrer un échange entre les deux parties autour des préoccupations principales vécues quotidiennement, une réconciliation peut alors naître afin de réapprendre à travailler ensemble. Pour cela, la principale condition de réussite est que cette rencontre se déroule sous une bienveillance réciproque et une volonté de compréhension profonde et sincère du vécu de chacun afin de faciliter le quotidien professionnel, vécu à ce jour comme du travail empêché pour les agents (Clot, 2013).

En effet, privés d'une vision claire de la Direction et d'informations nécessaires pour réaliser leur travail, les agents mettent énormément de temps et d'énergie à chaque demande spécifique du client pour trouver le bon interlocuteur ou expert dans cette nouvelle organisation. N'ayant pas les informations nécessaires au traitement de tous les dossiers, les techniciens de paie sont régulièrement relancés par les clients en attente du traitement d'une demande spécifique, véritable source de stress supplémentaire pour eux.

#### **Réaction de la Direction face à l'équipe**

À la grande déception de l'équipe, les échanges entre le directeur et l'équipe ont pris la forme d'une recherche de coupable qui n'a pas rempli son rôle dans l'organisation. Ainsi, d'après la direction, les problèmes ne seraient pas liés au « travail » mais aux compétences individuelles de chacun. Cette réaction alimente et illustre une des problématiques prioritaires remontée par les agents : le manque de reconnaissance du travail fourni et leurs efforts associés :

« Les instances dirigeantes veulent nous prouver [avec leurs indicateurs de performance] qu'on n'a pas de boulot et ont l'air de croire que nous faisons du tourisme au quotidien ».

L'équipe explique au directeur que les indicateurs de mesure de l'efficacité ne représentent pas l'activité réelle de leur travail (Clot, 2013). Ainsi, deux sites ayant des spécificités clients totalement différentes ne peuvent être comparés avec ces indicateurs définis.

Contrainte par des activités économiques en baisse d'année en année et des décisions nationales non négociables, la direction demande : qui ne reconnaissait pas votre travail et quelles ont été les phrases exactes ? Elle ajoute que mathématiquement, l'efficacité est un fait : l'équipe est tout de même de 237 soit inférieure à l'efficacité moyenne régionale de 250.

La direction poursuit en expliquant à l'équipe qu'un grand nombre de problèmes remontés n'en sont pas à leurs yeux (Cf. résultats des votes ci-dessus) :

- l'urgence chronique empêche l'équipe de réaliser un travail de qualité afin d'éviter une plainte d'un client, problème de paie, voire même litige au tribunal administratif ;
- le cercle vicieux de contreperformance où les vrais problèmes sont laissés de côté.

Lors de cette tentative d'échange, l'équipe a vécu une illustration des propos remontés lors des groupes de travail précédents avec l'intervenant, par exemple avec le verbatim suivant : « Chaque

fois qu'on leur parle de problème [à la direction], la réponse qu'on nous donne est telle qu'on voit des problèmes là où il n'y en a pas. »

### ***L'entente de deux problèmes par la direction***

En discutant avec l'équipe, alors qu'elle pensait jusqu'alors que l'équipe n'était pas motivée et souhaitait seulement obtenir des conditions salariales plus importantes, la direction prend conscience que les agents souhaitent le même objectif qu'elle : réaliser un travail plus performant et de qualité tout en étant reconnu en tant qu'individu.

Le dialogue est enfin engagé entre les deux parties à l'aide de l'intervenant. La direction prend alors conscience de quelques problèmes techniques et organisationnels « simples » à résoudre. Elle comprend que quelques actions sont possibles pour supprimer le phénomène de travail empêché, un des facteurs les plus irritants vécu par l'équipe :

- donner des informations claires sur les services experts et production (Qui fait quoi ?) ;
- optimiser l'outil informatique.

Ces deux problèmes étaient jusqu'alors ignorés par la direction au niveau régional. Cependant, les autres problématiques abordées n'ont pas été acceptées ni entendues par la direction, noyée dans des préoccupations et contraintes autres telles que des injonctions contradictoires du national, un manque de moyen, une baisse des effectifs alors que la charge de travail augmente, un éloignement des contraintes opérationnelles et un niveau d'exigence et d'excellence de plus en plus élevé (information issue du diagnostic RPS de la direction régionale réalisé par le même intervenant).

### ***La vie de l'équipe après cette rencontre***

La méthodologie utilisée permet d'effectuer une démarche d'écoute interne de type anticipation de problèmes et d'axes de progrès, afin d'aller au-delà du premier degré des expressions, via un croisement entre le ressenti et le factuel des personnes interviewées et des terrains observés, et révéler des germes d'enthousiasme, ou au contraire de découragement qu'il conviendrait de traiter avant dégradation.

Bien que l'équipe n'ait pas eu l'écoute et l'engagement de la direction attendu pour co-construire un plan d'action local, régional, voire national, l'intervention a permis d'engager quelques actions citées ci-dessus, et des résultats inattendus se sont développés au sein de cette équipe de techniciens de paie.

Premièrement, rompre le silence autour de l'origine de la crise et de ses conséquences autour de ces changements avec un tiers extérieur qui débloque la situation de crise. Un tel positionnement de la direction sur des sujets réels vécus par l'équipe fit prendre conscience que la direction n'a pas tant de pouvoir comme imaginé par le collectif, dans le contexte actuel de changement. Deuxièmement, la colère de ne pas être entendu s'est transformée en compassion sur la santé et la qualité de vie de leur direction. Il s'en dégage ainsi une volonté des agents de repenser collectivement le travail et de s'entraider dans leur champ possible d'intervention. Enfin, en se responsabilisant et en décidant d'agir, l'équipe a permis une amélioration locale contrairement aux cinq autres sites de la région qui ont continué de se dégrader. Ainsi la direction a pu engager quelques actions et elle a été rassurée sur l'état de l'équipe « apaisée ».

## CONCLUSION

Dans un tel contexte de réorganisation et de baisse des effectifs, enclencher une démarche de co-construction s'avère presque impossible quand les décisions ne peuvent être négociées au vu de la situation économique de l'entité. La démarche a presque pris la tournure d'un échec puisqu'elle ne jouissait pas des clés de succès suivants, garants de la réussite d'une démarche de Santé et Qualité de Vie au Travail : l'engagement de la direction, la capacité de se remettre en cause, le droit à l'erreur et une communication transparente.

Pourtant, cette intervention s'est avérée être un processus développemental pour l'équipe en crise et cela de plusieurs façons :

La première est que l'intervenant soit externe à l'organisation et n'ait pas d'enjeu personnel si ce n'est que la médiation réussisse. En dehors de la situation, l'émotionnel lié à la situation n'a pas influencé son action et a permis de rendre un livrable « objectif » avec du recul. Ainsi, il a retranscrit à chacune des parties la réalité de l'autre, y compris ses contraintes, sans prendre parti.

La seconde est la méthodologie utilisée comme processus de développement de l'équipe cherchant à recréer sa capacité d'agir. Alternant moments d'ouverture et convergence, travail individuel et production collective, elle réenclenche un véritable travail d'équipe et permet à chacun de prendre conscience de situations abordées jusqu'alors uniquement à partir de difficultés individuelles quotidiennes (Crepin et Robin 2004). Outil d'analyse systémique, il a la puissance de créer une mobilisation de l'équipe en sollicitant activement la participation de l'ensemble des acteurs d'un groupe de travail sur le traitement d'un problème complexe. Ainsi, l'équipe développe des ressources psychosociales pour faire face aux situations de travail réel (Clot, 2010).

Utilisé dans un contexte favorable avec l'ensemble des facteurs-clés de succès cités précédemment, ce processus peut devenir un moyen développemental pour repenser collectivement le travail et aller enfin au-delà de la réparation en anticipant de futures situations, en améliorant la Santé et la Qualité de Vie au Travail des collaborateurs, et en augmentant la performance des organisations.

---

## Bibliographie

Clot, Y. (2013), « L'aspiration au travail bien fait », in *Le journal de l'école de Paris du management*, 99 (1), p. 23-28.

Clot, Y. (2010), *Le travail à cœur*, Paris : La découverte.

Falzon, P. (2013), *Ergonomie constructive*, Paris : PUF.

Shiba, S. (2007), *Le management par percée*, Paris : INSEP.

Shiba, S. (2003), *TQM : 4 révolutions du management*, Paris : DUNOD.

Crepin, D. et Robin R. (2004), *Résolution de Problèmes - Méthodes - Outils de première et deuxième générations*, Paris : Éditions d'Organisation.

De Terssac, G. (2013), « Malaise organisationnels : place, plainte et pente », in *La nouvelle Revue du travail*, n° 3.

# L'ACTION DE L'ENCADREMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LA SANTÉ DES ÉQUIPES ET DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC

## Annie Debard

docteure en psychologie du travail et des organisations, consultante à Côté Travail spécialisé dans le développement de la qualité de vie au travail.

Annie.debard@yahoo.fr

## Christine Faure Patras

psychologue du travail et des organisations, intervenante en développement professionnel et santé au travail.

Christine.faure-patras@orange.fr

## Carole Charras

psychosociologue, intervenante en santé au travail et consultante en développement professionnel.

Carole.Charras@gmail.com

## Philippe Sarnin

professeur des universités en psychologie du travail et des organisations, Institut de psychologie, Laboratoire GRePS, Université Lumière Lyon 2.

Philippe.sarnin@gmail.com

---

**D**ans les contextes de changements organisationnels nombreux affectant la Fonction Publique, la question de maintenir, voire développer la santé des équipes est une préoccupation majeure. Dans les phases de transition, l'activité de l'encadrement demande à être plus particulièrement soutenue. En nous appuyant sur les dernières recherches en matière de santé au travail et du rôle rempli par le management, nous rendons compte d'une recherche action menée dans un Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes en restructuration. L'apprentissage à la discussion centrée sur le travail a permis d'accompagner le processus de changement organisationnel en développant la santé des équipes, les compétences de l'encadrement et la qualité de prise en charge des résidents.

---

Dans un contexte de réforme du service public et une recherche accrue de baisse des déficits, la Fonction Publique connaît depuis plus d'une décennie des transformations structurelles qui viennent bousculer de plein fouet les métiers des fonctionnaires. Si les effets économiques de ces réformes sont à démontrer, le constat d'une dégradation de la santé est réel (Clot, 2010). La volonté de moderniser en adoptant des outils managériaux provenant des entreprises privées a conduit à des pertes de repères et un sentiment d'éloignement des valeurs fondamentales du service public. Aujourd'hui, la question de préserver la santé des agents dans des contextes de changements organisationnels est centrale (Gaulejac, 2011).

---

#### MOTS-CLÉS

santé au travail,  
management,  
espaces de discussion,  
collectifs de travail,  
métier, changement  
organisationnel

Parallèlement aux réformes menées dans la fonction publique, des rapports ont été publiés et ont fait avancer les recherches se proposant de concilier bien-être au travail et performance. Le rapport Lachmann, Larose et Penicaud (2010), émet des préconisations de ce type. L'une d'entre elles place le manager comme un acteur majeur de la santé au travail. Plusieurs études ont démontré le lien entre la santé des salariés et les compétences, les comportements des encadrants (Morin & Chere, 1999 ; Journoud & Pezè, 2012). Si nous partageons cette affirmation, la question du comment surgit aussitôt.

Notre article souhaite interroger la place de l'encadrement dans un contexte de changement organisationnel en formulant une question : comment soutenir l'action des encadrants pour promouvoir la santé au travail ? Nous nous appuyons sur les dernières recherches pour préconiser la « discussion sur le travail » comme outil managérial permettant le développement de la santé des équipes et la performance d'une organisation. Ensuite, nous déclinons très concrètement les modalités de mise en œuvre à partir d'une recherche-action que nous avons menée dans un EHPAD en restructuration en butte à une injonction de retour à l'équilibre budgétaire.

## — 1. LA PROBLÉMATIQUE

Notre recherche-action a été articulée sur la base des travaux de deux chercheurs issus de disciplines différentes en sciences sociales. D'un côté, Yves Clot, psychologue du travail, invite les organisations à mettre en débat le travail et à « réhabiliter la dispute professionnelle » pour développer la santé au travail (Clot, 2008, 2010, 2014). Mathieu Detchessahar, quant à lui, remet en avant la place « essentielle et vitale » de l'encadrement auprès des équipes (Detchessahar, 2013).

La clinique du travail préconise de prendre soin du travail pour développer la santé des individus, des collectifs de travail et des organisations. Or, le travail est une énigme même pour celui qui le réalise (Davezies, 2012). Il nous confronte au réel et demande une adaptation constante en partage avec les autres. Le travail est également traversé par de la conflictualité. Nous travaillons avec et pour les autres, ce qui exige des ajustements sur le « comment faire le travail ». Et c'est dans la confrontation des points de vue (et non son évitement qui conduit à entretenir les risques psychosociaux) que va se développer la santé. D'après Clot (2014, p. 10), l'existence de points de vue différents « non seulement n'est pas un drame, mais elle peut d'abord être source de développement de l'efficacité et de la santé au travail. » Par conséquent, la conflictualité inhérente au travail ne doit pas être conçue comme une impasse mais une opportunité pour le développement du pouvoir d'agir des professionnels qui est source et objectif de la santé au travail. C'est donc par le dialogue, la controverse, la dispute professionnelle que la vitalité d'un collectif de travail, soutenue par son encadrement, va permettre le développement d'une organisation saine.

Dans le champ de la gestion, Mathieu Detchessahar s'appuie sur les résultats de l'enquête SORG pour réhabiliter la place de l'encadrement auprès des équipes (2013). Cette enquête démontre que les cadres sont happés par des activités éloignées du travail de leurs équipes : c'est le cas avec le *reporting* qui évalue le prescrit sans écouter le réel des situations de travail, et les réunions qui transforment les encadrants en « manager hors sol ». « *Rendez-nous nos cadres* », est un véritable cri d'alarme lancé par les professionnels contre toutes attentes dans un contexte de risques professionnels où le harcèlement se pense du côté du management. Ce chercheur rejoint les travaux de Clot en proposant de remettre sur le devant de la scène du travail : un management par la discussion (Detchessahar, 2013, p. 58).

Ces deux courants des sciences sociales se rejoignent en plaçant le travail au centre des préoccupations pour conjuguer santé et qualité de vie du travail ainsi que performance globale.

La santé étant notre fil conducteur, nous devons préciser quelle « santé » nous défendons. Pierre Roche (2014) s'appuie sur des philosophes (Canguilhem, Nietzsche et Spinoza) pour parler de santé vivante au-delà de la définition de l'OMS de 1946, laquelle stipule « un état de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». Cette définition est limitative et peut réduire les actions en santé au travail en se centrant sur l'individu dans un souci de protection et/ou de réparation (ces actions sont qualifiées « d'hygiénistes » par Clot, 2010). Pour P. Roche, la santé se construit dans un processus qui vise à mettre en question les normes prescrites dans un cadre contraint. Or, c'est en se confrontant au réel du travail que l'individu est poussé à la créativité et au développement d'une santé qui se construit dans l'établissement d'une nouvelle normativité (création d'actions pour s'adapter aux contraintes) et non pas dans la passivité et l'acceptation de la norme. Le pouvoir d'agir devient alors un ingrédient central de la santé au travail et c'est ce pouvoir d'agir qui doit être soutenu par l'action managériale. À cette définition, nous rappelons que le travail, outre le « faire » est du « faire ensemble ». Aussi, le processus qui aboutit à une santé vivante se construit (ou se déconstruit) dans le cadre des relations entre les professionnels. La qualité des relations professionnelles devient un élément essentiel de la santé vivante : « C'est dire que la construction de la santé, dans une telle perspective, requiert la construction de rapports sociaux à l'intérieur desquels les individus s'affectent mutuellement d'une façon positive et non négative. » (Roche, 2014, p. 6).

Ainsi, l'action managériale soutenant la santé doit conjointement se préoccuper de la qualité du travail tout en veillant à la qualité des relations et à la communication au sein des équipes.

À ces postulats, nous en rajoutons un dernier : débattre et se disputer collectivement sur le travail ne va pas de soi. Cela demande également du temps et un temps dédié spécifiquement à cette activité. Davezies nous rappelle ce que l'acte langagier nécessite pour avoir une action positive sur la santé :

« Pour que le conflit se développe sous la forme d'un débat susceptible de produire une évolution positive, il faudrait que le salarié puisse revenir sur son activité afin d'explicitier les enjeux qui ne sont pas perceptibles à partir de la position du chef, mais sont néanmoins pertinents au regard de son expérience professionnelle. (...) Or, il ne dispose ni des temps, ni des espaces de discussion nécessaires à son élaboration. » (Davezies, 2012, p. 14).

Ce temps et ces espaces de discussion centrés sur « la dispute professionnelle » entre les différents acteurs, dont l'encadrement de proximité, nous les avons mis en place dans le cadre d'une recherche-action. Celle-ci s'est déroulée dans un Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD) d'un centre hospitalier de la Fonction publique Hospitalière.

Cet EHPAD, de 403 lits, est divisé en 11 unités. À notre arrivée, l'encadrement se compose de 6 cadres et 1 cadre supérieure de santé. Notre intervention a également inclus le service de bionettoyage (1 cadre et 2 encadrantes de proximité). Au total, 237 professionnels (dont l'encadrement) et 5 médecins ont participé à l'action.

## — 2. LES ÉLÉMENTS DE NOTRE RECHERCHE ACTION DANS UN EHPAD

Les établissements de santé ont connu, ces dernières années, de nombreuses transformations liées aux réformes ministérielles (2002, décret relatif au temps de travail ; 2007, réforme hospitalière avec une tarification de l'activité (T2A) ; 2009, loi Hôpital Patient Santé et Territoires). Ces différentes réformes imposent à l'hôpital une maîtrise des ressources utilisées par les établissements de santé dans un

contexte plus général de contingentement fort des dépenses publiques. Cet objectif de baisse de la dépense est régulièrement contrôlé par les tutelles que sont les Agences Régionales de Santé (ARS) et la Haute Autorité de Santé (HAS), entre autres acteurs dits « tutélaires ». Des contrats de retour à l'équilibre sont régulièrement négociés entre ces tutelles et les établissements de santé en difficulté.

Dans un contexte économique difficile, le secteur gérontologique de cet établissement a répondu à l'injonction de l'ARS (Agence Régionale de Santé) en mettant en place un « Plan de retour à l'équilibre budgétaire ». Ainsi, la direction de l'établissement a mis en place des mesures qui ont affecté le personnel. Celui-ci a été réduit de 10 % et, avant notre arrivée, l'organisation du travail et les métiers ont été repensés : redéfinition des tâches, création de métiers (agents de bio nettoyage et agents hôteliers). L'ensemble des métiers de soins a été affecté non seulement par la réduction des effectifs mais aussi par la redéfinition des métiers. Notre accompagnement avait pour objectif de préserver, voire de développer la santé des agents dans un contexte de changements organisationnels et relationnels.

Au démarrage de l'intervention, nous connaissons l'établissement de santé auprès duquel nous avons déployé des actions de sensibilisation sur « les risques psychosociaux et la qualité de vie au travail ». Nous avons accompagné les acteurs (direction, partenaires sociaux et encadrements) dans une évolution de leurs représentations afin qu'ils envisagent la prévention de la qualité du travail au-delà du risque psychosocial (et de la personnification des risques). Nos intentions et nos objectifs visaient à instaurer des processus afin de soutenir l'action des encadrants en santé au travail. Ceux-ci ont pris en considération l'état de la recherche sur les liens entre santé et travail. Aussi, nous sommes partis de postulats issus de la littérature :

- La discussion sur le travail produit de la santé (Davezies, 2012 ; Clot, 2014 ; Roche, 2014).
- La discussion sur le travail demande un apprentissage individuel, collectif et organisationnel (Detchessahar, 2013).

Notre objectif central était de développer des compétences individuelles, collectives et organisationnelles à la discussion du travail. Pour cela, il était nécessaire « d'outiller » les acteurs pour soutenir des disputes professionnelles entre pairs, avec son encadrement et, à un niveau plus politique, celui du dialogue social. Plus particulièrement, nous souhaitions permettre l'apprentissage à la discussion sur le travail auprès de ces acteurs centraux que sont les cadres (Sarnin et Debard, 2008). Ces cadres de santé se sentent bien souvent pris « entre le marteau et l'enclume » et, tout au long de l'intervention, il nous est apparu important de développer ces espaces de discussion et cet apprentissage aussi bien auprès des cadres de santé avec leurs équipes, que les cadres de santé avec leur direction (direction, direction des soins et DRH). Ces changements viennent également affecter la qualité du dialogue social sur le travail. Aussi, nous avons veillé à développer ces mêmes compétences dans des espaces de discussion réunissant les acteurs de terrain, les encadrants, les directions et les partenaires sociaux.

En nous appuyant sur les travaux de Detchessahar (ibid.), nous avons bâti un « écosystème » de la discussion sur le travail. En effet, la discussion sur le travail peut avoir une fonction politique au sens où elle introduit dans la chaîne de décision des éléments de sagesse, de savoir-faire, de « gros bon sens » (Morin, 2010). Elle induit des recherches collectives de solutions produisant des règles à un niveau local (au niveau de l'équipe), global (stratégie de l'entreprise) et méso (lieu de discussions intermédiaires entre les équipes et les encadrants, mais aussi entre les encadrants et leur direction).

« Il faut avoir un espace de discussion avec la direction parce que le « non » collectif ce n'est pas le même que le « non » individuel » (un cadre de santé lors du dernier comité de pilotage).

L'écosystème de la discussion du travail nécessite une organisation qui vise à dépasser les résistances à discuter du travail et également à installer durablement cette discussion dans les organisations. Pour répondre à ces enjeux, nous avons cherché, d'une part, à impliquer l'ensemble des acteurs dans la totalité du processus et, d'autre part, à construire des espaces de discussion à différents niveaux politiques de l'organisation (Sarnin et coll., 2012).

Nous avons ainsi interconnecté 3 espaces de discussion :

### 1. Un niveau local

Le démarrage de notre intervention a consisté à mettre en place des espaces de discussion entre professionnels d'un même métier. Animés par une intervenante, ces espaces ont permis de recueillir les « objets » de travail en tension. Les professionnels ont mis en discussion, entre eux, leurs préoccupations à réaliser du « bon travail ». Afin de ne pas ancrer des stratégies défensives de métier, nous avons interconnecté ce niveau local avec le niveau « mezzo ».

### 2. Un niveau méso

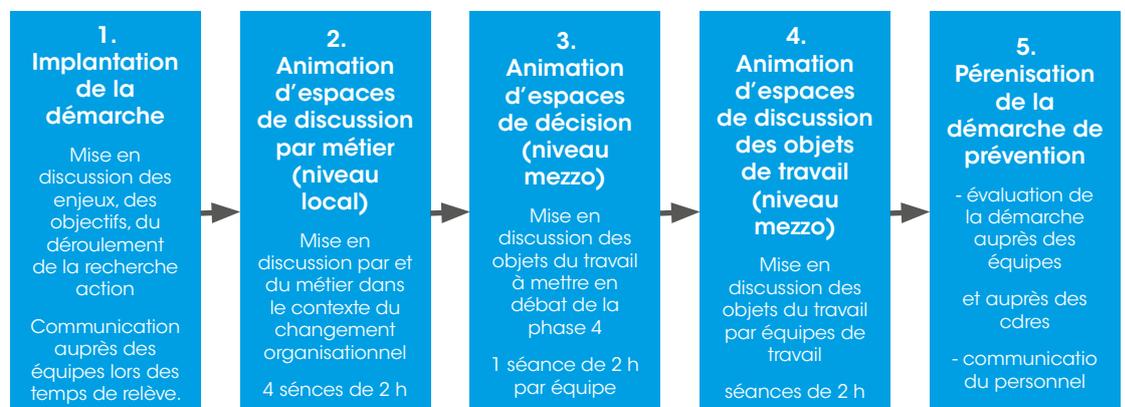
Les objets en tension dans le travail ont été mis en discussion entre les encadrants et leurs équipes (réunissant plusieurs métiers comme aides-soignants, infirmiers, agents hôteliers). Des solutions concrètes et pragmatiques ont été construites et mises en place dans les équipes avec le soutien de l'encadrement. Ces espaces « mezzo » ont été coanimés par les intervenantes et les encadrants après un temps de préparation et de partage de compétences notamment sur les techniques d'animation, le processus de décision avec les équipes et le cadre relationnel entre les participants.

### 3. Un niveau global

Notre niveau global a été le lieu où les liens entre la stratégie de l'établissement et les objectifs de l'intervention ont été partagés, complétés, coconstruits. Ces espaces réunissaient les représentants de la direction (dont la directrice), les partenaires sociaux, des professionnels des différents métiers de l'EHPAD, l'encadrement et les acteurs du service médico-social.

L'intervention s'est déroulée sur 18 mois. Nous avons schématisé le processus sachant que des réunions de comité de pilotage (niveau global) sont venues rythmer la démarche à raison d'une séance par trimestre environ.

Figure 1 : Processus de l'ingénierie des espaces de discussion par niveau



## — 3. LES RÉSULTATS DE L'INTERVENTION

Lors de nos séances de travail, des situations diverses de tensions au travail à réguler sont apparues. Ces situations de tensions ont constitué nos « objets de discussion ». Nous l'avons dit : débattre du

travail ne va pas de soi. Si l'encadrement est habile à « organiser l'organisation du travail », organiser la « dispute » autour d'une situation qui constitue un conflit est moins aisé. Ce sont des compétences de médiation du travail par le travail (à partir de situations réelles) qui sont à développer à partir de l'expérience d'espaces de discussion sur le travail. Comme le propose Detchessahar (2013, p. 59), « L'espace de discussion est le médium à travers lequel se réalise l'ensemble des arrangements, compromis et bricolages que supposent l'incomplétude de la prescription et le caractère irréductiblement erratique de l'activité concrète ». Plusieurs situations de tension ont été choisies par les équipes et les cadres pour trouver des solutions qui répondent collectivement à la question du « bon travail », facteur du développement de la santé : la gestion des absences (faire revenir un professionnel sur son temps de repos), les soins pédicures pour des personnes âgées avec le risque de blesser (plus particulièrement les diabétiques), la gestion des résidents violents, l'organisation des toilettes avec le souci de l'équité... D'autres thèmes de discussion plus transversaux ont émergé : la coopération entre les métiers, les règles d'écoute et de partage d'informations, l'intégration des nouveaux professionnels, l'organisation du travail entre aides-soignants et agents bionettoyages... Pour chacun d'entre eux, ont été mises en place des méthodologies d'animation de groupe adaptées aux niveaux de discussion et aux objets discutés.

Pour autant, engager ce processus nous a permis de faire face à la culture organisationnelle sous-jacente de cet établissement. Dans celle-ci un certain nombre de « résistances » à débattre du travail sont apparues :

- Si un compte rendu est fait, il est inutile d'assister à une réunion.
- Si un professionnel d'un grade ou d'un diplôme supérieur parle, ça ne se discute pas.

Or, non seulement la discussion était un enjeu dans notre intervention, mais ces différents signaux d'alerte manifestant une résistance « culturelle » à la discussion nous ont incités à créer une nouvelle méthodologie d'animation de nos comités de pilotage afin d'en faire des espaces d'apprentissage collectif et organisationnel à la discussion. Nous avons choisi de passer par l'expérience et de faire vivre à nos interlocuteurs le débat sur le travail. Pour cela, nous avons mis en scène notre intervention. Et, à l'aide d'un tiers (Philippe Sarnin, Professeur de l'Université Lyon 2), nous avons débattu des tensions liées à notre accompagnement afin de les dénouer et trouver collectivement des solutions pour faire du « bon travail » dans cette intervention. Les effets de cette expérience ont été pérennes. Les réunions instituées se sont modifiées en intégrant un espace de débat hors ordre du jour.

« Notre cadre, elle prend le temps de s'asseoir avec nous. Elle ne pose pas le planning et elle part. Elle est à l'écoute. Dès qu'on pose un problème, elle cherche à nous arranger. Lorsqu'il y a un problème, elle fait une réunion et elle demande l'avis de tous. Après, elle décide et c'est en fonction du confort du résident. » (Propos d'une professionnelle)

En termes d'apprentissage, nous restituons les propos de la directrice des soins lors d'un comité de pilotage :

« Ce que j'ai trouvé intéressant dans les retours, c'est que les agents évoquent ce besoin de communiquer, d'échanger entre eux. Alors je me dis que cette réorganisation, le projet la brossait dans les grandes lignes et orientations. Inévitablement, il y avait des points qui allaient heurter et dysfonctionner, et l'idée, c'est de rendre les professionnels acteurs et c'est aussi notre principale préoccupation. Finalement, ces points de dysfonctionnements, c'est l'outil à utiliser pour faire parler autour de leurs préoccupations, mais du quotidien, ce qui leur pose vraiment un problème, de situations où ils ont eu des difficultés. OK, ça s'est passé comme ça.

On va voir comment le résoudre autour de la table et ça se fait en inter-métiers. C'est l'essence même de ce projet. Moi ce que j'ai entendu, c'est que les agents veulent discuter entre eux. Il y a des tensions et des choses à revoir. Et c'est un véritable outil de management pour l'encadrement, me semble-t-il. » (Extrait comité de pilotage).

Cet extrait représente ce que nous avons pu observer dans les espaces de discussion, et ce à tous les niveaux, c'est-à-dire des postures et des mises en débat différentes qui permettent d'échanger sur autre chose que les objectifs, soit sur le réel du travail. Dans cet extrait, nous pouvons également observer un « déplacement » du regard :

« Par rapport à ce que vous disiez tout à l'heure sur les métiers... Le métier, il est le métier. Mais il se décline de façon très différente suivant où on est. Et ça vous l'avez très bien perçu. Et ça moi, j'en suis convaincue parce que rien qu'au niveau de mon site, il y a trois étages. Je suis aide-soignante et mon travail, je le fais de la même façon, mais j'ai une façon de faire différente en fonction des étages. Je suis aide-soignante sur mon site mais je ne suis pas la même au premier, au deuxième, etc. » (Propos d'une aide-soignante et membre du CHSCT)

Pour permettre cette différence de mode d'échanges, et parvenir à des changements de postures individuelles et collectives, une attention forte a été portée sur la qualité des relations entre les intervenantes et les professionnels, la convivialité des rencontres et les règles de fonctionnement.

Nous avons veillé à faire de nos interventions des moments agréables et engageants : recevoir les groupes avec des boissons, prévoir des moyens pour se restaurer selon les horaires de nos interventions, aider à préciser les sujets sensibles, être en somme attentives, voire attentionnées. Nous sommes allées sur le terrain au démarrage de l'action pour accompagner les agents et mieux comprendre le travail et le métier. Développer une confiance entre les intervenantes et les groupes de travail a conduit progressivement à la possibilité de sortir des habitudes de fonctionnement, pour oser dire ou faire ce qui n'était pas le cas dans les « codes » antérieurs (manière d'animer, ce qui est convenu de dire ou pas...). Ainsi, un cadre qui était en retrait dans les coanimations avec ses équipes est progressivement devenu plus actif, voire co-créatif dans la manière de débattre sur le travail avec ses équipes. Non satisfait de l'engagement de ses équipes lors d'une séance de travail, il a souhaité, lors de la séance suivante, animer l'espace de débat avec une méthodologie plus exposante : « jouer » des scènes de vie au travail sur un des sujets en tension (faire revenir un agent pendant ses jours de congés pour assurer la continuité de service). Ceci a représenté un engagement fort, pour lui, pour les membres de son équipe, pour l'intervenante. Mais cette séance a été particulièrement intéressante. Des situations-problème indicibles et invisibles jusqu'alors ont pu être évoquées avec le cadre et être débattues sur les solutions possibles. C'est un exemple de ce qui a été possible après un travail individuel et collectif de plusieurs mois avec les cadres de santé et leurs équipes.

Cette création « d'alliances » (à tous les niveaux, avec les métiers, binôme intervenante-cadre, au niveau global) semble aussi avoir contribué au renforcement de la confiance, de l'espoir pour consolider et étayer ces transitions. Nous avons vu aussi l'équipe des cadres passer d'une posture collectivement observatrice (peu d'interventions au début des séances qui leur étaient destinées), à une posture engagée et plus active (faire des demandes, être plus sollicitant auprès de leur hiérarchie, voire auprès des intervenantes pour demander des séances spécifiques pour leurs métiers).

Notre deuxième hypothèse établissait un lien positif entre l'apprentissage collectif à la discussion et la santé des équipes (encadrement compris). Nous nous sommes donc questionnés : qu'est-ce qu'ont produit les espaces de discussion en termes de santé ?

#### — 4. ÉVALUATION DE L'ACTION

Dès le début, nous avons prévu d'évaluer l'action en termes d'impacts sur la santé. Aussi, nous avons proposé un questionnaire qualité de vie aux 240 professionnels de cet EHPAD au démarrage de l'intervention. Nous avons proposé le même questionnaire 18 mois après, avec un taux de retour similaire d'environ 60 %. Les résultats ci-dessous montrent l'évolution de la satisfaction des professionnels sur les items mesurant la santé :

Tableau 2 : Résultats du questionnaire de satisfaction

	Avant intervention	Après intervention
La possibilité de prendre des décisions de ma propre initiative dans le cadre de mes fonctions	36 %	47 %
La créativité dans la réalisation de mon travail	16 %	37 %
La façon dont mon travail est respecté	16 %	32 %
L'ambiance de travail dans mon service	47 %	67 %
Mes relations avec les personnes avec qui je travaille	56 %	70 %
Les temps d'échange sur le travail avec mes collègues	29 %	40 %
La manière dont mon hiérarchique prend en compte les propositions de l'équipe	21 %	44 %
La manière dont mon hiérarchique anime et motive son équipe	18 %	40 %
Le soutien au quotidien reçu de la part de ma hiérarchie en cas de difficulté	21 %	40 %
Mon supérieur prend en compte mon opinion	11 %	30 %
L'aide que je peux apporter aux patients	38 %	51 %

Observer ce tableau et ces résultats pourrait laisser l'impression d'une vision idyllique de cette recherche-action. Pour autant, nous avons pu constater, au-delà du temps que demandent ces interventions, plusieurs limites.

*Premièrement*, l'apprentissage à la discussion et la mise en place d'espace de discussion n'est pas toujours possible dans des contextes de tensions relationnelles graves dans une équipe. Une action visant l'apaisement des conflits ou l'arbitrage des conflits est nécessaire dans un premier temps. En revanche, pour accompagner les équipes à retrouver des modes de coopération, choisir des objets de discussion centrés sur le travail permet de revenir à des modes relationnels plus sains.

*Deuxièmement*, le turn-over structurel des cadres dans la Fonction Publique Hospitalière interroge la pérennité des effets de cette intervention. Moins de deux ans après notre intervention, seuls 2 cadres sur les 9 que nous avons accompagnés sont toujours présents auprès des équipes. Qu'ont-ils transmis à leurs nouveaux collègues ? Comment la direction des soins et la cadre supérieure ont-elles pu transmettre cette « culture » du débat auprès des nouveaux cadres de santé ? Cette nouvelle compétence a-t-elle été recherchée dans les recrutements et développée ? Autant de questions qui restent en suspens et qui pourraient être l'objet d'une nouvelle évaluation.

Nous avons aussi constaté que l'apprentissage à la discussion est long aussi bien pour les individus que pour le collectif de travail, mais aussi pour les acteurs institutionnels. Nous sommes même en droit de poser la question suivante : en finit-on un jour d'apprendre à discuter du travail et à se disputer professionnellement ?

## CONCLUSION

L'évaluation de notre intervention menée dans la partie 4 démontre que « manager par la discussion » produit des effets positifs sur la santé en termes de développement du pouvoir d'agir. Toutefois, nous devons convenir que des compétences doivent être acquises par les encadrants.

Nous pensons que cet « art » comprend, de notre point de vue, trois types de connaissances :

- La connaissance des processus : parler de son métier demande un apprentissage à la discussion. L'encadrant doit prendre en compte la temporalité que demande tout apprentissage. Celui-ci est variable selon la vitalité du collectif de travail.
- La connaissance d'outils pour interroger le métier : bien que l'objectif de la discussion soit une prise de décision ou un objectif de production de solutions concrètes, c'est la capacité du cadre à mettre en interrogation les évidences du métier de ses équipes qui permet de transformer le travail. Acquérir des techniques d'animation, faire respecter un cadre relationnel et arbitrer sont des outils nécessaires pour interroger le métier en sécurité.
- La connaissance du... reste. Nous voudrions citer cette scène entre deux encadrants, l'un confirmé et l'autre novice. Le premier apprenait au deuxième à faire des plannings lorsqu'il a poussé la feuille vers son collègue en lui disant : « Et le reste t'appartient ». Le reste appartient au cadre. Pour connaître ce « reste », il lui faut s'intéresser à ses équipes, connaître les rituels, saisir les subtilités relationnelles.

C'est « l'art d'interroger le métier » qui doit être construit avec les encadrants.

## Bibliographie

**Clot, Y. (2008)**, *Travail et pouvoir d'agir*, Paris : PUF Le travail humain.

**Clot, Y. (2010)**, *Le travail à cœur : pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris : La Découverte.

**Clot, Y. (2014)**, « Réhabiliter la dispute professionnelle », in *Le journal de l'école de Paris du management*, 1(105), p. 9-16.

**Davezies, P. (2012)**, « Enjeux, difficultés et modalités de l'expression sur le travail : point de vue de la clinique médicale du travail », in *Pistes*, 14(2).

**Debard, A. (2013)**, « La prise en compte des risques psychosociaux par les encadrants : le métier comme repère des ressources psychosociales », in *Les cahiers des RPS*, n° 21, p. 28-33.

**Detchessahar, M. (2013)**, « Faire face aux risques psycho-sociaux : quelques éléments d'un management par la discussion », in *Négociations*, 1(19), p. 57-80.

**Gaulejac, V. (2011)**, *Travail, les raisons de la colère*, Paris : Seuil.

**Journoud, J., & Pezè, S. (2012)**, « La formation des managers à la prévention des risques psychosociaux est-elle sur la bonne voie ? », in *La revue des sciences de gestion*, 233, p. 51-59.

**Lachmann, H., Larose, C., & Penicaud, M. (2010)**, *Bien-être et efficacité au travail : 10 propositions pour améliorer la santé psychologique au travail*. Rapport réalisé à la demande du Premier ministre français. [http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/RapportHenri\\_LACHMANN\\_Bien-etre\\_et\\_efficacite\\_au\\_travail-.pdf](http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/RapportHenri_LACHMANN_Bien-etre_et_efficacite_au_travail-.pdf)

**Morin, E. (2010)**, « La santé mentale au travail : une question de gros bon sens », in *Gestion*, 3(35), p. 34-40.

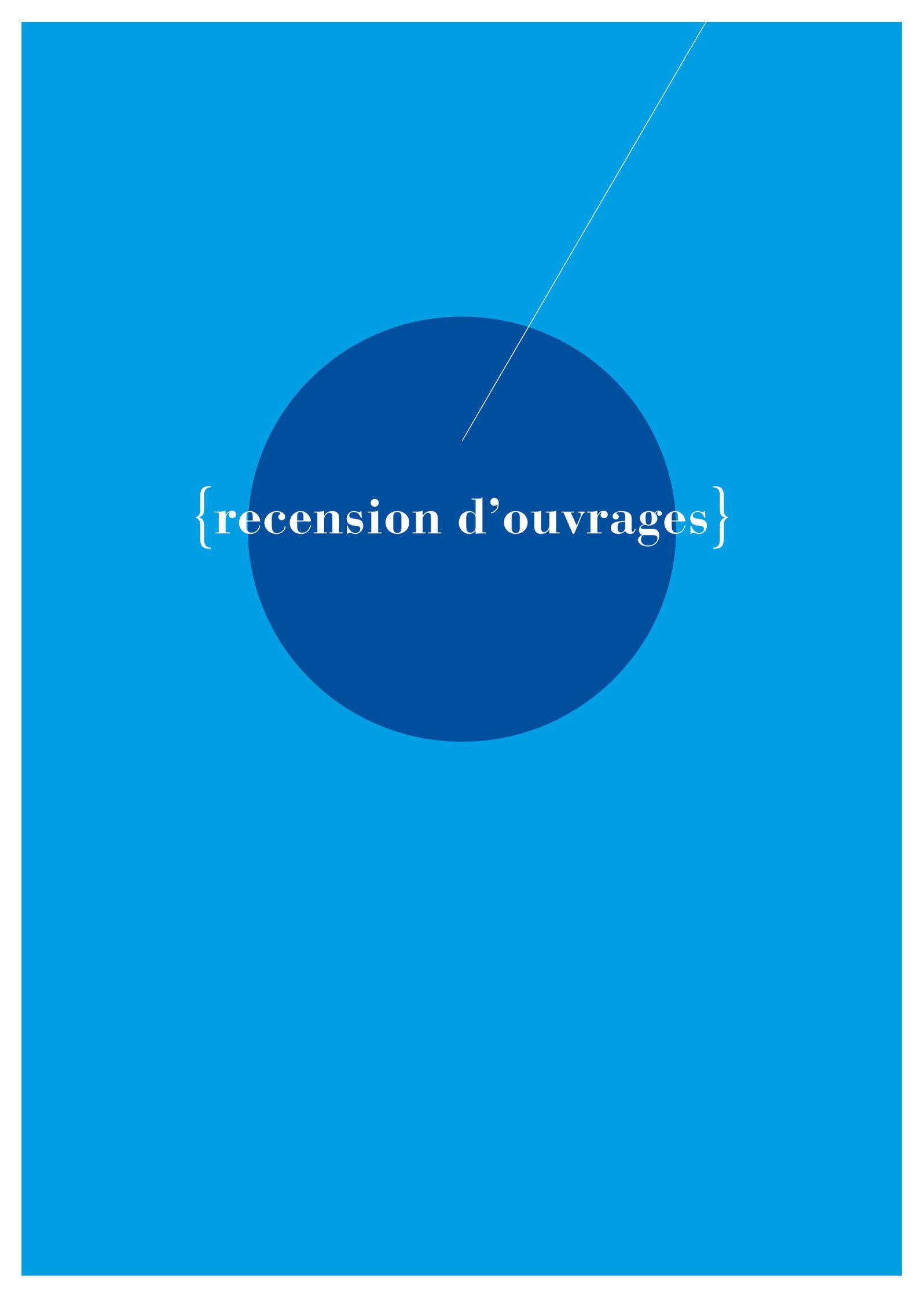
**Morin, E.-M., & Cherre, B. (1999)**, « Les cadres face au sens du travail », in *Revue française de gestion*, 126, p. 83-93.

**Roche, P. (2014)**, « Normativité, grande santé et persévérance en son être », in *Pistes* 16(1).

**Sarnin, P. (2008)**, *Psychologie du travail et des organisations*, Bruxelles : De Boeck.

**Sarnin, P., Bobillier-Chaumon, M.-E., Cu villier, B. & Grosjean, M. (2012)**, « Intervenir sur les souffrances au travail : acteurs et enjeux dans la durée », in *Bulletin de Psychologie*, 65(3), p. 251-262.

**Sarnin, P., & Debard, A. (2008)**, « Sensibilisation et formation des encadrants », in Y. Grasset & M. De bout (Eds.), *Risques psychosociaux au travail : vraies questions et bonnes réponses*, p. 235-250, Paris : Liaisons.



{recension d'ouvrages}

**191** ORGANISER L'AUTONOMIE AU TRAVAIL.  
TRAVAIL COLLABORATIF, ENTREPRISE LIBÉRÉE, MODE AGILE...  
L'ACTIVITÉ À L'ÈRE DE L'AUTO-ORGANISATION

---

**Pascal Ughetto (2018)**  
par **Thierry Rousseau**

**197** LIBÉRER LE TRAVAIL.  
POURQUOI LA GAUCHE S'EN MOQUE  
ET POURQUOI ÇA DOIT CHANGER

---

**Thomas Coutrot (2018)**  
par **Michel Parlier**

# ORGANISER L'AUTONOMIE AU TRAVAIL.

Travail collaboratif, entreprise libérée, mode agile...

L'activité à l'ère de l'auto-organisation

PASCAL UGHETTO (2018), ÉDITIONS FYP, 167 P.

## Thierry Rousseau

Chargé de mission, Anact

De l'entreprise libérée jusqu'à l'agilité en passant par l'holocratie, les organisations plates et en réseaux, une partie de la littérature managériale paraît inviter l'entreprise à bouleverser profondément ses pratiques. Il faudrait libérer le travail, faciliter l'expression de la subjectivité<sup>1</sup>, mettre à bas les diverses barrières qui empêchent les travailleurs de s'organiser eux-mêmes et éviter par-dessus tout le truchement d'une prescription trop détaillée de l'activité. À cette condition, une nouvelle performance pourrait émerger en permettant que « cents fleurs s'épanouissent » et que tous soient réellement mobilisés sur le front de la réussite économique. C'est aux personnes en situation de s'organiser et de trouver les solutions adéquates aux problèmes qui se posent quotidiennement. Le travailleur n'est plus conçu comme un agent à qui il est assigné des procédures et des façons de faire pour réaliser l'activité : il devient une figure « agile » dont le comportement ne peut plus être fixé à l'avance et dont il est attendu créativité et autonomie. Cette façon de raisonner constitue sans nul doute un changement de paradigme dans les modes de pensées managériales. À l'antique taylorisme qui entendait obtenir performance et qualité par une « folie » organisatrice rationnelle<sup>2</sup> se substitue un régime d'action qui entend développer l'initiative et la liberté du travailleur.

Comment comprendre ce mouvement ? Quelle est sa signification ? C'est à ces questions qu'est consacré le livre de Pascal Ughetto qui reprend le fil d'un raisonnement développé dans un ouvrage précédent<sup>3</sup> : le travail et l'activité sont des affaires sérieuses qui ne se laissent pas enfermer dans des paradigmes sociologiques et managériaux abstraits et généraux. C'est à son sens l'expérience du travail et du travailleur, face aux difficultés qui ponctuent l'activité, aux imprévus et à la nécessité de coordonner l'action de plusieurs qui permet de comprendre comment peut évoluer l'entreprise aujourd'hui. Le travail n'est jamais uniquement la réponse à une situation standardisée et le simple respect d'une procédure définie *ex-ante*. Mais que se passe-t-il lorsque les organisateurs (ou une partie de ceux-ci) en appellent à l'autonomie des exécutants et veulent pour ainsi dire leur rendre la main ? Un monde irénique, « post-organisationnel », est-il à portée de main dans lequel chacun en vient à exprimer le meilleur de lui-même au travail ? Ou au contraire, cela signifie-t-il qu'on laisse les travailleurs désemmêler eux-mêmes les problèmes auxquels ils font face sans le recours à une activité managériale organisatrice ?

### ***Un travail en attente d'organisation ?***

C'est avec précaution que Pascal Ughetto aborde les termes de cette alternative et ce débat. Sa thèse centrale consiste à rappeler le besoin impératif d'organisation et de programmation dont le travail doit être l'objet. Il remarque que les grandes entreprises se sont employées, ces dernières an-

nées, à parfaire leur *process*, à développer des outils de contrôles - notamment numériques -, et à déployer toutes sortes de dispositifs pour déterminer ce que devrait être *a priori* l'activité des travailleurs. La crise des RPS et la vague de suicides dans les années 2000 révèlent certainement une des limites de ce mouvement. C'est dans leur chair que les travailleurs ont vécu ce processus de rationalisation. Dans cette perspective, l'appel à tout changer, à déboulonner les structures rigides, à se passer des *process* contraignants pourrait être une bonne nouvelle : « Assurément, personne ne se plaindra de voir les entreprises se montrer soucieuses d'accorder de l'autonomie à leurs salariés » (p. 12).

Mais ne va-t-on pas parfois un peu vite en besogne ? N'est-ce pas jeter le bébé avec l'eau du bain ? Ce n'est pas qu'il faut une énième vague de rationalisation qui parviendrait enfin à recouvrir efficacement l'espace entre le travail réel et la prescription. Ce n'est pas la direction qu'il faut choisir. Pour l'auteur — et c'est un paradoxe qu'il assume —, le travail d'aujourd'hui est en attente d'encadrement et d'organisation. Et de ce point de vue, malgré l'intense mouvement de rationalisation que les entreprises ont connu, un des éléments qui remonte des enquêtes<sup>4</sup>, c'est que le travail réel, celui réalisé au jour le jour, face à des contraintes changeantes, n'est que rarement l'objet d'une véritable régulation (sans parler de reconnaissance). Les travailleurs le disent, c'est souvent seul et sans le recours à des moments d'échanges qu'ils ont à affronter les tâches quotidiennes et à s'en acquitter. Pascal Ughetto remarque que ce paradoxe est au fondement de la condition du travailleur aujourd'hui. Mais de ce point de vue, « il ne faudrait pas que l'autonomie décrétée conduise à laisser les individus se débrouiller avec ces difficultés » (p. 13). L'attente d'organisation du travail doit être comblée. Et la responsabilité n'en incombe ni aux salariés, ni aux managers intermédiaires : c'est bien aux « comités de directions » et aux « pilotes en charge de la transformation digitale » de s'en emparer, précise l'auteur dans son introduction.

### **L'organisation de l'ouvrage**

La démonstration proposée est organisée en 5 chapitres. La lecture en est toujours aisée et le style limpide. La discussion est toujours entamée par une mise en perspective et des conclusions concises qui annoncent le chapitre suivant et aident à la progression de l'argumentation. Pourtant, la thématique managériale autour de ces questions est particulièrement prolix. Conséquence, les trois premiers chapitres explorent ce nouvel univers sémantique en retraçant l'origine de certains termes. C'est le cas avec les termes « digital » et « digitalisation » qui font l'objet du premier chapitre. Ces vocables ne prennent véritablement leur essor dans la presse qu'à partir de 2013. Il a fallu que les patrons français fassent une *learning expedition* aux États-Unis pour reprendre le terme : on passe alors du numérique au digital. Mais un autre monde organisationnel, qualifié de collaboratif, communicationnel, sans hiérarchie, inspiré des expériences de la *Silicon Valley* devient un modèle qu'il est possible d'importer en France. Il faut alors que les salariés développent de nouvelles attitudes, plus adaptables, moins fondées sur des statuts et des corps de métiers, ouvertes aux changements et au nomadisme organisationnel. Cela tombe bien puisque les nouvelles générations qui arrivent dans l'entreprise seraient dotées de ces propriétés. Ils auraient un autre rapport au temps, « (...) une préférence pour l'indépendance, une allergie à la fixation et à la subordination que les entreprises avaient consacré énormément d'énergie à combattre » (p. 34). Quiconque intervient dans les entreprises connaît la prégnance de ces représentations. Reprenant divers travaux, Pascal Ughetto montre la faiblesse scientifique de l'évocation des *millennials* et de la génération Y comme matrice de « nouveaux » comportements. Mais il souligne aussi le poids des mots et le fait que « l'adhésion unanime au salariat » connaît sans doute des ratés aujourd'hui. Et puis, l'individualisation est certainement une tendance lourde de nos sociétés<sup>5</sup>. Le salariat semble aujourd'hui ébranlé, ce qui facilite les discours sur l'autonomie et la digitalisation.

Le deuxième chapitre est consacré au « mode agile » et à « l'entreprise libérée ». Dans le premier cas, l'essor de cette innovation repose en partie sur le manifeste agile issu de la réflexion de 17 spécialistes en 2001 qui entendaient rompre avec la manière usuelle – linéaire et séquentielle – de développer un projet informatique. Dans ce mode de gestion, l'interaction et la co-construction de solutions avec le client sont essentielles pour réaliser un projet. Il faut s'adapter aux circonstances et ne pas croire que les réponses puissent être prédéterminées : « (...) la discussion l'emporte sur les jalons définis *a priori* » (p. 49). L'interaction entre les acteurs est essentielle. C'est une méthode qui vient à contre-courant des tendances managériales formalistes et centralisatrices des vingt dernières années. L'enjeu consiste à savoir si ce mode d'organisation peut être étendu à d'autres univers que les projets informatiques et constituer une réponse organisationnelle normale et routinière. L'auteur remarque qu'il n'y a guère de travaux qui permettent de répertorier les pratiques agiles (ou *scrum* p. 53). Mais il n'y aurait que très peu de situations *full agile* pour reprendre un terme « indigène ». Le mode agile occuperait ainsi certains interstices organisationnels sans se généraliser. Mais la réflexion est engagée : dorénavant, la gestion du changement doit moins reposer sur des procédures que sur la capacité des acteurs à trouver des réponses *ad hoc* au gré des événements et de l'apparition de problèmes inédits.

L'entreprise libérée fait partie des innovations organisationnelles les plus connues (mais pas nécessairement la plus répandue). Poussée par des consultants et des chercheurs en gestion<sup>6</sup>, l'entreprise libérée fait des émules (Favi, Gore Tex, etc.) et se répand en France depuis quelques années. Le concept repose sur la présence d'un leader libérateur, capable d'inspirer la réalisation d'un projet stratégique, et de salariés que l'on libère du poids des chaînes hiérarchiques et d'une prescription détaillée de l'activité. À ceux-ci d'incarner le projet dans chacun de leurs gestes et décisions. Il en est attendu une meilleure performance et l'élimination des actes non directement productifs. Le modèle est en fait exigeant et implique un engagement fort de chacun dans l'activité. Mais, comme le remarque avec justesse Pascal Ughetto, il fait l'impasse sur les mécanismes quotidiens de régulation (p. 58-59) ; ceux-ci sont renvoyés aux dispositifs informels qui se mettent en place suite à l'octroi de l'autonomie. Là encore, les recherches manquent pour statuer avec assurance sur le sens de cette évolution. Mais comme le conclut l'auteur, « l'invocation de l'autonomie comme principe ne suffit pas à le traiter » (p. 62). Quelle place pour l'individu et les collectifs ? Comment régler les conflits ? Comment assurer la reconnaissance et favoriser la justice organisationnelle ? Le modèle semble ici muet pour traiter ces questions qui agitent n'importe quel collectif.

### **La « performance » du changement**

Tous ces concepts et ces vocables pourraient ne pas être pris au sérieux, simples épiphénomènes qui glissent à la surface du monde dur et rationnel de la gestion *mainstream* des entreprises. Mais les entreprises se sentent « (...) plus que jamais exposées à une incertitude radicale » (p. 63). C'est le temps d'expérimenter et de chercher de nouveaux modèles dans une fuite incessante vers le changement. Telle est la condition actuelle du management. Et à force de manipuler les concepts et les mots, une certaine réalité finira par s'établir. C'est ce que Pascal Ughetto caractérise comme le « caractère performatif des énoncés ». C'est aussi une façon de dire que les formes que revêtent les nouvelles organisations ne doivent rien à une nécessité implacable.

Un de ces mots concerne l'impératif de la collaboration qui devient un comportement attendu de chacun. Il faut sortir de sa « zone de confort » et aller vers les autres, client et autre travailleur. « L'innovation ouverte » est un autre concept qui se développe. L'enceinte fermée de l'entreprise n'est peut-être pas le lieu le plus propice à l'innovation : différentes sources de savoir et de collaborations externes peuvent être mobilisées (petits génies, passionnés, utilisateurs finaux, etc.). Une formule peut alors être le hackathon où l'on rassemble pour une durée déterminée et limitée (48 heures)

un groupe de personnes d'horizons divers pour résoudre un problème ou développer une application. L'idéal du collaboratif, de la courte durée, voire de l'instantané se développe ainsi. Les petites équipes mobiles et éphémères remplacent les lourds processus de validation. Et puis une autre fonction émerge que Pascal Ughetto qualifie d'étrange, les *Chief Happiness Officers*, les responsables du bonheur au travail (p. 75). Bien sûr, on ne connaît pas la latitude réelle des mandataires de cette fonction (surtout dans les Géants du web – les GAFA – d'où ils proviennent). Mais le bonheur au travail deviendrait peut-être une politique d'entreprise (p. 77) !

Ce mouvement ne pouvait laisser sans impact l'espace de travail classique. L'auteur remarque que « le salarié nomade est une figure célèbre du travail de demain » (p. 80). Le travail se dématérialiserait et devrait éviter de s'incarner dans des espaces et des lieux définitifs. Il en serait aussi par-là attendu du collaboratif et de nouvelles rencontres. Des tiers lieux, ni domicile ni espaces de travail fixes sont ainsi institués dans les centres-villes mais aussi en périphérie. Il remarque que malgré l'attrait intrinsèque de ces lieux - canapés de couleurs, ambiance feutrée et wifi – il n'est pas sûr que cette offre rencontre le succès espéré.

Toutes ces évolutions, et bien d'autres, ne sont pas « banales » comme le dit l'auteur (p. 82). Des salariés ont perdu la vie à force de subir des *process* toujours plus tatillonnés. Le revirement est significatif. Nous vivrions ainsi une forme d'exubérance managériale qui revêt un sens précis : les entreprises, « (...) après tout ce qu'elles ont demandé aux salariés en termes de répression de leur liberté et de la parole, attendent dorénavant qu'ils se montrent disposés à agir dans des environnements propices à la créativité, à la collaboration, à l'enthousiasme pour les projets » (p. 82). Évidemment la prudence s'impose. Et une question fondamentale demeure : « que veut dire l'autonomie » ?

#### **« Ce que l'autonomie veut dire » ?**

La question n'est pas que rhétorique : les entreprises n'auraient-elles jamais eu recours à l'initiative et à l'intelligence des salariés jusqu'ici ? Personne ne leur auraient-elles jamais dit qu'elles gaspillaient ainsi une « ressource » importante ? « N'avait-elle rien compris, cette entreprise à laquelle on n'a cessé, décennie après décennie, de faire entendre que mobiliser ses salariés était crucial (p. 85) » ? La question de l'autonomie n'est évidemment pas nouvelle et resurgit dans certaines périodes historiques. Notre contexte est celui d'une insécurité grandissante de la relation d'emploi : 1993 et 2008, rappelle l'auteur, sont deux crises qui marquent une plus grande difficulté à faire confiance à l'entreprise pour garantir la continuité du travail. L'autonomie à l'égard de l'entreprise serait ainsi une réaction des salariés face à un monde organisationnel plus incertain. Les salariés auraient assimilé que la relation qui les lie à l'entreprise pourrait se rompre d'un moment à un autre. C'est presque par dépit qu'ils revendiqueraient une autonomie qui ne leur est pas tant concédée – par la suite d'une revendication professionnelle – qu'octroyée comme prix de l'insécurité.

Mais que se passe-t-il du côté de l'entreprise ? C'est par le contrôle que Pascal Ughetto aborde la question : « Gérer à grande échelle n'a rien d'évident » (p. 95). Le contrôle est ici paré d'une certaine évidence. Un hôpital ne peut accueillir des milliers de personnes sans prévoir les effectifs nécessaires, les chambres, la mobilisation des soignants, les repas et l'hôtellerie, etc. Et le raisonnement est valable pour de nombreuses situations – entreprises industrielles ou de services, privées ou publiques – qui caractérisent les organisations à partir d'une certaine taille. C'est un débat qui a fait couler beaucoup d'encre en sociologie. Pour l'auteur, le contrôle ne découle pas avant tout d'une nécessité sociale, c'est un moyen fonctionnel et technique d'assurer la cohésion et la coordination entre plusieurs entités dans un contexte d'industrialisation de la production. Il n'est pas possible de revoir en situation les accords, les règles et les conventions qui permettent de coordonner l'action et d'or-

gagner la coopération. Cela serait trop coûteux et entraînerait trop d'ajustements au détriment de l'efficacité. Les règles ne peuvent pas être modifiées en permanence. L'établissement des *process* et des routines gestionnaires a pour finalité de faire l'économie d'une remise en cause incessante des conventions et des accords.

Mais là encore, les propositions de Pascal Ughetto sont subtiles. Les règles doivent aussi être discutées et modifiées par les usages issus de la confrontation entre la programmation théorique du travail et la réalité de ses incarnations pratiques. Il ne s'agit pas d'opposer l'autonomie au contrôle de façon facile et un peu irresponsable. Une articulation des deux est nécessaire et c'est en cela que l'autonomie peut être une ressource pour l'entreprise : « Il existe par conséquent deux modèles : celui qui fait prévaloir les enjeux de contrôle sur la négociation permanente de l'accord et celui qui entend faire prévaloir, à travers l'autonomie, la nécessité de rendre l'accord négociable pour assurer la coopération vis-vis des efforts de contrôle » (p. 100).

Dans cette perspective, le travail – considéré comme ce qui permet d'affronter la variabilité des situations et de rendre compte des exigences de la tâche – joue un rôle essentiel. En pratique, les salariés sont toujours autonomes de plusieurs façons : ils font face à la versatilité des situations, ils prennent des décisions, ils s'emparent de la prescription et redéfinissent celle-ci pour l'adapter à des situations souvent inédites.

### **Un besoin de régulation**

Les entreprises peuvent choisir de ne pas écouter ce qui émane de la confrontation entre le travail réel et la prescription. Elles ne se sont pas privées de le faire même si elles ne sont pas toutes dans ce cas. Mais la posture inverse qui consiste à proclamer *urbi et orbi* l'autonomie n'est pas sans comporter des risques. D'abord, une organisation plate et sans structures ni *process* relève sans doute d'une illusion à partir d'une certaine taille. Vraisemblablement, ce n'est pas complètement notre avenir immédiat, comme le soutient l'auteur. De plus, le volontarisme en la matière pourrait conduire à renforcer le poids des règles informelles au détriment de celles qui sont négociées entre des acteurs représentant leurs intérêts et tentant de trouver des formes d'accords. En décrétant l'autonomie, il ne faudrait pas croire que l'on puisse se débarrasser de la nécessité d'organiser le travail et de lui donner un cadre propice d'action : cela serait une façon de se défaire de ce travail d'organisation – et sans que celui-ci soit reconnu à sa juste valeur – sur les épaules des travailleurs. La prescription de l'autonomie peut également conduire à l'isolement des travailleurs. Mettre en débat l'activité n'est pas une chose évidente. Il faut des espaces pour le faire, et cette action, si elle reste bien nécessaire, doit aussi trouver ses limites et la définition organisationnelle de son usage (décider collectivement pour ensuite exécuter, faire participer chacun, ne pas exclure). Il en est ainsi également pour les tensions au sein des collectifs. Là encore, l'appel à l'autonomie peut être délicat : laisser à eux-mêmes, les groupes peuvent sécréter des formes d'injustices et de ségrégations. Que faire avec ceux qui font moins et ralentissent le groupe ? Il y a une violence potentielle des collectifs autonomes que n'aborde pas explicitement l'auteur mais qui doit être évoquée comme un élément pour prévenir toute représentation irénique des pratiques de libération. L'action sociale se doit au fond d'être régulée et pensée pour limiter les abus de pouvoir. C'est là le sens ultime d'une pratique démocratique de l'action organisatrice dans les entreprises et dans la société en général.

## CONCLUSION

L'ouvrage de Pascal Ughetto apparaîtra décevant pour ceux qui attendent la révolution au coin de la rue dans ses incarnations digitales et « startupeuses ». Un élément de sa conclusion est sans appel : « L'erreur fondamentale à éviter consisterait, en définitive, à penser l'évolution du travail comme un saut dans un régime profondément différent qui n'entreprendrait avec le travail présent que des liens de rupture » (p. 147). Il ne faut pas croire que l'on puisse aussi facilement changer de paradigme : dans tous les cas, il faut se confronter à la réalité du travail et au besoin d'organiser celle-ci dans des cadres qui le permettent. Mais s'il n'esquisse pas un grand soir de la révolution digitale, il n'en permet pas moins d'imager les voies d'une transformation de l'entreprise en évitant à la fois les fausses promesses de la disruption et la reconduite du parachèvement des process et des organisations rigides. C'est une voie moyenne, réformatrice, mais qui résonne aussi fortement autant dans le fonctionnement des entreprises que dans les aspirations sociales. Comment rendre les entreprises plus démocratiques et ouvertes ? C'est possible et c'est peut-être là qu'il y a le plus à faire, mais c'est aussi là que les perspectives sont les plus réalistes.

De ce point de vue, cet ouvrage aide sans nul doute à poser les termes du débat : il insiste avant tout sur l'importance du travail comme composante essentielle du fonctionnement des ensembles organisés. Ce qui est moins évident, c'est comment y arriver. Il n'y a pas de recettes évidemment, mais il aurait été possible d'aller plus loin dans la formulation de propositions alternatives à l'entreprise classique. Des entreprises autogérées continuent d'exister. Est-ce que ce sont des modèles plus démocratiques qui arrivent à concilier efficacité et participation (ce n'est pas évident, reconnaissons-le !) ? De plus, n'est pas abordée la question de la gouvernance des entreprises ni de leur déformation sous l'égide du capitalisme actionnarial dominant ces dernières années<sup>7</sup>. Dans la période qui est la nôtre, les grandes entreprises du privé (mais aussi les organisations publiques) sont peut-être moins soumises aux aléas de ce que l'on entend par la bureaucratie au sens classique du terme que par la nécessité de rendre financièrement des comptes dans toutes les strates de leur organisation. Mais ces remarques sont mineures et nul doute que cet ouvrage, pour qui s'intéresse à l'évolution de l'organisation du travail, est passionnant et stimulant.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet, *Travail et subjectivité. Perspectives critiques*, sous la direction de Daniel Mercure et Marie-Pierre Bourdages-Sylvain, 2017, Presses de l'Université Laval, 319 p.

<sup>2</sup> Voir notamment, Bernard Doray, *Le taylorisme, une folie rationnelle*, 1991, Bordas, 182 p.

<sup>3</sup> *Faire face aux exigences du travail contemporain. Conditions du travail et management*, 2007, Éditions de l'Anact, 157 p.

<sup>4</sup> Cette question est surtout explorée dans son livre précédent

<sup>5</sup> L'auteur ne va toutefois pas jusqu'à évoquer les travaux sur le déclassement et la montée des inégalités de générations dans l'accès aux ressources (par exemple, Louis Chauvel, *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, Seuil, 2016, 224 p.). Voir aussi le numéro 2 de *La Revue des conditions de travail*, « Déconstruire l'approche par les générations : comment le travail façonne les parcours professionnels des salariés ? », Anact, juin 2015.

<sup>6</sup> Isaac Getz et Brian M. Carney, Liberté & Cie. *Quand la liberté des salariés fait le succès de l'entreprise*, Paris, Fayard, 2012, 387 p.

<sup>7</sup> Voir Olivier Favereau et Baudouin Roger (2017), « L'entreprise comme lieu de création collective », in *La Revue des conditions de travail*, Anact, n° 7, décembre.

# LIBÉRER LE TRAVAIL.

Pourquoi la gauche s'en moque et pourquoi ça doit changer

THOMAS COUTROT (2018), ÉDITIONS DU SEUIL, 309 P.

## Michel Parlier

Consultant indépendant

Ancien responsable de département à l'Anact

michel.parlier2@gmail.com

### — LE TRAVAIL VIVANT

Dans l'introduction du dossier qu'ils ont coordonné pour la revue *Travailler*, Alexis Cukier et Emmanuel Renault faisaient remarquer que « la question des enjeux politiques du travail est restée marquée par un déficit de thématisation et de théorisation »<sup>1</sup>. Et Ces deux philosophes de s'interroger : « Qu'est-ce que l'émancipation, la démocratie, ou la justice » lorsqu'elles sont pensées « comme des enjeux concernant le travail directement (...) ou indirectement (...) » ? Dans le prolongement de cette réflexion, Jean-Philippe Deranty, dans le même numéro, s'efforçait « de clarifier des enjeux méthodologiques et conceptuels que soulève la tentative de penser la politique à partir de la perspective du travail vivant »<sup>2</sup>. Ce concept de « travail vivant » nous paraît posséder une forte valeur heuristique car il fournit un cadre d'analyse fécond pour les différents niveaux d'appréhension du travail : au niveau *micro* pour examiner l'activité ou les relations au travail ; au niveau *meso* pour étudier les formes, anciennes ou nouvelles, porteuses d'hétéronomie ou d'autonomie ; au niveau *macro*, pour comprendre les choix, conscients ou impensés, innovants ou traditionnels, des acteurs économiques, sociaux ou politiques en la matière. C'est précisément à partir de ce concept de « travail vivant » que Thomas Coutrot apporte sa contribution à la question des enjeux politiques du travail, en premier lieu celui de *libérer le travail*.

Mais qu'entend-on par « travail vivant » ? Sur quelle définition s'appuyer ? Celle proposée par Christophe Dejours nous semble robuste et elle fait autorité. Pour lui, « le fait de travailler » correspond à « des gestes, des savoir-faire, des engagements du corps, la mobilisation de l'intelligence, la capacité de réfléchir, d'interpréter et de réagir à des situations, c'est le pouvoir de sentir, de penser et d'inventer, etc. »<sup>3</sup> Dejours reprend ainsi à son compte ce concept proposé en son temps par Karl Marx qui le concevait comme « la force de travail en action »<sup>4</sup>, marque de l'activité du travailleur, à rebours du « travail mort » incorporé dans les machines ou les outils<sup>5</sup>.

*Travail mort* versus *travail vivant* donc. Thomas Coutrot commente les deux qualificatifs. *Mort*, le travail « fait de nous des précaires, des surnuméraires, harcelés, pressurés, déprimés, juste bons à nous endetter, à consommer et polluer à outrance pour nous sentir encore exister » (p. 8) ; *vivant*, en revanche,

il résiste : « Dans des conditions difficiles, parfois désespérées, les salarié.e.s s'efforcent de continuer à bien faire leur travail, à satisfaire les client.e.s et les usagers dans leur besoins réels, à limiter les dégâts écologiques et humains » (p. 8 & 9). Mais si, en matière de management, on déplore de plus en plus souvent un « vide », ne perdons pas de vue que le « trop plein » n'a pas disparu : protocole, nomes, traçabilité... La liste est longue des contraintes qui entravent le travail. Constatant les dégâts des « réformes néolibérales du travail », Thomas Coutrot fait de « la liberté du travail », un « avenir désirable ». Cet avenir ne sera sans doute pas l'œuvre des États – classe politique et milieux d'affaires « ont fusionné » (p. 10) – ; il ne viendra pas non plus des leaders de la gauche qui ont soit déserté le champ du travail, soit mis leurs pas dans la pensée gestionnaire dominante. Car le sujet du travail est éminemment politique tant sont lourdes ses répercussions sur les comportements des individus et sur la vie sociale. La soumission en entreprise ne prépare pas à « l'exercice du libre arbitre dans la cité ». C'est la lecture de Bruno Trentin<sup>6</sup>, syndicaliste et homme politique italien, qui renforce Thomas Coutrot dans sa « conviction de la centralité du travail – du travail réel, concret, vivant, par opposition au travail prescrit, abstrait, mort – dans la lutte pour une société plus juste et durable » (p. 11 & 12).

L'objectif de l'ouvrage est ambitieux : il s'agit d'établir « les fondements théoriques et politiques d'un mouvement visant la liberté du travail, c'est-à-dire une organisation du travail qui permette aux travailleurs de maîtriser leur travail et en tant que citoyens d'en décréter les finalités » (p. 14). C'est donc conférer aux initiatives promouvant un *travail vivant* un rôle majeur, celui de proposer une issue aux impasses de la société libérale. Des courants de pensée, qui donnent lieu à des expérimentations observables – responsabilité sociale et environnementale des entreprises, qualité de vie au travail, entreprise libérée... –, permettent de donner corps à cette ambition. En tout état de cause, pour l'auteur, « le profit n'est pas un but en soi mais un moyen d'atteindre une mission qualitative, d'ordre sociétal » (p. 18), mission qui ne va pas sans une levée des contraintes portant sur le travail.

## — BIEN-ÊTRE ET MAL-ÊTRE AU TRAVAIL

11 chapitres répartis en 4 parties composent l'ouvrage. Dans la première partie (« Peut-on en finir avec le travail ? »), l'auteur nous rappelle qu'exercer une activité constitue « un élément d'identité et d'affirmation personnelle » (p. 29). Pour lui, l'écart entre le travail prescrit et le travail réel fait, d'une part, une place à « l'irréductible créativité de l'individu au travail » et ouvre, d'autre part, la voie à des « régulations autonomes » – une autonomie équipée ! –, au sens où le proposait Jean-Daniel Reynaud<sup>7</sup>, c'est-à-dire la création de règles de travail officieuses permettant de combler les déficits de la prescription – le vide managérial ! – et de surmonter les difficultés rencontrées dans l'activité. Certaines capacités humaines sont susceptibles d'être renforcées ou affaiblies par les formes contemporaines de l'organisation du travail : l'occasion de développer ses compétences, le plaisir au travail, la « raison pratique et éthique », l'utilité du travail, le contrôle sur l'environnement. Ces capacités étant associées positivement par « une large majorité des travailleurs » (p. 38).

Une typologie des situations à l'égard du travail est alors proposée : les personnes en situation de chômage, lequel « pèse lourdement sur (leur) santé mentale » ; les actifs menacés par le chômage ; les « empêchés », qui tirent peu de fierté de leurs activités ; les « accablés », qui doivent faire face à des situations de travail désastreuses ; les « invisibles » qui manquent de reconnaissance ; enfin, les « satisfaits », qui trouvent dans leur travail de quoi renforcer toutes leurs capacités. D'une manière plus générale, les enquêtes de la Dares<sup>8</sup> nous disent que le travail contribue au bien-être pour un actif sur trois mais au mal-être pour plus de la moitié. De plus, 37% des agents de la fonction publique territoriale

et hospitalière, et 35% des salariés de l'industrie « déclarent ne pas ressentir – toujours ou souvent – la fierté du travail bien fait » (p. 43). D'autres chiffres montrent combien le travail peut être cause de souffrance : ainsi, chaque année, en France, 40 000 salariés sont reconnus victimes de troubles musculo-squelettiques ; chaque année, en Europe, 100 000 personnes décèdent de « cancers causés par le travail » (p. 45). Pour l'auteur, ces effets dramatiques trouvent leur origine dans une certaine gouvernance des entreprises car les actionnaires « ont transféré les risques sur le travail » (p. 49). Par ailleurs, plusieurs phénomènes sont à l'œuvre : standardisation des connaissances et des tâches, synonyme de perte d'autonomie et de capacités d'innovation (p. 57) ; changements imposés (p. 63) ; conditions atroces de mise à mort des animaux et travail maltraité dans les abattoirs... toutes ces situations faisant souffler « un vent mauvais » pour la santé au travail (p. 63) et représentant une menace pour la nature par la « déstabilisation des écosystèmes » (p. 65). Quant à la révolution numérique, si elle n'a pas « à ce jour, massivement éliminé le travail, elle est en train, sous l'influence du capital, d'en transformer profondément les formes et d'accélérer la pénétration du marché dans nos vies » (p. 96). Comment alors réguler ces tendances ? Quelle politique alors mettre en place ?

## — UN TRAVAIL IMPENSÉ

La deuxième section (« L'impensé de la gauche sur le travail ») intéressera surtout les acteurs politiques qui y trouveront matière à réflexion – et probablement à autocritique ! Thomas Coutrot établit un réquisitoire sans concessions des politiques adoptées par les divers courants de la gauche française : historiquement, la « gauche étatiste » – « courant majoritaire, progressiste, productiviste et partisan de l'organisation scientifique du travail » (p. 97) – n'a jamais porté la moindre attention au travail, n'en a jamais fait un axe de changement, alors que la « deuxième gauche » – « courant coopératif-auto-gestionnaire, par principe soucieux de démocratie dans le travail » (*idem*) – a multiplié les innovations en la matière sans jamais aboutir à aucune alternative convaincante. La gauche n'a jamais été en mesure de concevoir et de proposer de « compromis post-fordiste » entre productivité et liberté du travail (p. 100), ayant « de longue date sacrifié la liberté du travail à la croissance économique » (p. 101). Et l'auteur de conclure : « Ce désintérêt de la gauche pour la liberté du travail a pu sembler bénin tant que le capital offrait des contreparties acceptables à la subordination » (p. 139), ce qui n'est, à l'évidence, plus le cas actuellement. Comment alors concevoir une organisation du travail qui allie humanité et efficacité ?

## — DES EXPÉRIENCES COÛTEUSES MAIS PROMETTEUSES

La troisième étape du raisonnement (« Apport et impasses du management humaniste ») porte sur les expérimentations en matière de management et d'organisation du travail portées par divers courants managériaux. Le taylorisme, toujours contesté, est toujours à l'œuvre car il représente « le mode de pensée du management » (p. 143). Les alternatives toutefois ne manquent pas : école des relations humaines ; approche socio-technique ; démarches participatives ; équipes autonomes de production ; « *lean* philosophique », respectueux de l'autonomie et de l'intelligence des salariés », au contraire du « *lean* outils », autoritaire et brutal » (p. 158). Mais les projets menés en leur nom ont « rarement duré plus longtemps que le mandat des dirigeants qui les ont soutenus » (p. 162). L'auteur se réfère alors aux analyses de Marvin Weisbord, consultant américain spécialiste du développement organisationnel : « Si le profit était leur seule motivation, tous les dirigeants mettraient en place une organisation du travail participative.

On sait depuis des décennies que l'implication des travailleurs permet d'augmenter de 20 à 40 % la productivité. Mais pour beaucoup d'entre eux, l'objectif est le pouvoir et le contrôle » (p. 162). Le pouvoir ! qui empêche les innovations de durer, qui emprisonne le travail. Mais que penser alors des récentes initiatives managériales qui foisonnent dans certaines entreprises sous des appellations diverses : entreprise libérée, organisation « responsabilisante », « holacratie », etc. Le travail y est plus intéressant, les salariés s'y impliquent davantage, l'entreprise croît plus rapidement mais « le travail s'intensifie, les rapports hiérarchiques sont plus voilés qu'abolis, et l'entreprise demeure un objet dans les mains de ses actionnaires » (p. 176). Dans le cas de l'holacratie, la « dynamique de l'activité de travail (...) favorise la formation par l'action continue et le développement des compétences ». Mais, revers de la médaille, « elle est très exigeante » : « Il faut prendre des responsabilités » et « le jugement des collègues joue indiscutablement un rôle disciplinaire » (p. 184-185). Malgré toutes les limites dont il n'est pas dupe, l'auteur juge « très prometteur » (p. 192) le bilan de ces expériences. Il en tire même « une ébauche de modèle organisationnel qui permet de penser la liberté du travail dans les organisations de toutes tailles » (p. 194). Ce modèle s'appuie sur quelques principes structurants : raison d'être de l'entreprise redéfinie, équipes autonomes emboîtées, responsabilités clairement réparties, mécanismes de prise de décision spécifiés, mécanismes de coordination précisés, mécanismes d'adaptation instaurés, règles de traitement des conflits définies, procédures délibératives mises en place (p. 195). Mais comment, à partir de ce modèle, la gouvernance de l'entreprise peut-elle « prendre en compte les effets concrets du travail dans les décisions d'investissement et de production » ? (p. 196).

## — LE TRAVAIL VIVANT, FONDEMENT DE LA DÉMOCRATIE

La quatrième partie (« Le travail vivant au cœur de la démocratie ») s'efforce de traiter cette dernière question. Thomas Coutrot insiste sur le caractère crucial des enjeux : « Faute d'un grand mouvement social qui remette en cause les actuelles finalités et modalités de l'organisation du travail, nous ne pourrions éviter des catastrophes sociales et écologiques irréversibles » (p. 201). Toujours, « les organisateurs du travail ont sacrifié l'homme et la nature » (p. 202) et aucune dynamique n'a pu pour l'instant s'opposer à ce mouvement régressif qui pourrait sembler inéluctable. Comment expliquer cette incapacité ? Thomas Coutrot emprunte à Moïche Postone<sup>9</sup>, historien canadien, les « clefs théoriques » pour comprendre les constats précédents et par là même envisager leur dépassement (p. 205). Pour Postone, aucun mouvement n'a pu s'affranchir du « cadre "quantitatif, homogène et abstrait" qui est celui de la valeur capitaliste » (*Idem*). Le volontarisme syndical n'y a rien fait tant il a buté régulièrement « sur la difficulté à mobiliser les salariés » sur d'autres sujets que les classifications et les rémunérations. Pour autant, la « liberté (du travail) est essentielle à la préservation et au développement de la politique démocratique » (p. 221), car, « sans la liberté du travail, la sphère publique ne peut être réellement démocratique » (p. 225).

Une étude du *Center for Collective Intelligence* du *Massachusetts Institute of Technology* démontre que l'égalité – principe démocratique par excellence – « est plus efficace » (p. 228) car elle favorise l'intelligence collective. Trois facteurs sont à la source de cette intelligence : l'égalité du temps de parole dans les groupes, la sensibilité sociale des membres, la proportion de femmes dans le groupe. Plus largement, diverses études font état d'une étroite corrélation entre travail et politique. Sur cette idée, c'est encore Dejours qui est sollicité<sup>10</sup> : « Le travail ne peut pas être neutre par rapport à la démocratie : ou bien il contribue à entretenir et à développer l'exercice de la démocratie, ou bien il la détruit » (p. 236). Des enquêtes viennent illustrer ce point de vue, par exemple celle qui fait état d'un « fort lien statistique entre le manque d'autonomie dans le travail, d'une part, l'abstention ou le vote de Le Pen,

d'autre part » (p. 237). Mais le travail vivant s'incarne dans de nouvelles pratiques : le travail collaboratif, qui correspond à « des dispositifs de coopération entre pairs, basés sur l'ajustement mutuel et non sur la hiérarchie » (p. 247) ; les communs, « manière d'organiser collectivement et démocratiquement la production et l'accès à des ressources, quelle que soit leur nature » (p. 249) ; l'éthique du *care*, qui peut se définir, selon Joan Tronto<sup>11</sup>, comme « l'activité générique qui comprend tout ce que nous faisons pour maintenir, perpétuer et réparer notre "monde" de sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible » (p. 256 & 257).

Le chapitre final (« Pour une politique du travail vivant ») est programmatique, l'auteur y dessine les conditions d'une libération du travail. Il y avance une « hypothèse selon laquelle une fécondation réciproque de la pratique (plutôt masculine) du travail collaboratif par l'éthique (plutôt féminine) du *care* pourrait accoucher d'une politique de travail vivant » (p. 272 & 273). Car, face à la dépersonnalisation du travail, résistance et créativité se déploient pour libérer le travail : « Ce serait en premier lieu l'affirmation sur la scène publique d'une cause commune à ces initiatives » (p. 275). Il faut alors enquêter sur les initiatives locales, les fédérer, les mettre en dynamique, favoriser le travail de qualité, inventer des alternatives à « la focalisation de l'entreprise sur le seul profit », comme, par exemple, la « théorie de l'entreprise fondée sur le projet » dans laquelle l'entreprise « assure la double qualité, d'usage et politique, du travail » (p. 286). Les travaux d'Isabelle Ferreras<sup>12</sup>, qui propose l'instauration d'une « chambre du travail » afin d'équilibrer la « chambre du capital », c'est-à-dire le pouvoir du conseil d'administration, sont alors convoqués.

## — QUI POUR LIBÉRER LE TRAVAIL ?

Mais qui alors pour « reconstruire l'imaginaire au travail » ? Pour Thomas Coutrot, « la liste est longue des acteurs sociaux potentiellement intéressés à une politique du travail vivant » (p. 298). Deux « acteurs clés » sont alors mis en avant : « le syndicalisme et le mouvement écologique », ce qui n'est, pour le coup, guère convaincant compte-tenu de la faiblesse avérée de ces deux mouvements, en France du moins. A cette proposition, nous préférons la liste hétéroclite de mouvements citoyens qui « défendent la santé, l'écologie et la démocratie réelle » (p. 298) : associations de malades, d'usagers, collectivités locales, professionnels de santé, chercheurs pour une science citoyenne, acteurs de l'économie solidaire et collaborative, etc. En clair, la libération du travail, si l'on comprend bien Thomas Coutrot, devrait être l'œuvre des travailleurs et des citoyens et cela devient urgent car : « c'est très largement par le travail que la possibilité même d'une vie humaine décente sera préservée, ou finira par être détruite sans doute plus vite qu'on ne l'imagine » (p. 302). Se pose alors la question de savoir qui pourra fédérer ces mouvements, les articuler, les rendre solidaires afin de leur conférer une vigueur à même de résister au *mainstream* organisationnel et managérial ? Il n'empêche, le livre de Thomas Coutrot devrait faire date, il permet de comprendre que le travail vivant est une résultante de volontés manifestées à plusieurs niveaux : des travailleurs en situation, des responsables d'entreprise, des acteurs politiques. L'ouvrage est très documenté dans sa mise en évidence des effets d'un « travail mort » sur la santé des travailleurs et sur l'environnement. L'éventail des expériences innovantes de libération du travail qui sont présentées permet de se convaincre que l'on a dépassé le stade de l'utopie ou bien alors qu'il s'agit d'une *utopie réaliste*. Les pistes ouvertes sont prometteuses, elles demandent toutefois à être approfondies, elles exigent dans tous les cas patience, engagement et énergie.

- 
- 1** Cukier A. & Renault E. (2016), « Introduction », in *Travailler, Dossier Les enjeux politiques du travail*, n° 36, p. 9.
  - 2** Deranty J.-P. (2016), « En quel sens le travail vivant est-il une catégorie politique ? », in *Travailler, Dossier Les enjeux politiques du travail*, n° 36, p. 59-74.
  - 3** Dejours Ch. (2009), *Travail vivant*, tome 2 : « Travail et émancipation », Payot, p. 20.
  - 4** Cité par Cukier A. (dir.) (2017), *Travail vivant et théorie critique. Affects, pouvoir et critique du travail*, PUF, coll. Souffrance et théorie, p. 36.
  - 5** Voir à ce propos : Gomez P.-Y. (2016), *Penser le travail avec Karl Marx*, Éditions Nouvelle cité.
  - 6** Trentin B. (2012), *La cité du travail. Le fordisme et la gauche*, Fayard.
  - 7** Reynaud J.-D. (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A Colin, coll. « U ».
  - 8** Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du travail.
  - 9** Postone M. (2009), *Temps, travail et domination sociale : Une réinterprétation de la théorie critique de Marx*, Les mille et une nuits.
  - 10** Dejours C. (2017), « Théorie du travail, théorie des pulsions et théorie critique : quelle articulation ? » in Cukier A., *op. cit.*, p. 129-149.
  - 11** Tronto J. (2009), *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, La Découverte.
  - 12** Ferreras I. (2007), *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*, Presses de la fondation nationale de Sciences-Po.

**Directeur de la publication :** Richard Abadie

**Directeur technique et scientifique :** Julien Pelletier

**Rédacteur en chef :** Thierry Rousseau

---

#### **Comité éditorial**

Amandine Brugière (Anact), Florence Chappert (Anact), Romain Chevallet (Anact),  
Marion Gilles (Anact), Patrick Issartelle (Anact),  
Sophie Le Corre (Anact Auvergne - Rhône-Alpes), Christian Mahoukou (Anact),  
Michel Parlier (expert conditions de travail), Julien Pelletier (Anact),  
Thierry Rousseau (Anact), Béatrice Sarazin (Anact)

---

#### **Comité scientifique et technique**

Didier Baptiste (Inrs)  
Rachel Beaujolin (Neoma Business School)  
Marie Benedetto (Laboratoire Printemps, Université Versailles — Saint-Quentin-en-Yvelines)  
Paul Bouffartigue (Lest)  
Damien Cartron (ENS)  
François Cochet (Secafi)  
Annie Cornet (Université de Liège)  
Thomas Coutrot (Dares)  
Cédric Dalmaso (École des Mines-Paris)  
Mathieu Detchessahar (Lemna)  
Laurent Duclos (Dgef, Département des Synthèses)  
Corinne Gaudart (Lise-Cnam)  
Pierre-Yves Gomez (EM Lyon)  
Nathalie Greenan (Cnam)  
Gérard Lasfargues (Anses)  
Martin Lauzier (Université du Québec à Hull)  
Franck Martini (Aptéis)  
Ariel Mendez (Université d'Aix-Marseille)  
Karen Messing (Uqam/Cinbiose)  
Agnès Parent-Thirion (Eurofound)  
Frédérique Pigeyre (Université Paris 12)  
Sopie Prunier-Poulmaire (Université de Paris-Ouest)  
Emmanuel Quenson (Cereq)  
Christian Thuderoz (Essec-Irené)  
Pascal Ughetto (Latts)  
Bertrand Valiorgues (Université de Clermont-Ferrand)  
Olivier Vassal (Olivier Vassal Consulting)

---

**Recherche documentaire :** Maud Annic, Stéphanie Léger, Patricia Thery et Christine Veinhard  
— Mission Veille et Management de l'Information (VMI) de l'Anact

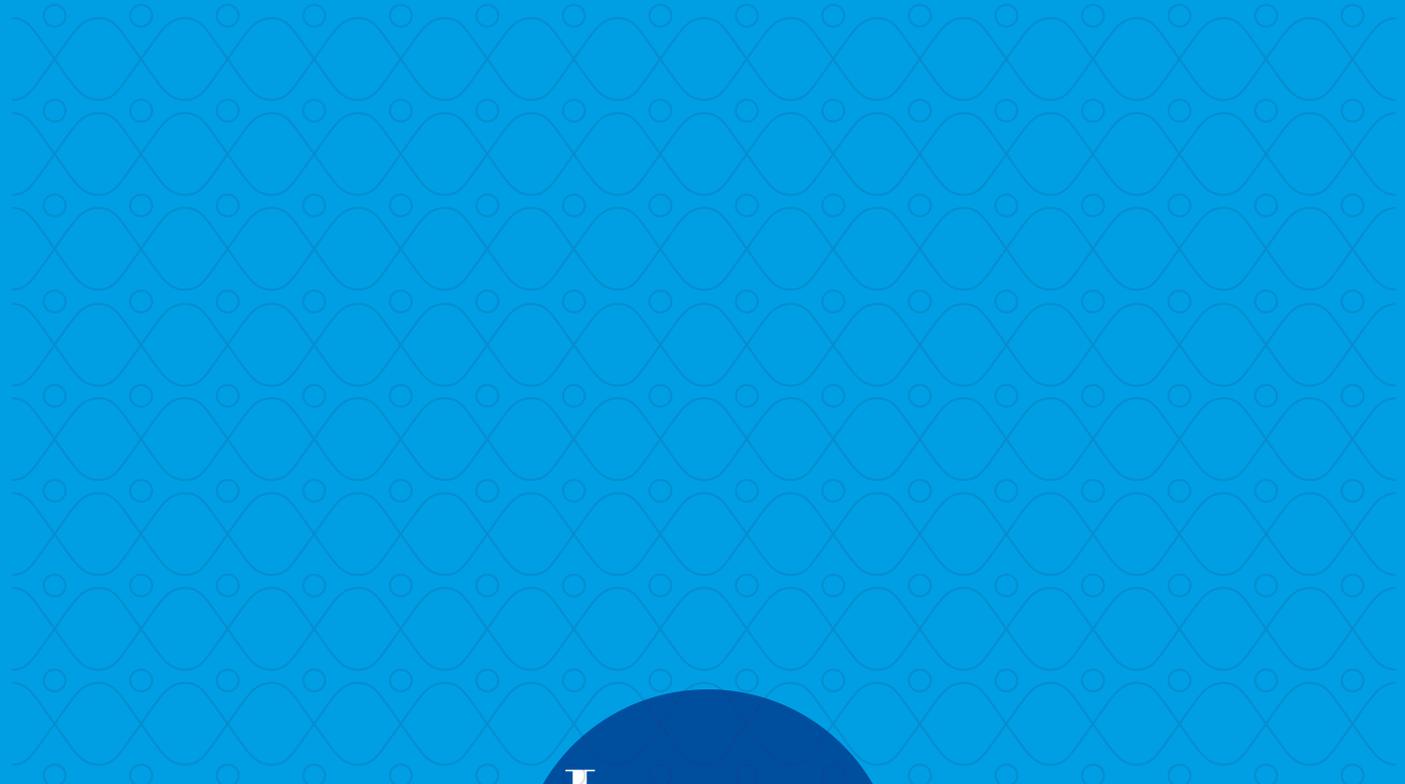
**Réalisation des entretiens :** Béatrice Sarazin et Thierry Rousseau (département ECP de l'Anact)

**Gestion éditoriale :** Christian Mahoukou (département ECP de l'Anact)

**Réalisation :** J'ARTICULE

© *La Revue des conditions de travail* est une marque déposée

Numéro national d'enregistrement INPI: 14/4119665



**La  
Revue**  
des conditions  
de travail

ANACT

192, avenue Thiers / CS 800 31 / 69457 LYON CEDEX 06

Tél. : 04 72 56 13 13

[anact.fr](http://anact.fr)

Anact  Aract

LE RÉSEAU