



CHSCT de droit public et de CHSCT de droit privé de la Direction Générale de l'Office National des Forêts

Expertise demandée par le CHSCT de droit privé selon les dispositions de l'article L4614-12 du Code du Travail et par le CHSCT de droit public dans le cadre de l'article 55 du Décret n°82-453 du 28 mai 1982 (relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique)

Rapport d'expertise sur les projets de réorganisation et de réduction des effectifs de la Direction Générale de l'ONF

13 juin 2014

Experts

Delphine BERAUD

Marc PASCAL

Michel ROUSSEAU

Roudhab TENACHI

Anne VALLÉE

Conseil, Étude et Développement Appliqués aux Entreprises et aux Territoires
Scop Cedaet

Société coopérative au capital variable minimum de 52.425 €
RCS Paris 347 594 970 – Siège social : 23, rue Yves Toudic – 75010 Paris
Tel : 01 45 81 12 57

Entreprise solidaire selon l'article L3332-21 du Code du Travail
Assurance Responsabilité Civile Activités de Services : contrat ALLIANZ n° 44467353
TVA intracommunautaire : FR 02 347 594 970 00068
www.cedaet.fr

Nous remercions vivement toutes les personnes (agents, représentants du personnel, membres de la direction) qui ont contribué à cette analyse des projets de la DG de l'ONF, en consacrant du temps et de l'énergie.

L'équipe d'intervenants CEDAET

« L'ONF, c'est l'image de la personne qui n'arrive plus à fermer sa valise, alors qu'elle doit absolument partir et qui s'assoie dessus ! »

« Qu'est-ce qu'on fait d'un fonctionnaire qu'on ne veut plus ? On le met ailleurs. Mais il faut un ailleurs... »

« Le problème, c'est d'être toujours dans le moins. »

(Propos d'agents)

Synthèse

La Direction Générale de l'Office National des Forêts, siège de l'institution à Paris, compte 466 agents.

Elle met en œuvre concomitamment deux projets : une suppression de 68 postes à l'horizon 2016 ainsi qu'une réorganisation des services.

Ces deux projets sont liés et font l'objet de la présente expertise CHSCT.

Deux autres bouleversements dans l'organisation générale de l'activité des agents sont en cours : la mise en œuvre du nouveau Schéma national d'Organisation de l'ONF (SDO, lancé en avril 2014 qui redéfinit les liens entre le terrain et les services de soutien) et un déménagement partiel de Paris à Montreuil (concernant 140 personnes environ).

Le SDO est engagé par le Directeur Général et le Conseil d'Administration à la suite de l'audit socio-organisationnel de 2012. Cette nouvelle politique veut revaloriser le métier de l'ONF et souhaite s'attaquer aux problèmes de fond. Le SDO prévoit notamment le maintien du maillage de l'ONF et du nombre d'agents patrimoniaux. Mais le SDO est différemment interprété par les agents selon leurs fonctions, leur âge, leur position dans l'organigramme, même si tous reconnaissent l'urgence de remettre le terrain au cœur des enjeux. Pour être mieux compris par les agents, le SDO a besoin d'être concrétisé, illustré, approfondi par la DG très rapidement. Il a aussi besoin d'être porté par le management.

Ces quatre projets importants impactent l'ensemble des références actuelles des agents en modifiant leur rapport à l'organisation du travail, à une partie de leur activité professionnelle, voire leur implantation géographique.

Pour les deux projets expertisés, on note un manque de précisions concernant d'une part, la localisation des suppressions de postes, et d'autre part, les contours précis des départements, postes et fonctions liés à la réorganisation. Ce manque de précisions limite l'expertise à l'analyse de l'impact général de ces projets sur les conditions de travail.

Globalement, ce manque d'information est expressif d'une grande difficulté de la DG dans la gestion de projet concernant le management. Il crée un contexte préjudiciable à la sérénité des agents du siège.

La situation actuelle

L'analyse de l'existant (partie II) montre que la désorganisation du travail est importante et qu'elle alimente les dysfonctionnements, la perte de sens du travail et, plus généralement l'exposition des agents aux risques psychosociaux. Cette exposition est très importante et impose un traitement urgent et approfondi. On note ainsi :

- Un désordre important dans la définition des postes et des missions
- Une grande diversité des conditions d'emploi (statuts, grades, fonction publique, fonction privée...) générant des tensions et sentiment d'inégalité de traitement entre agents ainsi que des difficultés de gestion des compétences et de faibles perspectives d'évolutions ;
- Des lacunes du management qui génèrent des défauts de portage de la stratégie de l'établissement, un manque de capacité à prendre des décisions, un manque d'animation, de coordination et d'information. Au total, l'affaiblissement de la ligne hiérarchique ne permet pas au management de jouer son rôle ;
- Des charges de travail trop lourdes, non évaluées, souvent invisibles pour de nombreux agents et des dépassements d'horaires fréquents ainsi qu'une augmentation des ressources des comptes épargne-temps ;

- Une lourdeur et des faiblesses importantes du système d'information ;
- Un niveau d'exposition grave aux risques psychosociaux et de nombreuses alertes de la part des agents de prévention, de la médecine du travail ou encore des études réalisées par le passé.

Le projet de suppression de postes

Induit par la politique de réduction du nombre de fonctionnaires, la suppression d'effectifs (partie III et IV) touche la DG pour la première fois (le stress généré par cette situation nouvelle inquiétante, voire angoissante, est de ce fait d'autant plus violent) alors que l'établissement a vu ses effectifs globaux se réduire d'un tiers et que les agents de terrain vivent les réductions d'effectifs au quotidien depuis 25 ans.

Le Ministère de tutelle continue d'exiger des suppressions de postes, dans le cadre de la « Modernisation de l'Action Publique » alors que les besoins en emplois, sur le terrain, sont importants : mise en œuvre du service public de la forêt, rôle de la forêt dans les politiques de biodiversité et de lutte contre le changement climatique, valorisation du potentiel productif de la forêt et redressement de la filière bois...

Globalement, l'État contribue à hauteur de 215 M€ au budget de l'ONF (800 M€) pour une masse salariale de 470 M€. Cela veut dire que, grâce à l'activité productive de l'ONF, l'État supporte moins du tiers de la charge de sa politique publique forestière (et 45 % seulement de la masse salariale). La politique de réduction des effectifs, déjà trop ancienne, déstabilisant et désorganisant lourdement le travail, rend de plus en plus hypothétique la réalisation des objectifs assignés à l'ONF : la création d'une valeur ajoutée liée au nouveau mode de commercialisation est désormais remise en question par manque de personnel et surcharge de travail sur le terrain, la gestion multifonctionnelle de la forêt ne peut plus être assurée¹, certaines directions centrales abandonnent des missions sensibles, pourtant promues par l'État, par manque de moyens (politique de développement durable par exemple).

Ainsi, aujourd'hui, en réduisant encore les effectifs de l'ONF, l'État risque de porter atteinte aux capacités d'autofinancement de l'établissement, qu'il devra compenser de manière plus importante, renchérissant ainsi le coût de sa politique financière au contraire de l'objectif recherché.

À la DG comme en DT, cette situation paradoxale mine les agents, très attachés à leur travail. À ce niveau, on peut dire que la politique suivie de modernisation de l'action publique empêche cette modernisation.

Cette modernisation ne tient pas compte, en outre, de l'enjeu de transition générationnelle auquel l'ONF est confronté avec acuité. Cette situation génère des risques forts de blocage interne sur le plan de l'identité, des valeurs professionnelles, de la transmission de savoirs et de savoir-faire entre autres dont les conséquences néfastes sur le fonctionnement sont déjà à l'œuvre sur le terrain comme les expertises réalisées pour les CTHSCT de différentes DT ont pu le montrer.

Au niveau de la DG, la nouvelle suppression des postes va peser sur un contexte déjà dégradé et renforcer un processus de désorganisation croissante. On peut ainsi s'attendre à une augmentation des troubles psychosociaux en lien avec les facteurs de risque suivants :

- La charge de travail va s'accroître mécaniquement là où l'activité d'un poste supprimé se reporte sur d'autres agents, sachant que les suppressions de postes prévues représentent 14,8 % des emplois ;

¹ Expertise Santé au Travail CHSCT- DT Lorraine CEDAET, Fév 2014 confirmée par de nombreuses autres expertises en région réalisées par d'autres cabinets d'expertise.

- Des missions sensibles sont abandonnées, provoquant chez les agents des sentiments de frustration, de désaveu et de découragement et entraînant une perte de confiance dans les politiques forestières ;
- Dans la manière dont la suppression des postes est imposée, les agents ont des difficultés à se sentir reconnus et écoutés ;
- Au final, les suppressions de postes jettent le trouble dans une organisation déjà impactée par les incertitudes et la difficulté du management à conduire le changement.

Le management envisage un certain nombre de stratégies pour amoindrir les effets des suppressions de postes: politique de simplification et d'externalisation, abandon de missions, mutualisation entre services, recours à des formes précaires de travail (cdd, stagiaires, apprentis, auto-entrepreneurs). Dans le contexte dégradé du travail à la DG, les incidences de ces stratégies sont diverses : certaines sont positives sur la charge de travail, mais négatives sur l'évolution des métiers, d'autres peuvent carrément générer un accroissement de la désorganisation (perte de qualité, augmentation de la vulnérabilité de l'institution...).

Le projet de réorganisation

Une réorganisation profonde de la DG demeure triplement nécessaire :

- Pour répondre au constat fait dans le cadre de l'audit socio-organisationnel et améliorer les conditions de travail des agents. Une réorganisation pourrait permettre de clarifier les missions, mieux articuler le lien hiérarchique et le travail en réseau, équilibrer les charges de travail pour tous, supprimer les inégalités statutaires, renforcer le management, mettre en place une réelle gestion prévisionnelle des compétences, etc. ;
- Pour décliner le nouveau SDO au niveau de la DG. Une réorganisation pourrait favoriser une amélioration des méthodes de travail des agents et des experts de la DG afin de mieux servir les enjeux et les agents de terrain, dans une logique de soutien. Elle pourrait aussi permettre, dans le cadre du volontariat et d'une politique de forte incitation, de réorienter des compétences aujourd'hui en central sur les DT et Agences qui ont de nouveaux besoins d'expertise ;
- Enfin, la réorganisation de la DG doit tenir compte d'une réallocation des ressources en fonction des besoins de l'établissement, notamment entre les ressources qui doivent être décentralisées et celles qui gagnent à être mutualisées, à partir d'une réflexion qui ne se borne pas aux éléments financiers de court terme, mais qui intègre les enjeux liés à la finalité de l'établissement et à la santé des salariés, de manière à reconstruire un cadre structurel de travail adéquat, cohérent avec les moyens.

Cependant, la gestion du projet de réorganisation des services lancé en 2014 par le Directeur Général est complexe (partie III et V). Elle est encore peu portée par le management. La communication a fait défaut et la confusion entre la réorganisation et la suppression de postes est totale.

Une clarification est nécessaire sur la finalité de chacun de ces deux projets et sur leurs modalités de réalisation respectives, tout en les amendant profondément au regard des éclairages apportés par cette expertise.

La réorganisation pourrait et devrait constituer un moyen important de résorption de l'exposition aux risques psychosociaux :

- en redonnant du sens aux métiers ;
- en réaffirmant les buts et les coopérations entre services,
- en créant un cadre nouveau et opérationnel de travail.

Cependant, pour l'instant, le manque de précisions données et le manque de portage stratégique par le management, la confusion entre réorganisation et suppression des postes font de ce projet de réorganisation un facteur anxiogène supplémentaire.

Recommandations

Dans ce contexte, les principaux axes d'amélioration proposés par l'expertise sont les suivants (la liste exhaustive des recommandations figure en partie VI) :

- Arrêter la politique de suppression de postes à l'ONF pour que l'État se donne enfin les moyens réels de mieux gérer le bien commun qu'est la forêt, de mieux répondre aux aspirations de la société et aux enjeux liés au changement climatique. Cela permettrait également d'éviter le surcoût potentiel de la charge que représente la politique actuelle de suppression dogmatique de postes, sans prise en compte des besoins de terrain et de moyen terme ;
- Améliorer rapidement la conduite de ces projets complexes au niveau de la DG : clarification des finalités, effort de communication, portage par le management, précisions dans les modalités d'application, définition de calendriers précis, amélioration notoire de la concertation avec les agents, clarification des mesures d'accompagnement à la mobilité, visant notamment la réorientation de compétences du niveau central sur les territoires ;
- Repenser l'organisation du travail :
 - Mobilisation des différents niveaux de management ;
 - Décloisonnement des missions et organisation des coopérations techniques et fonctionnelles ;
 - Prise en compte de la charge de travail et renforcement d'une culture professionnelle de soutien aux métiers de la forêt ;
 - Utilisation raisonnée de l'organisation en modes projet et réseau afin de ne pas générer des formes de fonctionnement matriciel délétères ;
 - Animation d'une politique de Santé et de Sécurité au Travail réfléchie et structurée, au plus près de l'activité réelle de travail, et mobilisant l'ensemble de la chaîne hiérarchique ;
 - Déploiement d'une politique forte de gestion prévisionnelle des compétences et d'une culture de la mobilité, prenant en compte notamment la dimension générationnelle.

En conclusion, 4 axes principaux permettront d'améliorer le fonctionnement de la DG et de réduire la forte exposition des agents aux facteurs psychosociaux de risque au travail :

- Un arrêt des suppressions de postes ;
- Un rééquilibrage national raisonné et justifié de l'affectation des postes entre soutien et terrain ;
- Une gestion plus rassurante et mieux structurée des projets aujourd'hui anxiogènes conduits par la DG ;
- Un réinvestissement fort de l'ensemble du management pour améliorer l'organisation du travail.

À ces 4 principaux axes correspondent des niveaux de responsabilité établis : Ministère de tutelle, Conseil d'administration et Direction générale, Dirigeants et managers.

Table des matières

I. PRESENTATION DE LA MISSION	11
1. LA DEMANDE DES CHSCT	12
2. PRESENTATION DE L'ONF ET DE SA DG	14
3. LE PROJET DE REORGANISATION DE LA DG ET DE SUPPRESSION DES EFFECTIFS	16
3.1. Les grandes étapes de la réorganisation	16
3.2. Le processus d'information-consultation	17
3.3. Les suppressions de postes	18
3.4. Les objectifs et grandes lignes de la réorganisation	19
3.4.1. Une conjugaison d'objectifs	19
3.4.2. Les changements intervenus et à venir	20
4. LA MISSION D'EXPERTISE	21
4.1. Investigations réalisées	21
4.2. Analyse documentaire	23
4.3. Les limites d'une expertise en amont du processus d'information-consultation	24
5. CONVENTION DE LECTURE	25
II. ANALYSE DE L'EXISTANT : FAIBLESSES DE L'INSTITUTION ET CARENCES DU TRAVAIL D'ORGANISATION	26
1. DES DONNEES SOCIALES QUI TRADUISENT DES DISPARITES, DES VULNERABILITES ET DES TENSIONS POSSIBLES	27
2. LA PERTE DE LISIBILITE DE LA FINALITE DE L'ONF	30
2.1. La forêt : un bien commun défini par le Code Forestier mais mal reconnu en interne	30
2.2. Les évolutions qui affectent les repères et l'identité professionnelle des agents de l'ONF et de la DG	31
2.2.1. L'évolution commerciale des activités de l'ONF	31
2.2.2. La remise en cause du service publi	32
2.2.3. La remise en cause de la dimension multifonctionnelle de la forêt et de ses aménités	33
2.2.4. Le passage d'une gestion à long terme à une gestion précipitée de court terme	33
2.3. Des rapports sociaux tendus entre DG et terrain	34
3. UNE ORGANISATION ET UN MANAGEMENT EN MANQUE DE COHERENCE ET DE CONSISTANCE	35
3.1. Un manque de stratégie	35
3.1.1. Une stratégie du Directeur Général non portée et non relayée par les Directions centrales	35
3.1.2. Une stratégie et des « contrats de service » manquant de force et visibilité	37
3.2. Une allocation des ressources problématique	38
3.2.1. Les difficultés d'une gestion par statut	38
3.2.2. Le flou et le désordre des fonctions	40
3.2.3. Les conséquences de ces imprécisions	41
3.3. Un management fragilisé et en difficulté	42
3.3.1. Des managers hiérarchiques qui ont du mal à gérer les fonctions d'experts et les réseaux thématiques	42
3.3.2. Un management de proximité souvent éloigné du travail réel	44
3.3.3. La position ambivalente des managers et leurs maltraitances	46
3.3.4. L'absence de prise de décision comme mode de fonctionnement courant	47
3.4. En conclusion, un travail d'organisation défaillant	48
4. UNE GESTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL ET DU TEMPS DE TRAVAIL PROBLEMATIQUE	52
4.1. Une charge de travail non évaluée et pour partie invisible	52
4.1.1. Absence d'évaluation de la charge de travail	52
4.1.2. Écrêtement des dépassements horaires trimestriels et comptes épargne temps	52
4.1.3. Le travail à domicile	54
4.2. Une répartition déséquilibrée de la charge de travail/qui pose question	55
4.2.1. Des situations de surcharge caractérisées	55
4.2.2. Une répartition de la charge de travail au sein des équipes qui peut poser question	58
4.3. Le travail empêché	59
5. LES DIFFICULTES LIEES AU SYSTEME D'INFORMATION	61

5.1.	De nombreux outils en partie obsolètes, lents et générateurs d'erreurs	61
5.1.1.	Construction des outils sans concertation.....	61
5.1.2.	De la multiplicité des situations locales, des outils et des indicateurs	62
5.1.3.	Période transitoire et formations	62
5.2.	Un appauvrissement des métiers.....	63
5.2.1.	La standardisation de l'activité.....	63
5.2.2.	Des tâches saucissonnées	63
5.2.3.	Une perte d'intérêt du métier.....	64
5.2.4.	Un délitement des collectifs de travail.....	64
5.2.5.	Inadéquation avec l'activité et perte de temps	65
5.3.	La délocalisation des serveurs à Toulouse	65
6.	LES TROUBLES PSYCHOSOCIAUX ET LES MESURES PRISES PAR LA DIRECTION.....	67
6.1.	Des troubles psychosociaux avérés.....	67
6.1.1.	Des alertes du médecin du travail, de l'Assistante Sociale et des élus	67
6.1.2.	L'évolution des indicateurs de santé au travail	68
6.1.3.	Nos propres observations	68
6.2.	La politique de prévention des risques psychosociaux	68
6.3.	Des représentations erronées des RPS par les dirigeants et les managers.....	70
7.	LES LIMITES DES DEMARCHES DE CONCERTATION AVEC LE PERSONNEL ET LEURS REPRESENTANTS.....	70
7.1.	Des démarches de concertation réduites au minimum	71
7.2.	Des représentants du personnel entravés pour accomplir leur mandat ?.....	72
7.3.	Des échecs répétés de la politique de délocalisation de l'établissement.....	73
III.	ANALYSES DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE SUPPRESSION DE POSTES ET DE REORGANISATION	74
1.	SDO, SUPPRESSIONS DES POSTES, REORGANISATION DE LA DG, DEMENAGEMENT : QUATRE PROJETS DESTABILISANTS NE FONT PAS UN PROJET EQUILIBRE	75
1.1.	Un calendrier de l'annonce des réformes qui crée de la confusion sociaux	75
1.2.	Une confusion qui peut générer des rapports sociaux tendus entre siège et terrain.	77
1.3.	Un calendrier général indéfini	77
1.4.	Une concertation insuffisante	78
2.	LA SUPPRESSION DES POSTES : POINT DE CRISTALLISATION ET INCONSEQUENCES.....	79
2.1.	La responsabilité des décideurs : Ministère de tutelle et parlementaires.....	79
2.2.	Le coût de la politique forestière et le réel coût des emplois	81
2.3.	Le projet de suppression des postes à la DG affecte les agents dans leur mission d'application du COP pour l'ensemble de l'ONF	81
IV.	LES CONSEQUENCES PREVISIBLES DU PROJET DE SUPPRESSION DES POSTES....	82
1.	LES SERVICES ET LES POSTES CONCERNES	83
1.1.	Données générales	83
1.2.	Données par directions	83
2.	LES POINTS DE CONGESTION DANS L'ACTIVITE DE LA DG CONSECUTIFS A LA SUPPRESSION DE POSTES	90
2.1.	Les évolutions à la DFRN et la DCBS impactent le sens du travail	90
2.2.	Aggravation de la vulnérabilité de l'organisation.....	92
2.3.	La modernisation de l'action publique est remise en cause par la modernisation de l'action publique.....	92
2.4.	Les impacts déjà sensibles sur le travail	93
2.4.1.	L'abandon de certaines missions.....	93
2.4.2.	L'intensification de la charge de travail physique et mentale	94
2.4.3.	La dégradation de la qualité.....	95
2.4.4.	La dégradation des rapports sociaux.....	95
2.4.5.	La désorganisation croissante	96
2.5.	L'aggravation des facteurs de risque psychosociaux.....	97
3.	LES STRATEGIES MISES EN PLACE PAR L'ENCADREMENT POUR FAIRE FACE A L'AUGMENTATION DE CHARGE.....	99
3.1.	Le recours à la prestation extérieure.....	99
3.1.1.	Les risques d'appauvrissement du travail et d'impacts sur la qualité	99
3.1.2.	Les pertes de connaissances en interne	99
3.1.3.	Les problèmes de recouvrement et de suivi des contrats.....	100
3.1.4.	Les contraintes budgétaires et les impacts sur la qualité de la prestation.....	100
3.1.5.	Les conséquences sur la charge de travail.....	101
3.2.	La simplification des processus	102

3.2.1. Les mesures de simplifications prévues	102
3.2.2. Les interrogations quant à la portée de ces mesures	103
3.3. Mutualisation et réorganisation	104
3.3.1. Regroupement de département et la crainte des agents des services fonctionnels	105
3.3.2. Regroupement des fonctions et la crainte auprès des départements	105
3.4. Les recours aux CDD, stagiaires et apprentis	106
3.5. Recours à auto-entrepreneurs	106
4. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA SUPPRESSION DES POSTES	107
4.1. Le plan d'action de l'ASO non respecté	107
4.2. L'obligation de l'employeur de prévoir et d'évaluer la charge de travail	108
4.3. Des mesures décidées pour faciliter la mobilité à rendre opérationnelles	109
V. ANALYSE DU PROJET DE REORGANISATION DE LA DG	112
1. LES DIRECTIONS TOUCHEES PAR LA REORGANISATION	113
2. CONSEQUENCES PREVISIBLES DE LA REORGANISATION	117
2.1. La réorganisation, la finalité et le sens du travail	117
2.1.1. La réorganisation, en l'état, est une affirmation timide, insuffisante, de la finalité forestière de l'ONF	117
2.1.2. Etre gestionnaire et animateur de réseau, un sens du travail non confirmé par la réorganisation	118
2.2. La réorganisation et le désordre des fonctions	118
2.2.1. Le manque de lisibilité de la réorganisation	119
2.2.2. L'opérationnalité de la réorganisation en question	120
2.3. La réorganisation et la charge de travail	121
2.3.1. La réorganisation et la suppression des postes sont liées	121
2.3.2. Premier inventaire des éléments de la réorganisation susceptibles de soulager la charge de travail	122
2.3.3. Premier inventaire des éléments de la réorganisation susceptibles de d'alourdir la charge de travail	123
2.3.4. L'évaluation des impacts de la réorganisation est une obligation légale	123
2.4. Réorganisation, gestion des compétences mobilités et évolution	124
2.5. La réorganisation et l'amélioration des moyens	125
2.6. La réorganisation : RPS et rapports sociaux	126
VI. PRECONISATIONS	127
1. STOPPER LES SUPPRESSIONS D'EMPLOI ET RE-EQUILIBRER LES AFFECTATIONS EN PRIVILEGIANT LE TERRAIN POUR METTRE EN OEUVRE LE SDO ET REDONNER DU SENS AU METIER	128
2. REORGANISATION DE LA DG : REPENSER « L'ORGANISATION DU TRAVAIL » EN RENDANT COHERENT « LE TRAVAIL D'ORGANISATION »	129
Rendre la chaîne du travail d'organisation active et cohérente	129
Dynamiser l'animation et la participation des agents	129
3. LA GESTION DE PROJET OU COMMENT FAIRE DES CHOIX ORGANISATIONNELS PERTINENTS ET QUALIFIANTS	130
4. COMMUNICATION, DECLOISONNEMENT ET TRANSVERSALITE	133
5. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DES RESEAUX ET LIMITER LES EFFETS DE LA GESTION MATRICIELLE	134
6. RENDRE VISIBLE L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION ET DU TRAVAIL EN PRODUISANT DES INDICATEURS SIMPLES ET SUIVIS DANS LE TEMPS	135
7. RENFORCER LA DRH, LA GESTION DES COMPETENCES ET LE DIALOGUE SOCIAL	136
Le rôle majeur et immédiat de la DRH dans la gestion des emplois	136
Tendre à réduire les différences statutaires, regrouper les CHSCT, renforcer le dialogue social	136
8. EVALUER LA CHARGE DE TRAVAIL ET LIBERER LA PAROLE SUR LA QUESTION DU TRAVAIL	137
Ouvrir un chantier d'évaluation des charges de travail	137
Favoriser les discussions et les débats sur le travail	139
9. ANIMER UNE POLITIQUE SANTE SECURITE AU TRAVAIL RIGOREUSE ET ATTENTIVE	139
10. VEILLER AU DEVELOPPEMENT DES SYSTEMES D'INFORMATIONS	140
11. PREPARER LE DEMENAGEMENT DES LOCAUX	141
ANNEXES	144
1. ANNEXE 1 : ETAT DES POSTES VACANTS ET DES DEPARTS POSSIBLES EN RETRAITE	145
2. ANNEXE 2 : ANALYSE SOCIALE DE LA POPULATION DES AGENTS DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ONF ...	146

I. Présentation de la mission

1. La demande des CHSCT

Les CHSCT de droit public et privé de la DG de l'ONF sont confrontés au projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance Etat/ONF/FNCOFOR 2012-2016, et de réorganisation, projet qui est de nature à modifier de façon importante les conditions de travail des personnels.

En effet, les CHSCT observent :

- Cette réorganisation de la direction générale va engendrer une modification du contour de l'ensemble des directions.
- La suppression de 68 postes sur 460 (soit 14.8 % pour la période 2012-2016) va modifier de manière profonde l'organisation et les charges de travail des personnels.
- Des signes de dégradation de la santé mentale et physique sont notables dans le rapport du médecin de prévention sur les risques psychosociaux, dans le rapport de l'assistante de service social, et suite aux interpellations des représentants du CHSCT.
- Concomitamment tout ou partie des personnels doit être transféré sur un autre site (à ce jour non déterminé). Ce qui entraînera, en outre, des changements de parcours travail/domicile et des conditions de travail.

En conséquence, le CHSCT Siège a désigné le cabinet CEDAET pour mener une expertise conformément au droit de recours prévu par la loi.

Les objectifs de la mission d'expertise sont les suivants (Extrait du cahier des charges) :

- « Analyser la nouvelle organisation de la Direction Générale, sa cohérence par rapport aux directives générales d'organisation de l'établissement, et ses incidences sur les conditions de travail et la santé des personnels concernés.
- D'analyser les modalités envisagées de réorganisation du travail suite aux suppressions de postes (adaptation de la charge de travail, refonte de missions, fonctionnement des équipes...).
- De projeter les conséquences du projet de suppression de postes sur la santé physique et mentale des personnels, compte tenu des modalités du projet et des conditions actuelles de réalisation de l'activité de travail.
- Examiner les risques individuels et collectifs induits par les suppressions de postes relatives au COP 2012-2016 pour le siège, ainsi que les impacts de ces suppressions sur les conditions de travail et la santé des personnels.
- Analyser les modalités prévues par la direction pour compenser la baisse des effectifs et les mesures de prévention mises en place, avec une attention particulière pour les personnels proches d'un départ en retraite.
- Analyser les enjeux des pratiques de managériale inhérentes à la mise en place de ce projet et les réponses de la DRH en matière de mobilité fonctionnelle et/ou géographique.
- Analyser les modalités d'information du personnel et leur accompagnement.
- De permettre au CHSCT, par la formulation de préconisations, de proposer des pistes de prévention des risques et des actions d'améliorations des conditions de travail.
- L'expert devra rendre un rapport final ainsi qu'une synthèse de celui-ci, il devra aussi nous formuler les modalités de présentation d'une restitution devant les personnels. »
- Analyser les modalités d'information du personnel et leur accompagnement.

- De permettre au CHSCT, par la formulation de préconisations, de proposer des pistes de prévention des risques et des actions d'améliorations des conditions de travail. »

2. Présentation de l'ONF et de sa DG

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) dérogatoire créé en 1964 et placé sous la double tutelle des ministères chargés de la forêt et de l'environnement.

L'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier dans 1 317 forêts domaniales de métropole et dans 15 588 forêts des collectivités de métropole (soit au total 4,8 millions d'hectares), ainsi que sur 5,7 millions d'hectares de forêts publiques dans les départements d'outre-mer.

La direction générale de l'ONF dont le siège est basé à Paris est chargée, en accord avec les tutelles, de définir les orientations et de piloter leur mise en œuvre auprès des Directions et des Agences Territoriales.

Depuis la réorganisation de janvier 2014, la DG comporte désormais :

- 2 DGA :
 - la DGA Relations Institutionnelles ;
 - la DGA Pilotage de l'activité et des ressources ;
- 6 Directions centrales :
 - Direction Forêt et Risques Naturels (DFRN) ;
 - Direction Commerciale Bois et Services (DCBS) ;
 - Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - Direction Economique et Financière (DEF) ;
 - Direction des Systèmes d'Information (DSI) ;
 - Direction de la Communication ;
- Une Inspection Générale ;
- Une Agence Comptable principale.

Chaque direction est organisée en département (voir annexe 1), les départements les plus importants numériquement étant eux-mêmes organisés en pôle (par exemple le département de la formation à la DRH).

En mars 2014, la DG comptait 497 postes budgétés pour un effectif réel de 449 personnes soit un différentiel de 48 postes correspondant à des postes vacants².

² Le nombre de postes vacants s'élevait à 55 à la mi-mai d'après les chiffres communiqués par le département prévision de la DRH.

La répartition des effectifs est la suivante selon les directions :

Unité	Total des postes budgétés	Effectif réel
Direction Générale	8	5
DGA Relations institutionnelles	5	5
DGA Pilotage Ressources	44	40
Inspection Générale	11	10
Agence Comptable	23	21
Direction économique et financière	23	22
Direction Ressources Humaines	134	117
Direction de la communication	27	25
DSI	43	39
Direction Forêts et risques naturels	129	122
Direction Commerciale Bois et Services	50	43
Total	497	449

La DG de l'ONF emploie :

- 59% de titulaires ou détachés et 41% de contractuels de droit public ou privé (de l'ordre de 80% de contractuels à la DSI) ;
- majoritairement des agents de catégorie A : 251 agents soit 56% de la DG sont de catégorie A ou ont un emploi direction ; 136 soit 30% sont de catégorie B et 63 agents (soit 14%) sont de catégorie C.

La plus grande partie des services et directions centrales est localisée avenue Saint-Mandé dans le 12^e arrondissement parisien : la tour au n°2 de l'avenue, au 6, au 12 et au 32.

Toutefois plusieurs unités ou services sont répartis sur l'ensemble du territoire. Ainsi le département de la formation est pour sa majeure partie localisée sur le campus de Velaine près de Nancy, l'imprimerie est à Fontainebleau, des services de la DSI sont à la DT de Nancy, des pôles R&D sont répartis sur tout le territoire et en Outre-Mer, les pépinières d'Etat sont réparties sur plusieurs sites historiques.

3. Le projet de réorganisation de la DG et de suppression des effectifs

3.1. Les grandes étapes de la réorganisation

- L'ONF a réduit ses effectifs d'un tiers en 25 ans, notamment en application de la RGPP puis de la MAP. La diminution s'est opérée quasiment uniquement dans les territoires et non au siège qui a eu tendance à se développer (y compris à périmètres constants c'est à dire sans compter les emplois que le Ministère de tutelle a demandé à l'ONF d'intégrer entre temps)
- L'ONF a signé un Contrat d'objectifs et de performance avec l'Etat et la FNCOFOR pour la période 2012-2016. Ce contrat prévoit notamment :

« Pour la période 2012-2016, au titre de la participation à l'effort général de réduction des déficits publics, les effectifs de l'Établissement connaîtront la réduction appliquée aux opérateurs de l'État, à savoir – 1,5 % par an, ce niveau de réduction comprendra le non renouvellement d'un poste pour deux départs en retraite pour les fonctionnaires, aboutissant à – 693 ETP sur la période.

Pour accompagner spécifiquement le développement des activités concurrentielles liées aux grands comptes, l'ONF sera autorisé à recruter des personnels adossés à des contrats de droit privé, dans la limite de 40 par an durant les années 2013 et 2014, soit dans la limite de 80 ETPT net en cumul à échéance de fin 2016. »

Ainsi, la DG avait un objectif de suppression de 43 postes entre 2012 et 2016. 18 l'ont été entre 2012 et 2014, notamment au titre des postes vacants non remplacés qui ont été supprimés.

- Le CA du 27 juin 2013 a pris une résolution particulière : la baisse des effectifs doit être plus accentuée au siège que sur le terrain de façon à redéployer des moyens dans les unités territoriales et dans les unités de production (agence travaux). Ainsi, la Direction Générale doit faire un effort supplémentaire de 25 postes portant à 68 postes la totalité des postes supprimés en 2016.
 - Un effort particulier doit être mis sur les postes/emplois de catégorie A de sorte que les effets sur la masse salariale soit plus prononcés.
- Un audit socio-organisationnel a été conduit en 2012, comportant :
 - Un audit national mais le siège a été un peu moins écouté que le terrain (pas d'entretiens mais uniquement passation du questionnaire et pas de traitements propres au siège),
 - Un plan d'action ambitieux piloté par la DRH : 7 thèmes déclinés en une quarantaine d'actions. Le volet organisationnel du plan d'action est important.
- Une réflexion sur la réorganisation du siège est entamée à l'automne 2013 de façon à « optimiser le fonctionnement de la DG, d'accroître les synergies entre directions centrales et repenser la stratégie au service des territoires (privilégier la subsidiarité) ».
- L'instruction du 7 janvier 2014 du DG est publiée avec une première esquisse organisationnelle
 - Création de 2 fonctions DGA
 - DGA chargé des relations institutionnelles et de la coordination du réseau territorial,
 - DGA chargé de l'activité du pilotage et des ressources (DGA PAR).
 - Création d'un Secrétariat général (SG) siège avec l'idée de créer un guichet d'entrée unique rattaché à la DGA PAR et regroupant des services auparavant éclatés dans 3

directions (logistique, informatique siège et mission RH siège soit 25 personnes environ).

- Des modifications apportées dans l'organigramme de la DG dès le début de l'année 2014 :
 - Fusion de la DTCB et de la DERN mais les départements restent inchangés à ce stade de la réorganisation ;
 - Rattachement du département Bois et Services de l'ex DTCB à la Direction du Développement désormais intitulé DCBS ;
 - Re-crédation d'une Direction Economique et Financière (DEF) ;
 - La DRH, la DSI et la Direction de la Communication conservent leur périmètre.
- Des négociations sont menées en parallèle avec les organisations syndicales pour aboutir au SDO (instruction du DG du 24 avril 2014), traduction organisationnelle de la résolution du CA. Les grandes lignes du SDO sont :
 - Le redéploiement des ressources sur les territoires ;
 - Avec deux conséquences :
 - affirmation du rôle centrale des agences territoriales (AT),
 - réduction des effectifs modulée et appliquée de façon différenciée (plus de réductions sur les directions territoriales et la DG et allégement de la structure des directions territoriales renommées délégations territoriales) ;
 - Abandon du matriciel au profit de la consolidation des réseaux, du travail en mode projet.
- Après la publication du SDO, est communiqué à la mi-mai 2014 aux instances un premier ciblage quantitatif des postes par direction et parfois par département. Des réunions plénières sont également organisées dans les 3 grandes directions (DRH, DFRN, DCBS). A ce stade, il n'est pas communiqué de ciblage des postes précis.
- De même, les projets des nouveaux organigrammes sont communiqués mais le fonctionnement détaillé des organisations cibles sera défini ultérieurement pour une mise en place au 1^{er} janvier 2015.
- Contexte propre à la DG : le déménagement d'une partie de la DG programmée à l'automne 2015 du fait de la fermeture prochaine des lieux d'accueil situés au FCBA (6 et 12 avenue Saint-Mandé). Le site de l'Arboreal est en cours de sélection à Montreuil.

3.2. Le processus d'information-consultation

Le processus d'information-consultation des instances officielles mélange les 2 projets : la suppression des postes et la réorganisation. Il s'est décomposé en plusieurs étapes :

- Grandes lignes de la nouvelle organisation du siège présentées le 7 octobre 2013 au Comité d'établissement (CE) du siège et du Comité technique spécial siège.
- Réunion d'information des CHSCT réunis en groupe de travail le 19 mars : transmission des premières esquisses organisationnelles.
- Réunion du 23 mai : état des éléments communiqués.
- Réunion de juillet à venir : consultation des instances sur l'architecture organisationnelle et sur les suppressions de poste mais pas sur le détail de la réorganisation.

En parallèle, des réunions ont eu lieu avec les agents : dans chaque direction ainsi que le 5 juin à l'invitation du Directeur Général.

3.3. Les suppressions de postes

Le nombre de 68 postes ne procède pas d'une évaluation des besoins, et par conséquent de la charge de travail, mais d'une demande des Ministères de tutelle. Ce nombre est ainsi considéré comme « intangible » par la direction, tout l'enjeu selon elle étant de réussir à stabiliser les effectifs après 2016.

« Lors de la résolution de juin 2013, on a fixé une autre règle. Le siège baissera plus vite à 13%. C'était la demande de l'Etat. Evolution modulée au bénéfice des agents sur le terrain. Le siège baissera de 13,2%, ça fait 68 postes. Evolution modulée au bénéfice du terrain, 2% moins vite sur terrain que hors terrain. Le siège est celle qui baissera aussi vite que la plus vite. (...) La masse salariale est stabilisée. La rémunération moyenne d'une personne augmente de 2 à 3% par an. (Direction)

Cela correspond à une réduction des effectifs de 3,5% par an en ETPT à la DG.

- Il s'agit plutôt des postes de catégorie A.
- 18 postes ont déjà été supprimés entre 2012 et 2014 : 9 postes de catégorie A, 8 postes de catégorie B et 3 postes de catégorie C. Au regard de leur représentation dans l'effectif total, la catégorie B est la plus touchée par cette réduction d'effectifs déjà opérée.
- Choix d'une répartition différenciée selon les directions car « ce serait absurde de faire de l'homothétique » (direction).
 - Un principe : les directions moyens davantage impactés que les directions production.
 - On s'aperçoit que l'on fait porter l'effort sur les directions les plus nombreuses en premier lieu la DRH avec 23 postes supprimés au total soit 16,4% de son effectif.
- Corrélation avec les postes gelés (postes vacants non ré-ouverts à candidature) et les départs à la retraite prévus mais en partie seulement :
 - Dans le discours de la direction, l'analyse stratégique des postes compte tout autant mais en l'absence de GPEC, on peut s'interroger sur le fait de savoir s'il ne s'agit pas uniquement d'un effet d'affichage. Nous y reviendrons dans l'analyse.
 - Cela dépend des directions centrales : c'est plus le cas à la DRH qu'à la DFRN
- Un objectif pour 2016 qui permettra selon la direction des ajustements en fonction des départs naturels (retraite, demandes de mobilité).
- Par conséquent, les postes à supprimer ne sont pas tous précisément définis à l'exception de la DSI et dans une certaine mesure la DFRN.

Directions	Postes au 03/14	Effort de réduction des postes	Réduction déjà réalisée en 2012 & 2013	Reste à faire en net des créations	% global de réduction entre fin 2011 et fin 2016	Cible en postes au 31/12/2016	Transferts envisagés		Cible en postes au 31/12/16 après transfert
							+	-	
Cabinet DG	8	1	1	0	11,1%	8			8
DGA RI	5	0	0	0	0,0%	5			5
DGA PAR	44	7	2	5	15,2%	39	3	1	41
DFRN	129	16	3	13	12,1%	116			116
DCBS	50	5	1	4	9,8%	46			46
DEF	23	2	0	2	8,7%	21	2		23
DRH	134	23	6	17	16,4%	117		1	116
DSI	43	6	1	5	13,6%	38		3	35
DCOM	27	3	1	2	10,7%	25			25
ACP	23	3	2	1	12,0%	22			22
IG	11	2	1	1	16,7%	10			10
TOTAL	497	68	18	50	13,2%	447	5	5	447

3.4. Les objectifs et grandes lignes de la réorganisation

3.4.1. UNE CONJUGAISON D'OBJECTIFS

A l'origine de la réorganisation se conjuguent comme nous venons de le voir, le volet organisationnel du plan d'action ASO, la résolution du CA du 27 juin 2013 et la diminution des effectifs liée à la RGPP.

La réorganisation de la DG vise à :

- Optimiser le fonctionnement de l'établissement au service de son action dans les territoires, et ce, en articulation avec le SDO,

« Principes d'efficacité du service rendu aux structures territoriales, maîtrise des moyens mobilisés, synergie avec les territoires 3 ».

³ Le Journal Flash du personnel de l'ONF, n°128, Octobre 2013.

« On n'a plus les moyens de faire de la sur-qualité. » (Direction)

- Répondre au malaise social profond des agents de l'ONF via le volet organisationnel de l'ASO.

3.4.2. LES CHANGEMENTS INTERVENUS ET A VENIR

- Ce qui a changé au 1^{er} janvier 2014 :
 - Création de deux DGA :
 - DGA chargé des relations institutionnelles et de la coordination du réseau territorial en lieu et place de la Direction des Affaires Communales
 - DGA chargé du pilotage de l'activité et des ressources qui regroupe les départements Juridique et Qualité ainsi qu'un Secrétariat Général « portant l'ensemble des fonctions nécessaires au bon fonctionnement de la direction générale (mission RH siège, département Logistique, informatique et achats de la direction générale).
 - Création d'une DEF auparavant dans le giron d'un SG élargi : la DEF comprend les départements Financier, Contrôle de gestion et Patrimoine.
 - Fusion de la DTCB (à l'exception département Bois et Services) et de la DERN mais les départements restent inchangés à ce stade de la réorganisation.
 - Rattachement du département Bois et Services de l'ex DTCB à la direction du Développement désormais intitulé DCBS.
- Ce qui ne change pas
 - Périmètre de la DRH, de la DSI, de la Direction de la communication, de l'Agence comptable, de l'Inspection générale
- Ce qui va changer après consultation des instances de représentation du personnel en juillet 2014
 - La structure de chacune des directions centrales en particulier la DRH, la DFRN avec l'idée de diminuer le nombre de départements
 - Ex DRH : passage de 7 départements à 4 départements et deux missions : relations Sociales RSE, missions accompagnement des changements, développement des organisations et Politiques de management
 - Ex DEF : passage de 3 départements à 2 départements (par regroupement du département Financier et du département Contrôle de gestion) et une mission prospective économique.
- Ce qui va changer lors de la deuxième phase de la réorganisation qui devrait aboutir au 1^{er} janvier 2015
 - Le fonctionnement concret de chacune des directions (au-delà des changements d'organigramme) en fonction d'une stratégie définie (ou pas).

4. La mission d'expertise

4.1. Investigations réalisées

Des entretiens individuels et collectifs ont été organisés.

- 16 entretiens institutionnels avec :
 - Le DG
 - Le DGA Pilotage des ressources
 - Le secrétaire général (à deux reprises),
 - 5 directeurs centraux : DFRN, DCBS, DRH (à deux reprises), DSI, DEF
 - Le médecin du travail
 - L'assistante sociale de la DG (à deux reprises),
 - Sur la GPRH : la responsable du projet « métiers » (répertoire des emplois et des compétences de l'ONF) et la Chef du Département des Personnels fonctionnaires et contractuels.
 - Un préventeur siège (département logistique)
 - La conseillère SST du siège.
- Des entretiens individuels et collectifs avec un panel significatif d'agents

Lors de l'instruction de la demande (réunion tripartite du 18 mars), nous n'avons pas eu connaissance de la répartition des 68 suppressions de poste en détail et par département.

Par conséquent, en concertation avec les représentants du personnel au CHSCT et la direction, nous avons choisi de cibler les départements dans lesquels les postes vacants et les perspectives de départs à la retraite étaient les plus nombreux (par exemple le département juridique à la DGA pilotage des ressources) afin d'appréhender les effets de la vacance des postes sur le collectif de travail, notamment les effets d'un éventuel report de charge.

En revanche, dans les deux Directions réorganisées (DFRN et DCBS), nous avons fait le choix de rencontrer des salariés volontaires de l'ensemble des départements dans la mesure où ces directions cumulaient suppressions de poste et réorganisation.

Des entretiens collectifs rassemblant 2 à 3 personnes volontaires ont donc été organisés sur la base d'un tirage au sort réalisé par les CHSCT dans chaque département concerné. Les CHSCT, après le tirage au sort, devaient s'assurer que les critères d'échantillonnage pour les entretiens collectifs étaient bien respectés, notamment :

- la diversité des statuts,
- la diversité des fonctions/métiers exercés au sein d'un même service,
- la représentativité en termes de sexe, ancienneté et âge.

Une fois ces critères respectés, le CHSCT (Direction et RP) s'est assuré du volontariat des agents tirés au sort, et en cas de refus, un nouveau tirage a été effectué.

Compte tenu de la période concernée (vacances de printemps et ponts du mois de mai), le critère de disponibilité a surtout prévalu.

Nous avons rencontré dans ce cadre 65 agents et 17 chefs de département. La répartition détaillée des personnes rencontrées par direction et service est décrite dans le tableau suivant.

Direction	Service, Pôle, Département	Nbre collaborateurs	Nbre chefs dpt
DGA Pilotage Ressources	Dprt. Juridique	3	1
	Mission RH	3	
Agence Comptable	Dprt. Recettes	2	1
Direction économique et financière	Dprt. Financier	3	1
Direction Ressources Humaines	DRH	2	4
	Dprt. Formation (<i>Campus - site de Velaine</i>)	6	
	Dprt. Action sanitaire et sociale	3	
	Dprt. Pers. Fonction. & Contr.	3	
	Dprt. Paye et SI	2	
Direction de la communication	Pôle Imprimerie (<i>Fontainebleau</i>)	3	
DSI	Dprt. Solutions métiers	10	2
	Dprt. Solutions Techniques et Sécurité		
Direction Forêts et risques naturels	Ser. Fonctionnel de l'agence	2	4
	Dprt. Biodiversité	1	
	Dprt. Développement Durable	3	
	Mission Evaluation		
	Dir. Tech. Nationale RTM	2	
	Dprt. Forêts	3	
	Dprt. R & D (<i>Fontainebleau</i>)	4	
Direction Commerciale Bois et Services	Ser. Fonctionnel de l'agence	0	4
	Dprt. Marketing et Commercial	2	
	Dprt. De la Production	3	
	Mission Croissance Externe	0	
	Mission Grands Comptes	2	
	Dprt. Commercial Bois	3	
Total		65	17

Nous avons voulu organiser des entretiens collectifs rassemblant des agents de l'ensemble des départements pour les 3 directions les plus nombreuses mais nous n'avons rencontré qu'un succès mitigé compte tenu de la disponibilité des agents à cette période de l'année :

- 6 agents de la DRH : départements Prévision, PFC, Ouvriers, Droit Social, Formation, DASS. Tous les départements étaient représentés à l'exception de Paye et SI (vu par ailleurs),
- 2 agents de la DFRN (sur 5 départements et une mission),

- 4 agents de la DCBS (sur 3 départements et 2 missions).
- **Soit au total 12 agents.**

Nous avons également laissé la possibilité d'entretiens individuels auprès d'agents ne souhaitant pas s'exprimer en entretien collectif ou auprès d'agents appartenant à des départements non ciblés et par conséquent non tirés au sort. **9 agents** ont été vus dans ce cadre.

Au total, 103 agents ont été vus soit 23% des effectifs réels auxquels s'ajoutent les 16 entretiens institutionnels.

Nous avons également assisté en tant qu'observateurs à 3 réunions organisées successivement par la DFRN (13 mai), la DRH (16 mai) et la DCBS (20 mai) auprès du personnel de chacune de ces directions. Ces réunions avaient pour objet la réorganisation et les suppressions de poste dans chacune de ces directions. Une observation d'une demi-journée a eu lieu au service informatique siège.

Deux point d'étape ont été réalisés avec les représentants du personnel aux CHSCT (23 avril et 22 mai).

4.2. Analyse documentaire

- Le COP (Contrat d'Objectif et de Performance) 2012-2016 ;
- Documents ASO (audit sociaux- organisationnel) ;
- Documents relatifs à la présentation de la nouvelle organisation de la DG :
 - Résolution n° 2013-09 du Conseil d'Administration du 27 juin 2013,
 - Journal Flash du personnel de l'ONF n°128 d'octobre 2013,
 - Instruction du DG du 7 janvier 2014,
 - Instruction sur le schéma directeur d'organisation de l'ONF (SDO) du 23 avril 2014,
 - Point d'étape sur les projets d'évolutions de l'organisation des directions et effectifs cibles 2016 (13 mai 2014),
 - Résolution n°2014-03 du CA du 3 avril 2014 : dispositif d'accompagnement des personnels concernés par la réorganisation de l'ONF,
 - Détail des 18 postes déjà supprimés.
- Journal Flash n°139 sur la simplification avril 2014 ;
- Organigrammes 2013 ;
- Liste des postes vacants à la mi-mai 2014
- La répartition actuelle de l'ensemble des effectifs par nature de contrat, par service, par site, par grade, par sexe, par âge, par ancienneté au sein de l'Office ;
- Le document unique d'évaluation des risques professionnels ;
- Bilan des heures supplémentaires et des comptes épargne temps réalisés sur les 3 dernières années ;
- Les bilans santé et sécurité de 2008 à 2012 ;
- Les rapports de la médecine du travail de 2008 à 2013 (Paris et Campus de Velaine) ;
- Les PV des CHSCT et CTS 2012 et 2013.

4.3. Les limites d'une expertise en amont du processus d'information-consultation

Outre la période à laquelle s'est déroulée l'expertise, qui n'était pas propice à la disponibilité des agents, la principale difficulté rencontrée lors du déroulement de l'expertise a résidé dans la faiblesse des informations communiquées sur le détail des suppressions de poste et sur le fonctionnement cible de chacune des directions réorganisées. Ainsi, la cartographie prévisible des postes et des fonctions qui feraient partie du projet de diminution des effectifs demandée dans la lettre de mission ne nous a pas été remise.

La direction annonce que, à ce stade de la réorganisation, ce détail n'est pas défini et qu'il faudra attendre fin 2014 pour connaître le fonctionnement précis de chacune des directions et le détail des suppressions de postes, des ajustements pouvant en outre survenir jusqu'à 2016.

Il nous a ainsi été difficile de répondre complètement au cahier des charges fixé par les CHSCT et d'analyser les modalités de la réorganisation sur les conditions de travail et les risques professionnels puisque ces modalités ne sont pas aujourd'hui définies précisément aussi bien en ce qui concerne le détail des suppressions de postes, à la fois quantitativement et qualitativement, que le fonctionnement cible des futures directions et pôles.

L'équipe d'intervenants de CEDAET a évoqué ce point avec le secrétaire et les représentants du personnel du CHSCT le 22 mai afin de savoir s'il fallait mieux suspendre la mission en attente de précision ou si la mission continuait en approfondissant plutôt les aspects qualitatifs liés à la suppression de postes et à la réorganisation.

Il a été décidé de suivre la deuxième option, considérant que l'expertise apporterait des éléments pour que le processus de réorganisation de la DG s'améliore et se précise au plus vite.⁴

⁴ Compte rendu de la réunion de suivi de l'expertise tenue le 22 mai au siège.

5. Convention de lecture

Les conventions de lecture sont les suivantes :

- Les citations des salariés interviewés et de la direction figurent dans un paragraphe en retrait, entre guillemets et en italique.
 - La citation est systématiquement rédigée au genre masculin (neutre) et la qualification n'est jamais mentionnée.
 - Lorsqu'il s'agit d'un membre de la direction, il est précisé s'il s'agit d'un directeur de pôle, de département ou d'une direction centrale. La seule mention « Direction » regroupe le directeur général et le directeur général adjoint.
- Les extraits entre « *guillemets* » et en italique sans retrait, correspondent à des extraits de documents internes (Direction, CA, PV CHSCT...) ou externes (INRS, ANACT, travaux de recherche, etc.)
- Conformément à nos engagements envers les salariés, à notre déontologie et à nos obligations légales, nous avons veillé à ce que les propos des personnels interrogés restent anonymes.

Les termes « un salarié », « un travailleur », ou « un agent », peuvent désigner un homme ou une femme.

II. Analyse de l'existant : faiblesses de l'institution et carences du travail d'organisation

1. Des données sociales qui traduisent des disparités, des vulnérabilités et des tensions possibles

L'analyse des données sociales fournies par la direction permet de souligner des disparités des agents de l'ONF au regard de leur sexe, leur âge, leur statut ou leur catégorie.

Des disparités entre agents peuvent renseigner sur des sentiments d'injustice et d'inégalité, ceci d'autant plus que ces statuts ou catégories concernent plus particulièrement certaines populations (les femmes ou les jeunes par exemple).

Elles renseignent aussi sur les problématiques des évolutions de carrières au regard de l'âge, mais aussi de la multiplicité des statuts et catégories présents à l'ONF.

L'analyse détaillée figure en annexe 2.

Il ressort de cette analyse les enjeux suivants :

- Un enjeu de parité :
 - Il y a presque autant de femmes que d'hommes employés auprès du siège de l'ONF : en effet 49% des agents sont des femmes et 51% sont des hommes. Les répartitions sont, par contre, significativement différentes selon les départements; aux directions « soutien » une plus grande part de femmes (73% de femmes à la DRH, 70% à l'ACP) et aux directions techniques une majorité d'hommes (80% d'hommes à la DSI, respectivement 65% et 63% à la DFRN et DCBS)
 - Les femmes sont ainsi plus fréquemment employées dans des catégories plus basses que celles qu'occupent les hommes : 69% des catégories B sont des femmes et 31% sont des hommes tandis que 36% des catégories A ou emploi direction sont des femmes et 64% sont des hommes ;
- Un enjeu de vieillissement :
 - L'âge moyen des agents du siège de l'ONF est de 47 ans, mais la répartition est bien plus concentrée parmi les âges les plus élevés. En effet, 60% des agents ont plus de 45 ans et seuls 15% ont moins de 35 ans. Cette pyramide des âges est donc déséquilibrée, avec une forme de vieillissement à prendre en compte
- Un enjeu statutaire :
 - Les modalités d'emplois (titulaires, contractuels de droit public ou de droit privé, en CDD ou CDI, de catégorie A, B ou C...) sont fort différentes et souvent mentionnées par les agents comme étant à la source de logiques de distinction et de concurrence entre eux. Les carrières, évolutions, primes et salaires sont à la mesure de ces diversités.

« Les fractures entre privé et public sont fortes, elles peuvent être d'une violence incroyable. » (Médecin).

 - Le siège de l'ONF emploie majoritairement des agents de catégorie A : 251 agents soit 56%. Les agents de catégorie B sont au nombre de 136, soit 30% de l'effectif global, tandis que 63 agents sont de catégorie C, soit 14% de l'effectif global.
 - Les agents des catégories C et B sont presque exclusivement des agents administratifs : soit, respectivement, 83% et 78% des catégories C et B sont des agents administratifs. À l'inverse, seuls un tiers des catégories A sont des administratifs et 60% des ingénieurs.
 - Près de trois agents de l'ONF sur cinq sont titulaires ou détachés et il y a légèrement plus de 40% de contractuels.
 - Les contractuels de droit public sont un peu plus nombreux que les contractuels de droit privé : ils sont respectivement 22% et 18%. Parmi les salariés contractuels, la

durée des contrats de travail est à 95% pour une durée indéterminée. 3 sont d'une durée de trois ans et 9 de moins de 18 mois

- L'âge moyen des titulaires étant de 50 ans, de 8 ans supérieur à celui des contractuels.
- Le siège de l'ONF emploie majoritairement des agents administratifs : 240 agents (soit 56%). Viennent ensuite les ingénieurs qui représentent un tiers des agents employés, soit 147 agents. Le siège mobilise par ailleurs près de 10% de techniciens et 22 agents de direction
- Les futurs départements auxquels seront attachés les agents, si la réorganisation a lieu, sont également marqués par des différenciations d'emplois
 - La DSI, l'inspection générale, DEF, DFRN et DCBS mobilisent une majorité d'agents de catégorie A ;
 - La DSI, le DEF ou encore DCBS mobilisent une majorité de contractuels à l'inverse des autres directions ;
 - Plus de 70% des agents sont des administratifs dans les directions de la communication, l'ACP, la DEF et la DRH ;
 - La DSI, DFRN et DCBS mobilisent principalement des ingénieurs.
- Parmi les 20 postes supprimés en 2012-2013, il y a 9 postes de catégorie A (soit 4% des effectifs de A), 8 de catégorie B (soit 7% des effectifs de B) et 3 de catégorie C (soit 14% des effectifs de C). En proportion, les catégories A sont donc les moins touchées, contrairement à la stratégie de la direction.

Cette dernière observation permet de comprendre le sentiment d'injustice soulevé lors de nos entretiens par certains agents qui voyaient dans la réorganisation un impact plus fort chez les agents des catégories les plus basses :

« Dans la réorganisation c'est toujours les B et les C qui sont toujours impactés. C'est toujours les B et les C qui sautent » (Agent).

« Les tutelles nous disent que ONF a trop de A et qu'il faut préserver les postes en forêt. On va le faire » (Direction).

Lors de notre intervention, des sentiments d'inégalité de traitement entre agents ont souvent été exprimés, qu'ils soient perçus selon les catégories, les corps ou statuts. Cette analyse des données sociales permet d'en comprendre en partie les raisons : certains statuts ou catégories sont sur représentés auprès de postes ou directions particulières. Les femmes sont bien plus fréquemment mobilisées dans les catégories les plus basses, les jeunes sont en général contractuels. Les sentiments d'inégalités et d'injustice qui creusent les fractures entre agents naissent de ces différences significatives d'autant plus qu'elles s'appuient sur des catégories de population particulières.

« Je vous dis pas l'amertume que j'ai, il y a beaucoup de contractuels qui ont des promotions et des carrières exceptionnelles parce qu'il n'a pas ces contraintes de quotas. Ils sont dans des domaines qui ramènent de l'argent, ils sont valorisés. Nous ne sommes pas traités en matière RH de la même manière, quelles que soient nos catégories » (Agent).

Ces disparités favorisent ce sentiment de défiance vis-à-vis des collègues dans un premier temps, mais aussi vis-à-vis d'une hiérarchie que ne traiterait pas à égalité l'ensemble des agents présents.

« Groupe Parité homme-femme, il y a des statistiques et des documents à la DRH, et une mission spécialisée.... et rien, il n'y a aucune décision. Groupe Télétravail, c'est un projet en lien avec la parité car il y a officiellement des femmes qui font du télétravail... mais rien, on nous prend pour des cons... Vieillesse à l'Onf, une

plaquette a été faite, mais rien ! On me dit qu'on ne peut pas la diffuser parce que l'Onf n'est pas prête ! On n'est pas valorisé. » (Agent)

2. La perte de lisibilité de la finalité de l'ONF

Depuis plusieurs décennies, l'ONF est affecté par des évolutions qui touchent profondément le sens du métier de forestier et les finalités de l'organisation et du travail des agents.

Ces évolutions perturbent les représentations des agents et les insécurisent. Elles génèrent une perte de sens du travail et affectent la qualité des rapports sociaux.

2.1. La forêt : un bien commun défini par le Code Forestier mais mal reconnu en interne

L'arbre et la forêt sont nécessaires à l'équilibre écologique et social des territoires et de la société. Ils sont bien plus qu'une ressource locale, ils constituent un BIEN COMMUN, au même titre que l'air ou l'eau. Si les bois sont « commercialisables », la forêt n'est pas pour autant une marchandise. L'arbre et la forêt interviennent dans des processus régulateurs fondamentaux concernant les échanges biologiques vitaux.

Ces fonctionnalités complexes, reconnues depuis plusieurs siècles, fondent intrinsèquement le métier de forestier et ont motivé la rédaction du Code forestier qui règle de manière régalienne l'exploitation et la protection des espaces forestiers.

Ce Code forestier a pour vocation, entre autres, de préserver l'intérêt des générations futures. En cela, il constitue, dans le droit français, un modèle unique de réelle prise en compte du long terme.

L'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier. Son activité et celle de ses salariés sont donc définies et encadrées par les prescriptions légales que comporte le code.

L'article premier du Code forestier transcrit, en termes clairs et explicites, la mission que l'ONF a la charge de mettre en œuvre sans écart ni dérive.

Extraits de l'article 1^{er} du Code forestier (souligné par nous)

*« La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues **d'intérêt général**. La politique forestière prend en compte **les fonctions économiques, environnementales et sociales des forêts et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable**. Elle a pour objet d'assurer la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, de développer **la qualification des emplois en vue de leur pérennisation**, de renforcer la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers et de satisfaire les demandes sociales relatives à la forêt.*

La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économiques, écologiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes. (...)

*La politique forestière participe à l'élaboration et à la mise en œuvre d'autres politiques en matière notamment de **développement rural**, de défense et de **promotion de l'emploi**, de **lutte contre l'effet de serre**, de **préservation de la diversité biologique**, de **protection des sols et des eaux** et de **prévention des risques naturels**. Elle prend en considération les modifications et phénomènes climatiques. (...)*

Sa mise en œuvre peut être adaptée au niveau régional ou local, en accordant une importance différente aux trois fonctions susmentionnées selon les enjeux identifiés au niveau régional ou local et les objectifs prioritaires des propriétaires. Elle tient compte notamment des spécificités ou des contraintes naturelles d'exploitation des forêts montagnardes, méditerranéennes et tropicales et des forêts soumises à une forte fréquentation du public.

Ses orientations, ses financements, ses investissements et ses institutions s'inscrivent dans le long terme (...) ».

Les textes fondamentaux sont donc très clairs. La politique forestière fonde le contenu de la mission de l'ONF et du travail des agents. La gestion d'un bien commun relève normalement du service public reconnu, énoncé, décliné et détaillé sans ambiguïté dans le Code forestier.

Tous ces éléments sont donc historiquement intégrés dans la culture professionnelle, le cadre et les conditions d'exercice des métiers de forestier au sein de l'ONF.

Cependant, un ensemble d'évolutions majeures de la politique de l'Office ont largement perturbé ces éléments de culture et d'identité professionnelle commune des agents.

2.2. Les évolutions qui affectent les repères et l'identité professionnelle des agents de l'ONF et de la DG

Les principales évolutions qui perturbent l'exercice des agents sont les suivantes :

- L'évolution commerciale des activités de l'ONF ;
- La remise en cause du service public ;
- La remise en cause de la dimension multifonctionnelle de la forêt et de ses aménités ;
- Le passage d'une gestion de long terme à une gestion précipitée de court terme ;
- Les tensions générées par la suppression des postes.

2.2.1. L'ÉVOLUTION COMMERCIALE DES ACTIVITÉS DE L'ONF

L'ONF est un EPIC depuis sa création en 1964. En 1998, le rapport Bianco⁵ pour la forêt émet une série de propositions pour faire de la forêt un réel secteur contribuant à l'équilibre écologique et à la création d'emploi. Cependant, l'accroissement de la production de bois et l'optimisation des charges, préconisés dans le rapport, sont très vite interprétés et réduits à la recherche qui devient de plus en plus systématique d'un équilibre financier et au principe selon lequel l'ONF devrait s'autofinancer au maximum sur les ventes de bois. Cette approche gestionnaire et productive est rapidement adoptée par une majorité des acteurs internes et externes. Elle est alimentée par le discours de l'État et du Ministère de tutelle qui, au travers de l'ONF, lance et expérimente la RGPP (Révision générale des politiques publiques prônant la réduction des effectifs). Les activités marchandes (dites conventionnelles dans le jargon de l'ONF) se développent de plus en plus, notamment au travers de prestations pour les collectivités. À partir de ce moment-là, l'idée que l'ONF doit vendre le maximum de produits et services s'ancre, tout en étant confortée par l'essor des politiques néo-libérales de réduction des dépenses publiques.

C'est l'époque durant laquelle l'ONF se lance même dans la création de filiales commerciales, y compris à l'international.

Les agents expriment aujourd'hui cette évolution de différentes manières :

« Gagner des sous, c'est choquant : ce n'est pas la fonction d'un ETP au service de l'État. Maintenant, il faut que ça donne. Les activités conventionnelles c'est sympa, mais ça ne rapporte pas. Faut que cela rapporte, mais ce n'est pas une boîte privée. C'est difficile à comprendre » (Agent).

« On ne comprend pas que l'ONF reste dans le public si la mission commerciale prend le dessus. On ne comprend pas que l'ONF soit amené à devenir privé, car elle a une mission de service public » (Agent).

⁵ Rapport « La forêt : une chance pour la France » de M. Jean-Louis Bianco remis au Premier Ministre, 25 août 1998.

2.2.2. LA REMISE EN CAUSE DU SERVICE PUBLIC

L'évolution vers un modèle plus « commercial » altère donc directement la dimension de service public qui lui est, à priori, opposé dans la culture française. Dans le contexte d'économie néo-libérale actuel et de privatisation des services publics, un grand nombre d'agents sont inquiets, car ils interprètent les difficultés actuelles de l'ONF comme un élément de tactique pour justifier une privatisation.

« On se demande si le bordel ambiant n'est pas voulu pour justifier une privatisation prochaine » (Agent).

« Il nous faut plus de certitudes sur les 2 piliers de l'ONF : le volet régalién et le volet commercial. Nous avons l'impression que l'ONF retape la partie commerciale pour la revendre bientôt à un Véolia ou à quelqu'un d'autre » (Agent).

Les agents ont peur que le caractère commercial soit utilisé par l'Union Européenne pour pousser à la privatisation du service public :

« Si l'Europe met son nez dans l'ONF, le fait d'avoir une mission commerciale et concurrentielle sera critiqué » (Agent).

Au-delà de cet aspect commercial, le caractère de service public est de moins en moins évident, voire de plus en plus « oublié » par les agents, y compris cadres et managers au point de remettre en cause des aspects incontournables et séculaires du métier.

Ce sont plus particulièrement les jeunes agents qui apparaissent les plus éloignés de cette culture du service public particulier autour de la forêt :

« L'affouage, c'est nul : on fait de l'épicerie, on ne gagne rien. On fait de l'épicerie, mais ce n'est d'aucune valeur et d'aucune logique économique pour l'ONF. En plus, c'est de la concurrence pour les exploitants et vendeurs de bois de chauffage » (Agent).

Le caractère de multifonctionnalité de la forêt, qui appelle une régulation que seul le service public peut garantir, est plutôt bien reconnu par les agents dans l'ensemble, mais des champs importants de la multifonctionnalité sont peu partagés, voire non reconnus en interne. Par exemple :

- L'accueil du public en forêt est reconnu, mais, plutôt coûteux et peu rentable, il est jugé inintéressant par certains agents ;
- Le rôle des forêts dans la protection et la gestion des eaux potables est primordial, mais il semble souvent ignoré par les agents et apparaît sous valorisé par l'institution ;
- Le rôle de l'arbre dans le cycle du carbone est mieux valorisé... par des partenaires de l'ONF⁶ que par l'ONF lui-même ;
- L'intérêt de la forêt primaire de Guyane n'est évoqué spontanément par aucun agent, ni même par les responsables des directions centrales ;
- Les rôles passés, présents et futurs que joue la forêt dans le domaine social apparaissent peu connus et sont très rarement évoqués : rôle dans l'effort de guerre⁷, rôle historique de la forêt comme assurance sociale collective, rôle de l'arbre et de la forêt dans l'imaginaire et la culture, etc.

⁶ Voir les publications de France Bois Forêt, FNCOFOR, FCBA, etc.

⁷ L'investissement de l'ONF dans l'exposition « 1914/2014, stratégie forêt » est perçu comme inutile par des agents y compris des managers.

2.2.3. LA REMISE EN CAUSE DE LA DIMENSION MULTIFONCTIONNELLE DE LA FORET ET DE SES AMENITES

Nous constatons un paradoxe sur la dimension multifonctionnelle de la forêt : elle n'est pas comprise, par la communauté des agents, dans tous ses aspects, mais, dans le même temps, le sentiment que l'ONF privilégie la fonction commerciale pousse les agents à penser que la gestion de la dimension multifonctionnelle de la forêt est abandonnée dans les faits. Cette analyse est confortée par une série de faits concrets parmi lesquels :

- Les conflits internes entre les différentes cultures professionnelles des agents, selon le rôle et la place accordés à chacune des fonctions économiques, environnementales et sociales :

« Le groupe des Directeurs Forêt a fait craquer plusieurs fois les services chargés de l'environnement ! Omniscients, insupportables, pas du tout en phase avec les projets environnementaux ou sociaux » (Agent).

- L'absence de stratégie de l'établissement sur la forêt primaire de Guyane qui représente pourtant les 2/3 de la forêt publique française :

« Sur la Guyane, l'ONF n'a qu'une quinzaine d'agents pour gérer une forêt deux fois grande comme la France » (Agent).

« Sur Cayenne, la R&D de l'ONF fonctionne avec trois jeunes volontaires civils, un ingénieur et deux techniciens, c'est très fragile. La Réunion, la Martinique se plaignent de ne pas avoir de soutien R&D » (Directeur de département).

« La stratégie ONF sur les DOM, c'est la DGA « Rey » qui va s'en occuper parce qu'elle est chargée des relations institutionnelles » (Direction).

- Enfin, la priorisation des missions pousse à se concentrer sur la mobilisation et la commercialisation des bois et services et à alléger les fonctions sociales et patrimoniales de la forêt :

« Avec la crise, il faut se concentrer sur le cœur de métier ! Donc le mot « environnement » disparaît. C'est un enterrement dans un paradoxe : on transforme la direction Environnement en département de la direction Forêt » (Agent).

« Sur le volet environnement, on est sur des petits projets en terme d'euros ou d'effectif, mais en terme d'image, de stratégie, ces projets peuvent être très regardés par nos partenaires » (Agent).

« Jusqu'à présent, la politique de l'eau à l'ONF était portée par un réseau commercial, car on voyait surtout l'intérêt de vendre des prestations Études et travaux » (Agent).

2.2.4. LE PASSAGE D'UNE GESTION A LONG TERME A UNE GESTION PRECIPITEE DE COURT TERME

Le propre du travail de forestier est de travailler sur le long terme. Or, un ensemble de facteurs, dont les évolutions déjà décrites, poussent les agents à agir sur le mode du court terme, voire dans la précipitation. Les facteurs qui génèrent ce mouvement sont d'ordre très divers, mais se cumulent en créant un effet de « pression » du court terme :

- La nécessité de produire plus vite est justifiée par la nécessité de vendre plus et plus vite. Ainsi le cycle végétatif de certaines essences ou plantations est raccourci. De nombreux agents considèrent que l'on « pousse » la nature, en allant désormais jusqu'à vendre des bois alors qu'ils ne sont pas encore coupés ;
- Les nouveaux outils de communication, outils de l'instantanéité, permettent de multiplier les occasions de créer des relations, sans hiérarchiser facilement les degrés d'urgence et d'importance ;

- L'accélération, le morcèlement et l'intensification du travail, la multiplication des tâches et tout particulièrement l'augmentation du volume de travail prescrit lié au reporting (remontée d'informations du terrain à l'administration centrale) génèrent un stress important chez les agents :

« On est tous dans l'urgence ! » (Agent).

« L'information, c'est tous les jours qu'on a un problème. Je perds 3/4h en info tous les jours. Vous êtes foutus de partout, aucune sécurité, aucun soutien. Vous devez tout faire en même temps. Tout ça est dénié. L'info pose un gros problème » (Agent).

Cette gestion accélérée de court terme est exigeante et, surtout, elle ne correspond pas à l'identité professionnelle des forestiers.

Ces 5 principales évolutions n'ont pas les mêmes cadres temporels, s'entremêlent et se chevauchent. Leurs effets sur la perte de repères et d'identité professionnels sont aggravés par le fait que la communication interne de l'ONF n'a eu que très faiblement un impact sur la culture d'entreprise et des agents, par manque de stratégie et d'ambition.

Les agents sont ainsi placés dans des conflits de valeur, une perte de sens préjudiciable à leur équilibre psychologique. Cela s'exprime autour de cette idée, résumée dans la citation ci-dessous :

« Plus que la charge de travail, ce qui fait mal, c'est la perte de sens de notre travail » (Agent).

2.3. Des rapports sociaux tendus entre DG et terrain

La perte de sens et l'effacement de la finalité de l'ONF a pour conséquence de modifier l'ordre entre les collectifs de travail représentant le terrain d'une part, la superstructure (la DG) d'autre part.

Ainsi, les rapports sociaux entre la DG et le terrain sont très affectés par le manque de confiance et de reconnaissance mutuels. Il existe une violence dans les propos tenus tant par des agents de terrain à l'endroit des agents de la DG qu'inversement.

Le terrain et les agents de terrain sont couramment stigmatisés, dévalorisés, non sans un sentiment de supériorité explicite ou implicite selon les agents de la DG.

Cette dévalorisation porte :

- sur les compétences

« Notre métier (à la DG) c'est d'aider les équipes, de fournir des outils aux équipes. Elles travaillent avec Excel, les pauvres gars, ils sont à la rue... Mais ils ont quoi d'autre? Rien. Donc normal.... Ben oui » (Agent).

« L'agent local ne connaît pas l'état de l'art, ne connaît pas les réseaux, il ne sait pas... L'expertise territoriale n'a pas de sens. Les compétences doivent être centralisées au bénéfice de tous. » (Directeur de département).

- sur le rapport au travail et le travail réalisé,

« Il y a des gens qui sont stressés de bosser 5h par jour alors qu'ils travaillaient 3 h par jour avant. Quand ils faisaient de la vente sur pied, ils regardaient les autres bosser. Aujourd'hui, avec les ventes façonnées, il faut qu'ils bossent! » (Agent).

« Sur le terrain, les agents pensent que la DG ne sert à rien, ils exigent des choses, mais ne répondent même pas au téléphone. Quand on demande des choses, si on ne leur explique pas, on n'a pas de retour » (Agent).

Tous les agents de la DG n'ont pas ces visions négatives du terrain. Mais elle génère des tensions, des conflits larvés, une ambiance négative, de l'insatisfaction, des pertes d'estime mutuelle, des atteintes à l'estime de soi.

3. Une organisation et un management en manque de cohérence et de consistance

3.1. Un manque de stratégie

3.1.1. UNE STRATEGIE DU DIRECTEUR GENERAL NON PORTEE ET NON RELAYEE PAR LES DIRECTIONS CENTRALES

Le Directeur Général a été nommé par le Gouvernement en novembre 2010. Il gère un EPIC qui dépend des politiques et orientations que lui donne son Ministère de tutelle (Ministère de l'Agriculture et des Forêts).

Le Directeur Général (DG) applique le Contrat d'Objectifs et de Performance 2012-2016 signé entre l'État, l'ONF et la FNCOFOR qui prévoit une réduction de 693 postes. Le Conseil d'Administration (CA) a décidé d'appliquer cette réduction de manière différente entre la DG et le terrain. Il est ainsi prévu une diminution de 14,8 % sur les effectifs du siège de l'ONF (soit 68 postes) tandis que 625 postes sont également supprimés sur le terrain (DT, Agences, UT) soit 7% des effectifs.

Dès son arrivée, le DG a dû gérer une grave crise marquée par plusieurs suicides d'agents sur leur lieu de travail et/ou avec leurs armes de services.

Conscient des difficultés que posent les réductions d'effectifs demandées par l'État, le DG fait, aujourd'hui, un diagnostic assez proche de la plupart des expertises « santé au travail » réalisées les derniers mois dans différentes DT⁸, au moins sur les points suivants :

- La nécessité de remettre le terrain au cœur des enjeux. C'est là que le sens du travail des agents pourra se reconstruire, c'est là que les innovations importantes pour l'établissement se mettront en place, c'est là que toute la légitimité de l'ONF repose (tant sur le plan de la production, de la multifonctionnalité de la forêt, des relations avec ses partenaires, du rôle à jouer dans la filière bois, etc.) ;
- Nécessité de relancer la négociation avec les partenaires sociaux pour reconstruire des relations positives, améliorer le vivre ensemble ;
- Nécessité d'améliorer l'organisation du travail sur toute la chaîne hiérarchique en résolvant progressivement de nombreuses défaillances historiques lourdes (concernant le système d'information, la gestion des ressources humaines...) ;
- Urgence de traiter le mal-être et la souffrance au travail des agents.

L'ONF a engagé en janvier 2012 un « audit socio-organisationnel » (ASO) qui dresse un tableau sombre de la situation sociale et de l'organisation du travail.

Pour redresser cette situation, le DG⁹ et le CA¹⁰ souhaitent « *redonner son rang de noblesse à l'acte de production* » :

- Le COP est signé avec les collectivités locales (clients/fournisseurs sensibles de l'ONF), qui s'engagent dans un réel processus partenarial officiel pour la première fois ;
- Le DG obtient du Ministère de tutelle, en 2014, le maintien du maillage territorial et la stabilisation du nombre d'Agents territoriaux ;
- Le DG souhaite revoir l'organisation territoriale pour redonner du pouvoir d'agir au terrain, remplaçant les Délégations territoriales et les services du siège en soutien à

⁸ Entretien du 4 juin 2014.

⁹ Entretien du 4 juin 2014.

¹⁰ C.A du 27 juin 2013.

l'activité de terrain. Il engage avec les Organisations syndicales un an de négociation pour aboutir à la définition d'un nouveau Schéma d'Organisation (SDO) en Avril 2014.

Le SDO est donc une orientation stratégique importante : son contenu peut être critiqué, mais cette orientation a été choisie et décidée par l'établissement et ses organes politiques.

Pour la direction générale, la réorganisation des organes centraux répond à cet enjeu de nouvelle organisation. Qu'il y ait ou non des suppressions de postes, imposées par la tutelle, le SDO et la réorganisation auraient eu lieu. Il est possible de discuter le contenu de la réorganisation (et son analyse critique est faite au chapitre IV), mais il est urgent de conduire une réorganisation profonde et efficace.

La santé au travail des agents en est très clairement dépendante. Pour le Directeur Général, la santé au travail des agents aurait même motivé cette réforme, l'audit socio-organisationnel servant de déclencheur.¹¹

La stratégie du Directeur Général et du Conseil d'Administration est donc posée.

Or, au vu des entretiens réalisés dans le cadre de cette expertise, il apparaît que cette stratégie n'est pas ou que peu relayée par les Directions centrales et les services.

Plusieurs directeurs et chefs de départements présentent les réductions de postes comme la finalité, le SDO et la réorganisation découlant de l'injonction de la tutelle.

« Le SDO est ce qu'il est, c'est inutile de le critiquer. Le rôle de la direction, maintenant, c'est de faire en sorte que cela fonctionne » (Directeur central durant une réunion d'information sur la réorganisation).

« Ça me fatigue un peu. Et je ne suis pas d'accord avec ce qui se fait. C'est nébuleux, on ne nous dit rien, enfin, on nous dit des choses, mais pas clair. Ce flou n'est pas bon, on a créé un malaise. Ils (le DG et le staff directorial) se sont réfugiés derrière la résolution du 27 juin 2013 du CA. Sans nous dire pourquoi il fallait prendre des mesures. Il n'y a pas de diagnostic éclairé. On peut comprendre qu'il faille donner plus de pouvoir au DT, mais qu'on nous le dise (...)

En novembre 2013, il y a eu une réunion avec le DGA qui nous a présenté les 2 DGA. On l'a su rapidement, mais pourquoi on change ? On ne sait pas. Les missions de l'autre DGA ne sont pas comprises : que fait-elle d'autre qu'avant. Est-ce un moyen de pouvoir, une simple étiquette, une nouvelle fiche de paie ? A-t-on créé les 2 DGA à la suite du passage de 2 directeurs en Ingénieur général ?

On n'a toujours pas compris quel lien va être établi entre DGA et DT/DA. Moi, je ne sais pas. » (Responsable de département).

Cette impossibilité à traduire et porter la stratégie politique caractérise la position des responsables de directions centrales et de départements rencontrés. Du coup, inévitablement, les agents s'interrogent sur la pertinence des réformes :

« Le SDO est mal vendu. C'est très très light, quels sont les bénéfices attendus, personne ne sait bien. » (Agent).

« Comment imaginer que la présentation du DRH sur la réorganisation peut convaincre des gens qui ne sont pas sollicités en amont et qui devront accepter de force ! Donc tout le monde s'écroule, car c'est très fragilisant de se démarquer. » (Agent).

« On entend qu'il faut s'occuper du social avant de s'occuper de l'économique. » (Agent).

« Ce qui est particulier, c'est que notre responsable nous dit qu'on peut ne pas être d'accord avec le SDO, que cela lui est imposé ... mais qu'il faut l'appliquer ! » (Agent).

¹¹ Entretien du 4 juin 2014.

« On ne comprend pas assez le sens, la référence au CA de juin 2013 n'est pas suffisante. » (Agent).

Parfois même le rôle des syndicats est incompris et ils sont accusés d'avoir fait pression sur la DG pour que des postes soient supprimés au siège. Cette idée est véhiculée par différents niveaux de hiérarchie, dont un directeur central que nous avons rencontré.

Nous avons constaté que cette idée est partagée par de nombreux agents qui pensent que les réductions de postes au siège sont exigées des syndicats. Cette idée montre combien la confusion devient totale à la DG. Il n'est pas normal que le niveau des Directions centrales contribue à cette confusion.

« Les directions font des efforts de réduction proposés par le SDO négociés avec les syndicats. Il y a nécessité de baisse des effectifs et il faut privilégier le terrain, car sinon, les syndicats vont s'attaquer au siège et le directeur central sera pris en défaut ! » (Direction).

« Les suppressions de postes au siège sont exigées par les syndicats. » (syndicats qui auraient une mauvaise image du siège) (Agent).

Le fait que la stratégie de la Direction Générale ne soit pas bien reprise et relayée par ses subordonnés pose deux problèmes majeurs :

- vu l'importance du sujet et comme nous avons pu le constater, l'absence de discours commun des dirigeants génère des inquiétudes de la part des agents ;
- cette situation dénote un fonctionnement très dégradé du management plus général.

La ligne hiérarchique ne peut pas fonctionner si, à son plus haut niveau, le portage de la stratégie, quelle qu'elle soit, n'est pas assumé.

3.1.2. UNE STRATEGIE ET DES « CONTRATS DE SERVICE » MANQUANT DE FORCE ET VISIBILITE

Parallèlement à la faiblesse de la ligne hiérarchique centrale, nous constatons que de nombreux services ne disposent pas d'une stratégie (ou contrat de service) très affirmée.

Le département Recherche et Développement par exemple, ne semble pas avoir de ligne stratégique précise et son rapport d'activité ne permet pas de la saisir. Certains services de la DRH ont des tâches, mais ne sont pas fédérés derrière une ligne stratégique claire, explicite que les agents et responsables seraient capables d'énoncer simplement. Des services travaillent dans l'ombre, se sentent exclus, non reconnus ne sachant pas si leur travail fait partie ou non de la stratégie de l'établissement.

Les témoignages des agents sont nombreux sur la question :

« Il n'y a pas de sujet considéré comme stratégique par la direction, mais tous sont suffisamment importants pour que j'y passe plus de temps que mon plein temps. » (Agent).

« Il y a un manque de cadrage stratégique de la R&D. » (Agent).

« On a une vraie difficulté au niveau DRH. On n'a pas de réponse. C'est l'éloge de l'inertie et inhibition. » (Agent).

« Il faut définir des vrais métiers... La maison réfléchit à partir d'hier ! La question centrale doit être "comment imagine-t-on l'ONF à 3 ans, à 5 ans". On essaie de courir derrière un retard. » (Agent).

Ce manque de stratégie a des répercussions sur les activités quotidiennes aux niveaux des départements et des agents. Des dysfonctionnements sont notés (qui sont explicités plus longuement dans d'autres parties de ce rapport) tels que :

- la gestion approximative des ressources humaines tant dans les affectations que dans la répartition des tâches (plusieurs postes liés au RH, hors DRH, à différents niveaux de l'organigramme, une fonction de communication éclatée entre plusieurs services, etc.) ;
 - « *Je suis arrivé en pleine réorganisation d'un service. J'ai attendu un an de savoir ce qu'il fallait que je fasse. Je suis sur un poste dont je ne connais pas encore l'intitulé.* » (Agent).
 - « *Mon arrivée n'était pas prévue, ils ne savaient pas qu'ils avaient une sortie de concours. Quand j'ai contacté le chef de service, il a découvert qu'il avait une recrue !* » (Agent).
 - « *Je suis chargée de communication interne et externe dans une direction métier, hors direction communication* » (Agent).
- les distorsions de la coopération entre services et départements et le désordre des fonctions :
 - « *J'ai plus de relation avec les responsables des départements de la DFRN qu'avec les responsables de la DCBS.* » (Agent).
- l'organisation du quotidien par des décisions qui sont incomprises :
 - « *Depuis qu'il y a la pointeuse, il y a un désengagement des gens face au travail. Ils disent qu'il ne faut pas compter les heures, mais pourquoi mettent-ils une pointeuse ?* » (Agent).

Les cadres de l'ONF, responsables des directions, départements, services ont besoin d'affirmer les objectifs de chaque direction, chaque département, chaque service et de mieux les communiquer aux agents. Pour cela, l'ONF a besoin d'un « service après-vente » des annonces et d'une clarification de la stratégie. Cela fait défaut alors que chaque niveau hiérarchique devrait être clair et précis dans les moyens de décliner les décisions, pratiquement, sur le terrain.

« *Le problème c'est que le management considère que lorsqu'ils ont écrit un truc sur le papier, c'est bon, ça suffit! Alors qu'il faut faire de l'accompagnement du changement, de la formation, du suivi.* » (Responsable de département SG).

Peut-être, durant notre mission, la période d'annonce de la réorganisation a-t-elle noyée les préoccupations stratégiques pour laisser place aux interrogations et nous avons moins perçu les messages stratégiques dans les entretiens avec les responsables de directions et de services.

Mais, en période de réorganisation et pour justifier celle-ci, il est important de se concentrer plus encore que de nature, sur les messages essentiels et de bien clarifier la stratégie. Nous n'avons pas perçu une telle dynamique de communication.

3.2. Une allocation des ressources problématique

3.2.1. LES DIFFICULTES D'UNE GESTION PAR STATUT

Une gestion appropriée des compétences et des mobilités permet de donner des perspectives d'évolutions aux agents et leur apporte de ce fait une reconnaissance symbolique, elle adapte par ailleurs les procédures de recrutements au plus près des nécessités de l'activité.

Nos entretiens ont mis en évidence de grandes difficultés de gestion des emplois et des compétences qui entravent autant les affectations de poste que les possibilités d'évolutions des agents.

La gestion des carrières des agents publics, à l'ONF répond au cadre strict de la fonction publique : catégorie, grade, corps, évolution « *naturelle* » de la rémunération, passage de

catégorie selon des procédures définies à priori (concours, commissions, etc.) et possibilités de changement de postes en fonction d'un même grade, corps et d'une même catégorie.

Or, l'ONF emploie aussi bien des titulaires que des contractuels, dont la part des premiers ne cesse de baisser tandis que la part des seconds augmente. En effet, d'après la synthèse financière publiée par l'ONF¹², les effectifs de titulaires de la fonction publique chutent de 13% de 2006 à 2012. Le nombre de non titulaires de la fonction publique augmente de plus de 100% sur cette même période et les contractuels du secteur privé connaissent une augmentation de 3% sur la période.

De ce fait, la gestion RH des agents selon le paradigme de la fonction publique se confronte à des modalités d'emplois qui tendent à se diversifier et s'en détacher, accentuant de ce fait les problèmes que pose une telle gestion.

« C'est une usine à gaz, on peut engager un travail pour harmoniser les parcours de carrières et avoir une convention collective pour les contractuels de droit privé » (Médecin du travail).

3.2.1.1 Le recrutement et les affectations

La superposition de différents statuts ne facilite pas la tâche des ressources humaines et de l'ensemble des agents : les titulaires sont une priorité sur les postes ouverts, les postes vacants n'ayant pas trouvé de candidat, après un certain nombre de mois, auprès des titulaires (dans le cadre des CAP) font l'objet d'un recrutement externe. Cela correspond à une procédure de recrutement en deux temps qui retarde systématiquement l'arrivée opérationnelle des agents sur les postes vacants générant des difficultés pour les services qui pallient à la surcharge de travail en attendant.

Ces lourdeurs dans les procédures de recrutement sont symptomatiques d'une gestion centrée sur le statut et non sur les compétences. Il arrive par exemple qu'on recrute un cadre A dont le parcours ne corresponde pas précisément ou pas du tout aux compétences demandées pour le poste tandis qu'un agent B ou C aurait les compétences demandées. Ceci, car le poste est précisément noté A, et donc doit être occupé par un agent A.

« Classé A ou A+ pour l'occuper il faut être attaché, on va recruter quelqu'un qui à ce grade, mais pas forcément les compétences. Des gens B ou C ne peut pas venir occuper un poste de A tandis qu'il aurait largement les compétences. On manage par corps et gestion statutaire » (Agent).

Il convient tout de même de noter que les agents titulaires sont attachés à ce cadre, car ils le lient à la notion de service public et ont le sentiment de le voir petit à petit disparaître par des recrutements de plus en plus fréquemment régis par les règles contractuelles.

3.2.1.2 Les évolutions de carrière

La rigidité des procédures propres à la fonction publique empêche, dans certains cas, les agents d'évoluer. Par exemple, pour les catégories B ou C, un passage à la catégorie supérieure est conditionné par des quotas octroyés bien par l'administration française. Il n'y a parfois plus de place pour passer en catégorie A :

« Au niveau national, le directeur RH du siège fait une sélection, j'étais toujours classée en rang 1 (en interne), mais il y a trois postes pour toute la France... » (Agent).

« Quelqu'un qui est motivé qui s'éclate dans son boulot, il ne peut pas monter. Parce que, s'il monte, il est obligé d'être muté. » (Agent).

Ces rigidités amènent à des situations ubuesque telle celle ci:

¹² Synthèse financière RDD 2012_ONF, p.15.

« J'ai une fiche métier, contexte, nom... de catégorie A, mais je suis B et en plus on me donne un métier C. On est dans cette folie. Ma rémunération est B. » (Agent).

Du fait de la structure de l'administration centrale de l'ONF, les évolutions, pour les cadres qualifiés, ne sont pas nombreuses. Il est difficile de « monter » plus haut, sauf à changer d'administration.

« Avant j'étais dans le conseil, parcours tout tracé. Mais à l'ONF c'est extrême inverse. Il n'y a pas de proposition. On ne sait pas quoi faire de nos profils. » (Agent).

« Je suis au niveau max dans la filière où je suis le plus compétent, donc je n'ai aucune perspective d'évolution de carrière. On peut me donner une mutation sur un poste pour lequel je ne suis pas compétent. » (Agent).

L'absence de perspectives concrètes d'évolution pour les agents de l'ONF a pour effet de favoriser la démotivation de ceux qui ont l'ancienneté la plus importante. En effet, si la progression de poste représente une prise en compte de l'investissement et des compétences des agents dans leur poste, l'absence d'évolution produit l'effet inverse : l'ensemble du travail et de l'investissement réalisés ne sont pas valorisés... « A quoi bon ? » devient-il légitime de s'interroger.

« Quand on dit « ça fait 30 ans que je suis là, je n'ai pas bougé de salaire », (quand on voit un agent se faire) oublier, se laisser oublier, attendre qu'on vienne le chercher c'est relativement fréquent et d'autant pour les personnels C et B... » (Médecin du travail).

« En matière de gestion RH c'est n'importe quoi. Pendant des années on accepte l'inacceptable. On est seul face à tout ça. Démotivation du jour au lendemain. » (Agent).

« Ça fait trois ans que je suis suspendue au-dessus d'un fil avec une paire de ciseaux dessus, je ne sais pas quand ça va se fermer. On n'a pas de perspectives de ce qui va se passer après. » (Agent).

Cette inadéquation des orientations RH avec les volontés et nécessités d'évolution des agents produit le sentiment d'un manque de reconnaissance de la direction pour le travail effectué, et petit à petit lorsque les perspectives de reconnaissances s'estompent, elle risque de démotiver les agents.

3.2.2. LE FLOU ET LE DESORDRE DES FONCTIONS

3.2.2.1 Des catégories qui ne correspondent pas à l'activité quotidienne

Il convient d'alerter sur les nombreuses situations d'agents pour lesquels la classification n'est pas en adéquation avec le contenu de l'activité réelle et quotidienne. Que ce soit le cas d'une sur-classification ou d'une sous-classification. Dans le deuxième cas, il s'agit souvent de postes de catégorie B qui effectuent au quotidien des tâches de catégories A.

Bien que ce décalage soit sans doute largement favorisé par les contraintes de gestion statutaire, il est générateur de sentiment de frustration et d'injustice.

« J'ai une fiche métier, contexte, nom... de catégorie A, mais je suis B et en plus on me donne un métier C. On est dans cette folie. » (Agent).

3.2.2.2 Des fiches de poste en décalage avec l'activité réelle

De la même manière, le contenu de nombreuses fiches de poste n'est pas celui de l'activité réalisée au quotidien. Il y a plusieurs raisons à cela, que ce soit parce que le poste a évolué sans que la fiche de poste ne soit actualisée ou qu'il n'existe pas de projet de service précis et réellement identifiable.

« Par exemple dans ma fiche de poste il y a écrit [...], mais ils ne parlent pas du tout de [...] alors que c'est un gros travail. Ma fiche de poste n'a pas changé avec mon passage B en 2002. » (Agent).

3.2.2.3 Le manque de clarté dans l'organigramme

Par ailleurs, ce manque de clarté que subissent les agents aux cœurs de leurs fonctions est alimenté des désordres dans la construction de l'organigramme de l'ONF. Certains agents disent ne pas comprendre la cohérence de certains départements qu'ils perçoivent comme un « fourre-tout », une construction par défaut, car on n'a pas su lui donner un objectif réel, comme s'il était là pour placer les agents aux fonctions si particulières et uniques qu'on ne sait où les mettre.

« On s'est ramassé tout ce qui n'était pas suffisamment structurant à l'office pour structurer une sous-direction. » (Agent).

3.2.3. LES CONSEQUENCES DE CES IMPRECISIONS

- Conséquence n°1 : sollicitations diverses et inopinées générant, perte d'intérêt, surcharges ou sous-charges de travail

Ces imprécisions encouragent une organisation qui est susceptible de solliciter les agents pour des tâches diverses qui ne leur incombent pas, voire « *pour n'importe quoi* ». En effet, n'ayant pas d'attribution de dossiers ou de suivi d'un vrai sujet, le management cherche à combler le temps de travail de leurs agents par des tâches qui ne sont pas forcément en adéquation avec ce que ceux-ci considèrent comme faisant partie de leurs attributions.

Cette situation est génératrice d'une perte d'intérêt pour le travail et un facteur important de démotivation, car le travail semble ne pas avoir d'intérêt dans l'œuvre commune de l'ONF.

« On affecte des gens sans leur filer de feuille de route, et on doit nous, nous emparer de la matière. » (Agent).

L'existence de ces zones de flottement et de telles imprécisions au cœur des fonctions des agents peuvent générer des surcharges ou sous-charges de travail.

- Conséquence n°2 : absence de reconnaissance

L'inadéquation des activités quotidiennes avec les caractéristiques du poste occupé sont un signe pour certains agents d'un désintérêt de leur direction pour le travail réalisé au quotidien, et de ce fait un manque de reconnaissance qu'ils perçoivent par rapport à l'engagement dont ils font preuve :

« Tous les adjoints ACS ou ACP hormis moi ce sont tous des A. Moi je suis complètement dévalorisé, on pourrait me demander des choses beaucoup plus... participer à des réunions, gérer certains dossiers, que j'ai pas parce que je ne suis pas A » (Agent).

- Conséquence n°3 : entrave à la coordination des équipes

Ces imprécisions ont aussi un effet sur l'organisation du travail pour l'ensemble des agents du siège. Elle génère des entraves à la coordination des équipes au sein des départements, entre départements au sein d'une direction et entre directions au sein du siège.

- Conséquence n°4 : démotivation et défiance vis-à-vis d'une direction qui ne remplit pas son rôle

L'imprécision des tâches que les agents ont à réaliser génère un véritable cloisonnement entre les services, les attributions, postes, fonctions, objectifs des agents ou services n'étant pas clarifiés, il est difficile d'accéder à une information claire et celle-ci peine à circuler. L'ensemble de ces dysfonctionnements se transforme en défiance vis-à-vis d'une direction qui ne jouerait pas son rôle.

3.3. Un management fragilisé et en difficulté

3.3.1. DES MANAGERS HIERARCHIQUES QUI ONT DU MAL A GERER LES FONCTIONS D'EXPERTS ET LES RESEAUX THEMATIQUES

Une grande partie des emplois de la DG sont occupés par des « experts ».

Cet état de fait est en partie, le résultat de la construction historique de la DG : lorsqu'un agent avait développé des compétences pointues sur le terrain, en agence puis en DT, sa seule évolution/promotion possible était à la DG.

La DG dispose donc, dans ses agents, d'un grand nombre d'experts. Dans la pratique, ces experts sont spécialisés sur des thématiques (chasse, sylviculture, accueil du public, etc.).

Cette culture d'expertise est forte, car elle est, pour beaucoup, incarnée par les corps historiques qui ont constitué l'ONF (IAE, ENGREF...).

Cependant, pour dynamiser l'ensemble de l'ONF, les managers hiérarchiques de la DG ont surtout besoin de gestionnaires/organiseurs des fonctions de base : ressources humaines, finances, production, commercialisation, R&D.

Or les experts thématiques ne sont pas spécialistes (et pas forcément motivés) par ces fonctions « gestionnaires ».

Du coup (heureusement et/ou par voie de conséquence)¹³, les experts ont axé leur travail d'animation de réseaux thématiques sur des aspects techniques liés à la production comme la sylviculture, la chasse, etc., ou sur des aspects fonctionnels comme certains réseaux liés à des logiciels ou à des types de clientèles.

Ces réseaux couvrent tout le territoire de l'ONF. Les activités de ces réseaux se déploient en parallèle de la ligne hiérarchique, servant plus ou moins le processus de production de base de l'ONF. Certains sont essentiels au processus de production.

Au final, l'ONF est animé par une structure hiérarchique classique décentralisée :

- au siège : DG, Directeurs centraux, Responsables de département, Responsables de services, agents.
- Sur le territoire : directeur territorial, directeur d'agence, responsables de pôles, RUT, AP.

Mais dans le même temps, de manière transversale, des « réseaux » parcourent l'ensemble de cette structure.

L'activité au sein des réseaux et la manière dont elle est conduite ne semblent pas très explicites. Elles varient selon les réseaux : l'intérêt et la motivation pour le sujet thématique du réseau peuvent primer sur le cadre hiérarchique ou l'inverse.

En principe, il n'y a pas de relations hiérarchiques au sein de ces réseaux. Par contre, l'expertise que nous avons réalisée pour le CTHSCT de la DT Lorraine montre que les managers intègrent peu l'activité des agents au sein des réseaux. Cette lacune génère des tensions pour les agents tiraillés entre leurs engagements au sein de ces réseaux et leurs activités habituelles. Elle contribue également à la méconnaissance du travail réel et à la sous-évaluation de la charge de travail.

Les managers hiérarchiques ont visiblement des difficultés à gérer cette forme de gestion matricielle à l'échelle de la DG, entre la ligne hiérarchique classique et l'animation des réseaux par les experts, lesquels, par définition de leur thématique, sont assez cloisonnés.

¹³ Une étude plus approfondie des relations de causes à effet entre la présence des experts et la construction de réseaux thématiques de travail au sein de l'ONF serait intéressante. Nous n'avons pas eu les moyens de réaliser cet approfondissement.

Se posent alors la question de la légitimité du pouvoir hiérarchique d'une part et la question de la légitimité des experts d'autre part :

« On a eu beaucoup de mal à faire reconnaître qu'on a des experts pour chaque problème, secteurs... J'ai un expert du domaine (...), un expert (...), un expert (...). C'est normalement le résultat d'un parcours professionnel avec spécialisation progressive pour arriver comme expert spécialisé. Il faut qu'il soit reconnu. On devait travailler sur des parcours de carrières. La DRH n'a rien fait. Sur la qualification des expertises à l'ONF, rien ne bouge. » (Directeur de département).

« (sur nos réseaux) On ne peut pas y aller à 20 % sur ces sujets, on doit aller à 120 %. Cela fait des années que je tiens le réseau à l'ONF à bout de bras. J'avais réussi à créer un réseau sur les DT pour huiler les choses. » (Agent).

« Quand je suis sur le terrain pour le réseau YY, je suis un peu charrette (dans mon travail). J'ai X jours officiels sur le réseau YY pas du tout en lien avec mon travail quotidien. Sur le terrain, on a une forme de matriciel : les animateurs sollicitent les membres, mais sur le terrain la hiérarchie reste assumée par le DA. » (Agent).

« Il y a également une tension entre les BE et les réseaux naturalistes: les compétences des membres du réseau sont utilisées pour décrocher les marchés et après on sollicite les gens pour rapporter de l'argent. Pour correspondre au calendrier du client, les périodes de travaux de terrain ne correspondent pas avec les impératifs temporels, saisonniers des naturalistes. » (Agent).

« On supprime le matriciel (dans le cadre du SDO), mais il ne faut pas que l'animation des réseaux disparaisse. J'ai le contact avec les réseaux qui vivent mal le sujet, ils sont inquiets. Dans cette organisation nouvelle, ce qui me fait peur c'est que les animateurs de réseaux ne sont plus soutenus sur le fond, sur le plan politique. » (Agent).

« Quand on est dans une DG, on a un enjeu de légitimité il faut être expert. On ne peut pas recruter des jeunes non expérimentés. On a une légitimité à faire de l'animation nationale. J'estime que je n'ai pas de légitimité sur les dossiers de ma collègue si je récupère son poste [cloisonnement]. » (Agent).

« C'est propre au siège: on est des experts, on a besoin de temps pour intégrer les compétences. » (Agent).

« Je n'ai pas le temps de m'ouvrir aux autres sujets. On est en système de saturation, on a de telles demandes pour dégager du temps et se connecter aux autres choses. » (Agent).

« Notre cloisonnement est plein de trous: on échange entre spécialistes, mais on ne peut pas se substituer à lui. » (Agent).

« On est dans son silo, heureusement, on sait se faire passer les infos à qui de droit quand il le faut, ce n'est pas un manque d'ouverture de notre part, mais un manque de temps, un manque de coordination, de diffusion de l'information. » (Agent).

« Ce qui permettait au collectif de fonctionner, c'était l'informel, entre nous. » (Agent).

« On se fait des veilles mutuelles sur certains sujets et on les partage. » (Agent).

« Ça prend du temps de le construire ce collectif. Untel dit bien qu'il lui a fallu 1 an pour s'intégrer. Moi ça fait 7 ans que je suis là, j'ai mis 4 ans à acquérir cette légitimité, et qu'elle soit sollicitée. Qu'est-ce qu'il faut lutter pour l'acquérir ! » (Agent)

« Les directeurs d'agence sont dans le quantitatif, c'est plus clair. Ici, au siège, pour répartir, c'est plus qualitatif, c'est plus difficile de répartir les charges, il y a plus d'autonomie de la part des agents. » (Directeur de département)

Cette superposition de la ligne hiérarchique et du fonctionnement en réseaux crée une confusion du pouvoir, de l'ordre et sûrement une confusion dans la finalité de l'un et de l'autre.

Il est difficile pour les managers de proximité de gérer des collectifs de travail qui peuvent être écartelés entre ces dynamiques.

3.3.2. UN MANAGEMENT DE PROXIMITE SOUVENT ELOIGNE DU TRAVAIL REEL

Le management de proximité dispose donc de peu de repères stratégiques pour organiser le travail des agents. Il est cependant chargé de l'organisation des collectifs de travail.

Dans certains services, les managers de proximité arrivent cependant à transmettre le sens du travail, les objectifs et à organiser positivement les collectifs. Le travail est reconnu de qualité par les agents. Ainsi la coopération entre agents dépend, selon eux, de certains paramètres dont certains sont présentés comme particulièrement importants : avoir des objectifs clairs, avoir la capacité à gérer les urgences ou les imprévus, etc.

« Aujourd'hui on avait des conditions de travail optimales, je n'ai jamais été dans des conditions aussi favorables. Nos chefs sont des gens qui passent les infos dès qu'ils peuvent, il y a une confiance mutuelle totale, ils sont attentifs à leur collaborateur. Quand quelqu'un est malade ils ont le souci que l'équipe fonctionne bien, il y a une culture forestière qu'on partage. Il n'y a pas d'ambiguïté sur les objectifs ; respect pour les collègues de terrain. » (Agent).

« On sait déposer un boulot pour en faire un plus urgent. Il y a peut-être un peu plus de nervosité dans le travail, mais l'équipe est très soudée et se connaît bien, on a la faculté, une entente qui permettent d'éviter les empêchements. Le chef de service connaît bien le métier, proximité géographique, forte entraide. On sait compter les uns sur les autres. Ce n'est pas comme dans certains services où les gens disent « ce n'est pas mon boulot, qu'ils se débrouillent ». On travaille dans l'urgence, on est en bout de haine, il faut récupérer le temps perdu par les autres échelons, les gens n'en ont pas conscience et en même temps ça se passe bien. » (Agent).

« Personne n'est venu travailler à reculons dans l'équipe. Il y a quand même des coups de gueule, mais ça se calme vite. Ça se gère en réunion, on met les choses à plat. C'est bien c'est nécessaire pour avancer. Sur ce service, il y a de la bonne volonté dans le travail. Grâce au chef de service, les conditions de travail ont bien évolué. Il défend bien les agents et le service. » (Agent).

On notera dans les verbatim ci-dessus que la proximité, la disponibilité, l'engagement du manager de proximité reviennent comme des points important facilitant le travail, optimisant les conditions de travail.

Cependant, nous avons constaté que dans la majorité des services, les managers de proximité ont de sérieuses difficultés à assumer leur rôle d'organisateur du travail et de régulateur de la répartition des tâches.

Les agents font surtout état d'imprécisions dans les prescriptions qu'ils reçoivent ou ne reçoivent pas :

« Ma mission est claire sur le papier, mais pas du tout avec mon chef qui a un style très particulier » (Agent).

« Marre de la gabegie : Logiciel qui sont mis en place et qui ne servent pas, chefs qui inventent des trucs tous les matins... Tout le monde a l'impression d'être le bouc émissaire. On a l'impression d'être ballotté, on n'a plus de repères. Le problème à l'ONF c'est qu'aucune information n'est carrée et précise, pas de mise à jour... » (Agent).

« J'ai fait un topo sur toutes mes tâches. On n'a pas vraiment de demande, je mène ma barque toute seule, je suis "mise à part"... On ne s'apercevrait pas si je ne faisais rien. Il pourrait y avoir des règles, des chartes graphiques pour que toutes les secrétaires utilisent les mêmes. Chacun fait son truc dans sa direction. » (Agent).

« Ils ont su début juillet que j'arrivais en septembre. On a fait mon poste au coup par coup. » (Agent).

« L'ancienne assistante de direction est partie au (...), le poste est resté vacant pendant 8 mois. Et chacun refaisait un peu des trucs. On a eu un CDD pendant trois mois. Quand X est arrivé, il n'y a pas eu de passation. » (Agent).

Ces imprécisions dans les prescriptions du travail ont pour origine la non-maitrise par les managers de proximité du contenu du travail.

Cette perte de maitrise du contenu du travail est alimentée, selon les cas, par plusieurs facteurs qui s'entremêlent :

- Le défaut d'organisation et de responsabilité de certains managers de proximité les coupe des agents tout en perturbant les agents :

« J'ai un n+1 qui ne répond plus du tout à ses mails. Il ne signe plus aucune demande de congés dans les temps. Il y a un vrai manque de prise de responsabilité. » (Agent).

« Mon n+1 n'a pas eu de formation de management. » (Responsable de pôle).

« Je fais le brouillon du compte rendu d'entretien annuel, je rédige, je l'envoie à mon chef, il me dit ok, je le signe et ensuite je n'arrête pas de le demander avec la signature du n+1. Et je l'ai l'année suivante, juste avant l'entretien annuel suivant ! » (Agent).

- Le non-respect des étapes fondamentales du dialogue avec les agents crée une distance et une méconnaissance de leur activité réelle. Plusieurs agents disent par exemple, ne pas avoir d'entretien annuel ou avoir eu celui-ci mais en retard :

« On n'a pas eu notre entretien annuel, au niveau RH il n'y a pas de suivi. » (Agent).

« On a des réunions de pôle. Mais aucun temps de travail avec les responsables. Sinon après 19h ! on me dit: "on verra à l'entretien personnel". » (Agent).

- La complexification du travail liée à la multiplication des procédures rend la compréhension de l'activité réelle plus délicate. Le temps consacré aux procédures ne l'est plus pour la communication.

« Maintenant, il y a trop de procédures et du coup, il y a moins de communication. Et ceux qui ont mis en place les procédures sont ceux qui ne les respectent pas. » (Agent).

- Les défaillances des N+1 et N+2 sur des actes de management peuvent être reproduites par les managers de proximité. Le manque de clarté sur la stratégie qui n'est pas relayée par les N+1 ou N+2 fait partie de ces défaillances (voir ci-dessus). D'autres concernent la manière d'agir vis-à-vis des subordonnés et/ou la posture du manager : non-réalisation des entretiens annuels, manque de disponibilité, non prise en compte des facteurs de stress, délégations non assumées :

« Je fixe les orientations (en matière de charge de travail) puis c'est le pôle qui a une marge de liberté. Quand je vois qu'il y a trop de liberté, je rajoute quelques charges à la barque et si ça couine, je reviens en arrière. » (Directeur de département).

« Le flou ne crée pas de stress et d'anxiété. » (Directeur de département).

« On a fait des entretiens annuels, une personne m'a dit qu'il devait abandonner des missions. Je ne lui ai pas dit oui, mais en plus il devra reprendre les missions de son collègue donc il devra en abandonner d'autres. » (Directeur de département).

« De toute façon, les managers de proximité n'ont pas le temps. Ce n'est pas leur fonction de répondre aux questions techniques de GRH dont on a les réponses sur Légifrance. » (Direction).

« Tous les encadrants intermédiaires sont entre le fer et l'enclume. Ils ne sont pas à l'écoute, il faut passer le stade de l'engueulade, après ça va mieux. » (Responsable de pôle).

« Pour les entretiens entre cadres et agents, l'expérience que j'ai c'est que les gens préfèrent être seuls avec moi plutôt qu'avec leur responsable de département ou de pôle. » (Direction).

- La difficulté à gérer des emplois hautement qualifiés et autonomes fonctionnant en réseaux parallèles à la fonction hiérarchique (voir infra) ;
- La souffrance au travail des managers de proximité qui perturbent leur propre activité (voir infra).

L'ensemble de ces facteurs génère une tension et une dégradation des modes d'organisation au plus près des collectifs de travail.

Elle génère également une perturbation dans l'autre sens : les managers de proximité, disqualifiés par le jeu de ces facteurs, ne peuvent plus assurer leur mission de « faire remonter » les informations du terrain aux cadres et décideurs.

Ainsi, la coupure entre « le sommet » (le comité directorial) et « la base » (les agents) ne peut que s'aggraver dans un cercle vicieux : moins le sommet leur donne les moyens de travailler (stratégie, cadres et outils), moins les managers de proximité peuvent diriger les collectifs de travail. Et, moins ils dirigent les collectifs de travail, moins ils sont en « prise » avec le terrain et les agents. Ne pouvant faire remonter des informations précises du terrain, ils coupent le sommet des éléments de connaissance du terrain qui seraient nécessaires pour améliorer la stratégie et les outils. Et ainsi de suite.

Ce système de management dégradé produit de la souffrance à tous les niveaux : perte de sens, sentiment d'inutilité et d'impuissance, énervement et tensions dans les relations de travail, etc.

3.3.3. LA POSITION AMBIVALENTE DES MANAGERS ET LEURS MALTRAITANCES

Les managers de proximité et les autres cadres en charge du management sont concernés, comme les agents, par tous les facteurs générateurs de risques psychosociaux qui affectent l'organisation de l'ONF, évoqués par l'ASO et la présente expertise: perte de sens, intensification du travail, surcharge.

Plusieurs de ces cadres sont dans une situation délicate, dangereuse pour leur santé.

Ils tentent d'assumer les contradictions du système ou les évacuent. Mais l'une ou l'autre des postures peut générer du mal-être, de l'angoisse pour eux-mêmes.¹⁴

« Le problème, c'est que quand tout est pipé, le manager ne peut rien faire, je comprends notre chef de service. » (Agent).

« Il n'y a pas de respect du management de proximité sans cesse agressé par les agents de terrain. Quand je déploie mon outil logiciel, les managers de proximité sont tout de suite à imaginer des stratégies et comment ils vont être agressés (par les agents de terrain). » (Agent).

« Les directeurs d'agence apprennent par l'avis de candidature que leur poste est remis en cause. » (Agent).

¹⁴ Il est évident aussi que cela génère des problèmes et du mal-être pour les agents qu'ils managent. Ce point est étudié dans la partie 10 sur les RPS.

« La hiérarchie est uniquement une hiérarchie qui m'empêche. Elle ne m'est d'aucun secours, d'aucune aide. » (Responsable de pôle)

« Il y a des difficultés managériales, au niveau intermédiaire, mais surtout au niveau des managers centraux. Le management intermédiaire qui accompagne les équipes est mis en difficulté, dit ne pas avoir de soutien. Quand il y a une problématique posée, pas de réponse. Quand je suis alertée sur une difficulté managériale, quand je la fais remonter, on est spécialiste du traitement en millefeuille: je rencontre en face à face tous les acteurs, mais au final rien ne se fera, on ne fait rien ensemble. » (Agent).

« Bon soyons pragmatique, la direction XX, un panier de crabes oui, quand on voit les luttes de pouvoir... Soit le directeur central explose, soit il faut l'aider... » (Agent).

Les managers ne parlent pas ou très peu de leur souffrance. Ce sont les agents, leurs subordonnés qui évoquent la question et tirent la sonnette d'alarme. Nos entretiens nous permettent de faire l'hypothèse qu'ils le font pour trois raisons principales :

- Les agents peuvent être solidaires avec leur chef :

« Des fois, on voit notre chef sombrer, il ne vient plus manger le midi, alors on va le chercher et on le force à s'arrêter. Dans le service, on est solidaire, on ne laisse jamais quelqu'un s'isoler. » (Agent).

- La situation de souffrance des managers les affecte directement. Les agents se sentent être des éléments qui génèrent cette souffrance. Cela les met particulièrement mal à l'aise, générant un mouvement de compassion et/ou un sentiment de culpabilité ou d'injustice fort :

« Mon chef de département prend pour une agression à chaque fois que je demande un entretien "tu me fais perdre 20 minutes". » (Agent).

« On se retrouve l'agresseur de quelqu'un qu'on est venu voir pour avoir de l'aide ! » (Agent).

- Les agents mesurent que cette situation a un impact totalement délétère sur le fonctionnement global.

« Il y a une maltraitance des cadres. Il y a un malaise des cadres: on ne comprend plus où on va, on ne peut plus manager. C'est tous les niveaux de cadres qui sont concernés. Le relai direct de la DG, les directeurs sont en souffrance aussi : on voit des burn out, des tentatives de suicide et, plus fréquent, de l'automutilation. Cela croît fortement depuis 4 ans.

Un indice : c'est le nombre de cadres internes et externes coachés. Il y a les demandes spontanées et les demandes par le manager, il y a en plus le coach officiel et le coach informel... Avant, le système de coaching était un accompagnement pour partir. Aujourd'hui, c'est plus large. » (Agent).

« Le management, c'est le symptôme inquiétant de l'office. On doit réfléchir au Plan de succession des dirigeants de l'ONF et des cadres clés qui ne sont pas forcément les mêmes. » (Agent).

3.3.4. L'ABSENCE DE PRISE DE DECISION COMME MODE DE FONCTIONNEMENT COURANT

Nous avons constaté dans la majorité des services, une exaspération des agents confrontés au caractère bureaucratique et technocratique de l'organisation centrale.

La prise de décision, dans la plupart des services, est lente, conditionnée à de multiples arbitrages qui tardent à être donnés. Il arrive même fréquemment qu'aucune décision ne soit prise, le pourrissement de situation s'installe alors par défaut de décision.

Pour les agents, l'absence de décision se traduit par du travail empêché et génère un mode dégradé de collaboration :

« Il y a beaucoup de discussions dans l'équipe, mais on n'arrive pas à décider. Ça flotte, aucune décision n'est prise et appliquée sauf quand il y a une contrainte imposée. » (Agent).

« Le problème à l'ONF c'est que rien n'aboutit :

- Groupe Parité homme-femme, il y a des statistiques et des documents à la DRH, et une mission spécialisée.... et rien, il n'y a aucune décision.*
- Groupe Télétravail, c'est un projet en lien avec la parité, car il y a officiellement des femmes qui font du télétravail... mais rien, on nous prend pour des cons !*
- Vieillesse à l'ONF, une plaquette a été faite, mais rien ! On dit qu'on ne peut pas la diffuser parce que l'ONF n'est pas prêt ! » (Agent).*

« On a des rites à la DRH, on demande beaucoup de documents et ce n'est pas utilisé. On n'a pas de retour. » (Agent).

« Tout s'ensable, sauf pour quelques responsables actifs. Pour ensabler, une technique de la hiérarchie, c'est de réagir sur un petit détail et de le prendre comme prétexte. » (Agent).

Ce manque de décision génère également de l'exaspération voire de la colère, ou peut, selon les cas, se transformer en fatalisme, en démobilisation ou en prise d'initiatives individuelles qui, du coup, peuvent manquer de coordination et/ou de légitimité.

Les exemples de ces situations sont très nombreux :

« Le problème à l'ONF c'est qu'on change sans changer. » (Agent).

« On co-anime un réseau avec une collègue d'une autre direction sans avoir de lettre de commande : cela fait 5 ans qu'on l'attend. Mais nous on fait et l'on est accepté. » (Agent).

« La direction a eu la gestion du SIG : personne ne s'en occupait, alors que c'était important donc la direction l'a récupéré. » (Directeur central).

« La politique de la maison c'est chacun fait ce qu'il veut. » (Agent).

« L'accord Technicien Agents de maîtrise concerne les ouvriers forestiers qui font de l'encadrement. Il est sur la table depuis 18 mois. Accord signé le 27 mars pour soi-disant mise en œuvre le 1^{er} juin. Accord contradictoire, contraire à la réglementation, contraire aux usages de la maison, pas le temps de le mettre en œuvre au 1^{er} juin... ».

« On ne veut fâcher personne. On me dit : vous êtes cadres débrouillez-vous. » (Agent).

« Il y a une absence de décision. J'ai fait un petit rapport de 4 pages avec tous les arbitrages en attente et qui m'empêchent de travailler. Il y a plus de 40 décisions que j'attends... » (Agent).

3.4. En conclusion, un travail d'organisation défaillant

Les dysfonctionnements observés tout au long de la chaîne hiérarchique aboutissent à une désorganisation du travail. Cette situation peut être résumée ainsi :

Le travail d'organisation est un processus dynamique qui résout des contradictions afin que le travail puisse être assumé. Ce processus est réalisé à différents niveaux qui donnent des orientations, délèguent, prescrivent le travail, etc.

Chaque niveau organise pour le niveau qu'il sert (c'est à dire pour lequel il a une responsabilité).

On peut distinguer six niveaux du travail d'organisation¹⁵ :

- Le premier niveau est celui de la tutelle (qui donne des cadres et orientations contraignants) et du Directeur Général qui réalisent un **travail d'organisation politique**. Il s'agit de la définition de la finalité et des moyens de l'organisation ainsi que son positionnement. À ce niveau, sont nommés (et révoqués) des dirigeants mandatés pour réaliser le projet institutionnel ainsi prescrit en termes généraux de missions et de moyens ;
- Le deuxième niveau est des Directeurs Centraux et du comité directorial (CODIR). Ce deuxième niveau a pour but de réaliser le **travail d'organisation de nature gestionnaire**, déployé par les dirigeants et les fonctionnels. À ce niveau sont définis la politique de ressources humaines, les dispositifs de contrôle, les moyens et le cadre général d'organisation. Il s'agit de fabriquer les prescriptions qui permettent de faire réaliser par d'autres le projet de nature politique. Ce niveau détermine les périmètres d'action et de responsabilité de chacun et les moyens associés pour mener les missions à bien, il répartit les ressources en conséquence ;
- Le troisième niveau est celui des chefs de département et des chefs de services. C'est le **niveau des « managers de proximité », de la hiérarchie intermédiaire** dont le travail est prescrit par le niveau 2. Le manager est à l'articulation de la prescription gestionnaire idéale et du travail réel possible. Le travail d'organisation du manager consiste à relayer les prescriptions gestionnaires auprès des équipes, en les traduisant en langage utile à l'action, puis à rendre compte de l'action réalisée en langage de gestion. Dans ce double mouvement, le manager transforme la prescription et fabrique une justification du travail réalisé. Le travail d'organisation consiste ici à transformer la prescription reçue en termes d'objectifs et de moyens en des tâches qui puissent être réalisées par les agents. Il s'agit de préparer, organiser le travail des équipes.
- Le quatrième niveau est celui des collectifs de travail qui réalise un **travail d'organisation locale**. Ce travail d'organisation est finalisé par ceux qui réalisent le travail, in fine, sur le terrain, l'équipe de travail, le collectif. Ce travail de renormalisation collective de la prescription est de nature opérationnelle. Il constitue un cadre prescriptif renouvelé pour l'individu, qui travaille sous le regard (effectif ou imaginaire) de son équipe et de ses pairs, auteurs de ce travail d'organisation. C'est là que les collectifs s'organisent de manière plus ou moins formelle, où se crée l'entraide, où se répartissent les tâches en fonction du temps et des aptitudes de chacun. C'est à ce niveau que l'agent peut commencer à dire qu'il peut prendre des initiatives, qu'il peut développer de l'autonomie au-delà de l'exécution des ordres stricts ;
- Le cinquième niveau est celui de l'agent impliqué dans une équipe et du **travail d'organisation personnelle dans l'échange** qui se fait entre l'agent et les destinataires du travail (clients internes ou externes). Dans cette relation, chacun reprend et met à sa main la prescription et les normes collectives hiérarchiques d'une part (prescription officielle, normes) et, d'autre part, les normes locales (« arrangement » avec les collègues) de manière à pouvoir résoudre la singularité de chaque cas qui se présente. Ce travail d'organisation personnelle dans l'échange peut être soutenu par le collectif et peut alimenter sa compétence. Il peut aussi se dérouler de manière silencieuse et coupable, en prenant sur soi, en baissant le front à chaque fois qu'une contradiction dans la prescription du travail ne peut être résolue et vient appauvrir, minimiser, voire détruire la relation d'échange et de service ;
- Enfin, le sixième niveau est un niveau qui concerne l'agent dans son **travail personnel d'organisation intime**. Chaque personne dans son travail s'organise, s'arrange, trouve ses propres gestes, dispose ses outils à sa manière.... Chaque personne élabore son

¹⁵ Marie-Anne Dujarier, sociologue, a beaucoup travaillé sur ce sujet et nous lui empruntons ici les termes de « travail d'organisation ».

propre travail d'organisation, en fonction de ce qu'elle sait d'elle, de son état interne de santé et de fatigue, de ses compétences professionnelles... C'est l'espace qui permet à la personne de trouver les moyens personnels et ressources pour « exister » dans l'organisation, de façon plus aisée lorsque celle-ci le porte, de façon traumatique lorsque celle-ci l'exclut, le dévalorise.

Le travail d'organisation réalisé à chaque niveau prescrit, conditionne le travail du niveau inférieur. C'est l'ajustement permanent entre les différents niveaux et différentes prescriptions qui structure, au final, l'organisation du travail.

Lorsque le travail d'organisation n'est pas fait, ou insuffisamment fait, à un niveau, ce sont les niveaux inférieurs dans l'organigramme qui vont avoir à rattraper ce qui n'a pas été fait, sans avoir forcément les mêmes moyens pour faire, ni accès aux lieux pertinents de décisions.

« On ne prend pas de décision, du coup, on laisse les niveaux de terrain décider sans avoir les moyens. La souffrance vient de là. » (Directeur Département).

« En fait, le problème c'est un problème de management : il n'y pas de coordination supérieure d'une part et pas d'adhésion, intérêt, implication des échelons inférieurs d'autre part. » (Agent)

Aujourd'hui, à l'ONF, cet ajustement entre les niveaux d'organisation du travail ne s'opère pas correctement du fait de l'orientation politique de la tutelle (qui augmente les objectifs et contraint les moyens) et des faiblesses du management, de la communication et de la concertation entre chaque niveau.

Il s'ensuit une forte perte de confiance dans la ligne hiérarchique très affaiblie :

« On a une sacrée défaillance du management dans les niveaux supérieurs: manque de relais par les DT, manque de clarté des messages donnés au terrain... » (Responsable de département).

« On a une perte de confiance dans le management. » (Agent).

« On craint que la réorganisation n'ait pas de sens et qu'elle soit le moyen de bricoler et de mettre en place des points qui arrangent toujours les mêmes. » (Agent).

« Moi je n'ai pas confiance dans le management, j'ai peur de me faire piéger, tout le monde tire la couverture à soi, j'ai peur d'être instrumentalisé, d'en faire les frais. » (Agent).

« Il y a une inquiétude, non une certitude que les managers ne sont plus intéressés par l'avenir de la forêt » (Agent).

« J'ai aussi le sentiment très désagréable d'être dirigé par des incapables. » (Agent).

« Merci de l'avoir dit » (Un n+1 présent qui ne le prend pas pour lui)

« Le problème aujourd'hui, c'est que les managers ont décroché. » (Un directeur de département)

En conclusion, on mesure comment la carence importante dans l'organisation du travail fait système. Cette carence affaiblit l'institution et tous les collectifs. Face à elle, les individus sont renvoyés à eux-mêmes, ils n'arrivent plus à « compter sur l'organisation collective ». Du coup, les stratégies sont de plus en plus individuelles : repli individualiste, auto-prescription du travail, démotivation...

Dans ce contexte, des agents font référence au courage personnel individuel pour sortir de cette faiblesse lourde.

« (sur un problème transversal qui concerne tous les niveaux de décisions), le DG aurait dû dire qu'il fallait diffuser auprès des autres agences, le DT aurait pu prendre

sur lui, les DA aussi, mais personne ne bouge... il y a une défaillance, un manque de courage » (Responsable de département).

« Il faut un courage managérial qui n'existe pas. » (Agent).

« On manque de clarification des missions. Donc en attendant, on louvoie, on autogère, on s'auto-prescrit. » (Agent).

« Là, chacun est dans son petit coin, (...), je n'ai pas de sentiment d'appartenance. Ce n'est ni valorisant ni gratifiant. Être reconnu dans ce qu'on fait pour ce qu'on fait et la façon dont on le fait. On mène notre barque nous-mêmes, ça fait plus de 30 ans qu'on bosse et au final on se dit quel sens ? Maintenant je ne sais pas quoi répondre, mais à une époque oui, je participais à une œuvre commune. C'était utile, maintenant, t'es là t'es pas là..... je me suis transformée en fantôme ça fait du temps, ça va faire plus de 9 ans. Ce qui manque c'est quelqu'un qui vous emmène » (Agent).

4. Une gestion de la charge de travail et du temps de travail problématique

Une illustration importante de la défaillance du travail d'organisation est apportée par la gestion de la charge de travail.

4.1. Une charge de travail non évaluée et pour partie invisible

4.1.1. ABSENCE D'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Force est de constater que la charge de travail n'est pas évaluée à la DG de l'ONF. Notons que le flou des fonctions, l'absence ou la non-actualisation des fiches de postes ne facilitent pas cette évaluation.

Il arrive que l'encadrement prête attention à des signes extérieurs de débordement de certains collaborateurs par exemple rester tard le soir, lui-même étant concerné au premier chef.

Il n'existe pas de démarche systématique d'évaluation de la charge y compris dans le cadre du projet de réorganisation et de suppression de poste.

*« On alerte les managers sur la charge de travail, cela fait partie de leur rôle. »
(Direction).*

Dans le même ordre d'idée, aux dires du personnel rencontré, la question de la charge de travail ne fait pas l'objet d'un échange systématique lors des entretiens annuels. Encore faudrait-il que ces derniers aient lieu à un rythme annuel. Nombre d'agents nous ont signalé le rythme très irrégulier de leur entretien ce que nous a confirmé la direction des ressources humaines malgré le fait qu'il s'agisse d'un objectif assigné à l'encadrement.

L'écèlement des dépassements horaires trimestriels (par la base logicielle qui les collecte) contribue à une invisibilité de situations de surcharge de travail.

4.1.2. ÉCRETEMENT DES DÉPASSEMENTS HORAIRES TRIMESTRIELS ET COMPTES ÉPARGNE TEMPS

La totalité des agents rencontrés sont soumis à un régime de temps de travail aux horaires. Il n'existe pas à notre connaissance de forfait jour annualisé.

Il existe un système d'horaires variables généralement très apprécié du personnel par rapport à la liberté, l'autonomie qu'il procure.

Le temps de travail est contrôlé par le recours à une badgeuse à l'exception des agents qui passent une majorité de leur temps sur le terrain comme la mission Grands Comptes.

Pour les sites décentralisés la badgeuse est électronique, disponible sur le poste informatique de travail de chaque agent. Cette particularité génère d'ailleurs une forte inégalité entre les agents, mal ressentie. En effet, la badgeuse de Paris permet de badger à une distance de plusieurs minutes de l'ouverture du poste de travail effective de l'agent alors que sur les sites décentralisés, les agents doivent être rentrés dans les locaux, avoir monté les escaliers, être à leur bureau, poste de travail ouvert pour pouvoir badger.

*« Il y a une différence de temps d'une vingtaine de minutes par jour, quand même ! »
(Agent)*

Chaque agent a accès à son temps de travail réalisé et son compteur d'heures au travers du logiciel dédié TEMPUS. Au siège à Paris, il n'y a pas de possibilité de badger avant 8h et après 20h. Cela signifie que les heures réalisées avant ou après ces horaires sont invisibles et perdues pour le salarié. Le travail à domicile ou dans le train n'est pas compté non plus.

À la fin de chaque trimestre, les heures sont écrêtées (sauf $\pm 3,54h$) et perdues à l'exception des heures supplémentaires demandées spécifiquement par l'encadrement et qui sont récupérées.

Le personnel note que ce système est défavorable pour les agents amenés à dépasser de manière significative et/ou récurrente leur temps de travail : si le temps travaillé est inférieur à la durée contractuelle, il sera défalqué des congés. En revanche, s'il est supérieur, il sera rarement récupéré.

« Toutes les heures que l'on fait, on les perd. Mais si l'on en a en moins c'est retiré sur les congés immédiatement, mais quand c'est plus il n'y a rien. » (Agent).

« La badgeuse c'est pour voir si l'on fait bien notre minimum, mais pas si on fait trop. » (Agent).

Outre l'interrogation sur le caractère légal du système, l'écrêtement participe de la non-visibilité des situations de surcharge de travail tout comme le développement du travail à domicile.

Les comptes épargne-temps sont un indicateur, à défaut d'une réelle évaluation de la charge de travail, de l'incapacité à réaliser l'activité dans le temps imparti et donc à prendre ses congés.

Le nombre total de jours des comptes épargnes temps a fortement augmenté entre 2011 et 2013 passant d'un total de 1862 à un total de 2922 (+ 56%) pour des effectifs n'augmentant pas dans les mêmes proportions (de 387 à 470 soit +21 %).

Ceci nous renseigne sur une probable difficulté à réaliser le travail dans le temps réglementaire et, corollaire, la nécessité pour certains agents à devoir reporter leurs congés ou RTT. Ceux-ci viennent alors alimenter leur compte épargne-temps, c'est donc un indicateur de surcharge de travail qui semble augmenter au vu de ces résultats.

En 2011, les jours acquis au compte du CET étaient moins recentrés sur moins de personnes et pour des durées importantes, tandis que la tendance va vers une généralisation à l'ensemble du personnel pour des nombres moyens moins importants

	moyenne	minimum	maximum	écart-type
2011				
total : 1862	5	0	62	8
ACP	1	0	20	5
DAC	0	0	0	0
DC	9	0	34	10
DCBS	3	0	17	6
DEDD	0	0	0	0
DEF	4	0	28	7
DFRN	6	0	26	8
DG	10	0	26	11
DRH	5	0	30	7
DSI	2	0	21	5
IG	8	0	23	8
SG	7	0	15	6
(vide)	9	0	62	14
2012				
total : 2158	5	0	25	6
ACP	4	0	20	6
DAC	4	0	13	7
DC	9	0	20	7
DCBS	5	0	18	6
DEDD	0	0	0	0
DEF	5	0	25	7
DFRN	6	0	25	7
DG	5	0	17	6
DRH	5	0	22	6
DSI	3	0	22	6
IG	4	0	11	4
SG	6	0	15	5
(vide)	6	0	21	7
2013				
total : 2922	6	0	30	7
ACP	6	0	30	8
DC	9	0	23	7
DCBS	5	0	22	7
DEF	7	0	25	8
DFRN	8	0	26	7
DG	5	0	13	5
DGA	6	0	13	5
DRH	6	0	29	6
DSI	3	0	22	5
IG	5	0	12	5
SG	5	0	27	6
(vide)	8	0	29	9

Tableau 16 : nombre de jours accumulés sur les comptes épargne-temps, totaux, moyens, minimum, maximum et écart-type. Pour les années 2011, 2012 et 2013. Et par département post réorganisation

Source : Direction ONF - Champs : agents du siège de l'ONF

4.1.3. LE TRAVAIL A DOMICILE

En dépit de l'absence d'accord d'entreprise sur le télétravail, une partie du personnel dispose des moyens de se connecter au travail de chez soi ou dans les transports (ordinateur portable).

- Soit cela fait partie d'une forme de télétravail admis et rendu nécessaire par un éloignement géographique, une activité de terrain ;
- Soit il s'agit d'une organisation personnelle qui permet de ne pas se sentir débordé par exemple se connecter une demi-heure de chez soi pour lire ses mails et s'organiser/prioriser avant de partir au travail, mais qui témoigne aussi d'une charge de travail qui peut être difficilement contenue dans le temps de travail imparti :

« Quand je prends le café le matin, je regarde mes mails, pour savoir s'il y a une urgence, et si c'est le cas, je le fais de chez moi pour être moins stressée, je travaille 30 minutes au minimum par jour chez moi. » (Agent).

« je badge mais je travaille dans le train, plusieurs heures par jour. Mais badger c'est une ineptie, c'est observer le comportement de personnes qui gèrent des enjeux de plusieurs centaines de milliers d'euros. On a pas besoin de badger pour évaluer le travail. C'est démotivant c'est du flicage qui peut nous décourager. » (Agent)

Il s'agit là aussi de travail masqué qui reste largement invisible, et par conséquent, non reconnu. Notons qu'un bilan sur le télétravail est en cours, mais qu'il n'est pas achevé à ce jour.

Le médecin du travail confirme ce phénomène :

« Les gens travaillent dans le train, beaucoup de cadres ont des portables. Les gens travaillent chez eux et amènent leur ordinateur, préparent leur travail dans le train. »

En conclusion, il n'existe pas d'évaluation a priori de la charge de travail comme nous venons de le voir, ni d'attention spécifique à l'un des symptômes de débordement que serait l'existence d'heures écrêtées en grand nombre (par exemple des agents nous ont signalé avoir réalisé plus de 100 heures par trimestre en pleine réalisation d'un projet par exemple).

Il nous a été reporté une situation d'un directeur envoyant des mails à leurs collaborateurs leur demandant de prêter attention aux heures réalisées de façon à ce que le compteur soit « dans les clous » en fin de trimestre. Il est intéressant de noter que ce mail n'invite pas le collaborateur à se rapprocher de son supérieur hiérarchique afin d'examiner les raisons d'un dépassement significatif et d'y remédier, le principal étant que les compteurs soient à +3,54h, peu importe le travail masqué.

Tout semble se passer comme si, pour une partie de l'encadrement, et y compris pour certains collaborateurs, il n'y avait pas lieu de se poser la question de la régulation de la charge de travail s'agissant du travail de cadres de catégorie A (l'idée est répandue et parfois explicitement énoncée, qu'« un cadre ne compte pas ses heures ») mais aussi du travail des catégories B et C. Raisonner ainsi c'est faire fi des obligations de l'employeur, y compris vis-à-vis du travail des cadres comme l'a bien montré toute la jurisprudence récente au sujet du forfait-jour. L'autonomie des cadres ne dispense pas l'employeur d'une évaluation de la charge de travail dans le cadre du forfait jour (Art. L. 3121-46 du Code du Travail).

4.2. Une répartition déséquilibrée de la charge de travail/qui pose question

4.2.1. DES SITUATIONS DE SURCHARGE CARACTERISEES

Des agents nous ont ainsi indiqué dépasser, ou avoir dépassé, de 50 à 100 heures leurs compteurs d'heures trimestriels, avoir travaillé régulièrement chez eux le soir ou le weekend, voire même lors de leurs congés. Il est difficile de connaître précisément la proportion des agents concernés de façon récurrente par ce phénomène de surcharge faute d'une attention portée aux dépassements significatifs dans les compteurs d'heures.

« Pour faire aboutir le projet, pendant 1 an et demi, j'ai travaillé avec des consultants 10h par jour et 1 jour par weekend. » (Agent).

Cela pose la question des moyens de réguler la surcharge de travail : quelle possibilité de repousser les délais, d'obtenir de l'aide des collègues ou d'une aide extérieure, de bénéficier du soutien de son supérieur hiérarchique directement ou par une aide à la priorisation ?

Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- L'activité génère des pics d'activité connus mais qui ne sont pas suffisamment anticipés, l'organisation ne proposant pas de ressources supplémentaires ou bien des renforts insuffisants dans un cadre budgétaire contraint ou bien encore n'anticipant pas assez le besoin de ressources supplémentaires ;

- On observe une transformation de l'activité qui se complexifie par exemple le développement des contrats d'approvisionnement à la DCBS :

« Ce qui nous charge, c'est le déploiement des contrats d'approvisionnement. Activité en développement, mais on doit travailler avec le même nombre de poste » (Agent).

- Le travail dans l'urgence assez répandu contribue à la surcharge de travail tout comme les interruptions. Devoir interrompre une tâche pour en réaliser une autre considérée comme plus urgente est coûteuse cognitivement comme l'illustre bien la citation suivante :

« On nous a demandé de remplir fiche objet décrivant toutes les activités auxquelles on a participé, mais nos métiers sont tellement diversifiés, nous on passe du coq à l'âne. Je fais 5 trucs en même temps. On perd beaucoup de temps à remettre un contexte par rapport à ce qu'on demande, c'est ingérable. » (Agent).

« On travaille de manière générale que dans l'urgence, la partie planification reste marginale. Avant il y avait moins de missions confiées à la DSI, le recouvrement était plus réalisé aujourd'hui si une personne est sollicitée parce que la personne responsable est en congé on l'appelle. » (Agent).

- L'intérim des postes vacants ou des absences prévisibles non anticipées, et pourtant prévisibles (congés maternité, formations...), génère une pression sur les agents présents, attachés à la poursuite de l'activité du service et à sa qualité.

« Il faut gérer les boîtes mail des collègues quand ils ne sont pas là. Et puis on a donné de mauvaises habitudes à nos clients internes. Ils nous sollicitent même quand ils savent qu'on est en congé, car on a un roulement pertinent et on relève les boîtes mail des collègues absents. » (Agent)

Les postes vacants sont nombreux à la DG et représentaient en mai 2014, 55 postes soit plus de 10% des postes budgétés.¹⁶

Certains postes vacants le sont depuis longtemps et ne se traduisent pas ou peu par un report de charge sur le supérieur hiérarchique et les collègues, car :

- la mission/tâche affectée a été supprimée à l'instar du chargé de communication à la DRH chargé de la rédaction d'un journal interne filière RH qui n'est plus réalisé ;
- l'activité a été externalisée comme le poste de chauffeur ;
- les postes n'ont jamais été pourvus (3 postes de médecins de prévention à la DASS).

Toutefois, d'autres postes non pourvus peuvent poser problème comme au département SI et Paye manifestement sous-dimensionné où un poste de gestionnaire de paie et de chef de projet n'ont jamais été pourvus. À cela s'ajoutent le départ du responsable de département (vacant depuis un an et remplacé fin mai), celui d'un assistant MOA depuis fin mars à ce jour non remplacé ainsi que le non-remplacement d'un congé d'un administrateur de données partie en congé maternité depuis janvier 2013. Ainsi, pour 7 ou 8 postes budgétés, on ne comptait lors du déroulement de l'expertise que 3 salariés en poste pour un département considéré comme stratégique avec l'idée notamment de rendre le SIRH performant.

Il arrive souvent que l'intérim se prolonge particulièrement en cette période de réorganisation où nombre de postes vacants ont été gelés en attendant les arbitrages concernant les suppressions de poste.

La charge de travail du poste gelé se reporte alors sur les collègues, l'encadrement direct ou bien encore les directions territoriales.

¹⁶ Le fichier communiqué ne comporte pas de mention concernant de la durée de la vacance sur les postes concernés.

« J'ai une collègue qui a été submergée, elle avait moins deux personnes, elle a dû récupérer le travail. C'est souvent eux [NB encadrement de proximité] qui récupèrent. Ils ont un devoir d'intérim de toutes les personnes vacantes et ce devoir peut ne pas avoir de limites dans le temps et dans la quantité. » (Agent).

« Un arrêt dans mon service. J'ai dû reprendre son travail, tout en assurant le reste. Si je devais me limiter aux heures normales, je ne pourrais pas assumer mon poste. Je travaille en vacances, le dimanche ... Mails très envahissants. » (Agent).

« On me cale en binôme sur une action avec [un collègue parti en formation], il n'est quasiment plus sur le lieu de travail au moment où une charge de travail phénoménale nous arrive. » (Agent).

« Notre adjointe est surchargée, elle avait son travail et maintenant elle fait son travail plus celui du chef. » (Agent).

- Exemple d'un agent récemment recruté qui arrive sur un poste créé, doit s'y adapter, et dans le même temps, remplacer son binôme parti en congé maternité.
 - À noter qu'il existe des primes pour intérim, mais encore faut-il qu'elles soient versées.
- Des effectifs sous-dimensionnés sur certaines missions telles qu'à la SST par exemple ou bien encore à la Paye et au SIRH :

« Si on prend le périmètre pris au départ, 2 ETP cela permettrait de faire le job : 1 pour faire le déploiement et 1 pour assistance aux utilisateurs [au lieu d'un ETP actuellement]. » (Agent).
 - Des modes de régulation de la charge de travail inadaptées et qui ne sont pas remis en cause :

« En congé maladie pendant 5 semaines, j'ai assuré le back-up pendant son absence. Elle a pris le poste en novembre, besoin de 3 mois pour monter en compétence aujourd'hui elle est à 70% d'autonomie. » (Agent).
 - Il arrive que l'encadrement prescrive de nouvelles missions sans se préoccuper de savoir si elles sont réalisables dans les délais impartis, et compte tenu des moyens mis à disposition. Cela illustre également le fait que ces décisions s'imposent du haut sans concertation avec le personnel qui réalise le travail. Cela peut se traduire par des injonctions contradictoires entre d'une part l'interdiction de faire des heures supplémentaires et la nécessité de service :

« Il faut partir, il faut partir, mais il faut faire, alors on fait comment ? J'ai un flux d'info quotidien. Il faut être au courant de ce qui va arriver dans six mois ou de ce qui est en train de se faire... vu que le travail n'est pas cadré, toute l'info qui arrive chez moi personne ne la traite. Toutes les questions qui arrivent viennent chez moi. On sait que moi je vais répondre. On est mité toute la journée par des questions qui arrivent. » (Agent).

Ces verbatim illustre le fait que l'organisation mette des salariés en porte à faux, en situation intenable. Il leur est demandé de réaliser des arbitrages sans en avoir le pouvoir formel et la légitimité sociale de les régler. La surcharge est ici créée par le manque de cadrage du poste et par conséquent de travail d'arbitrage et de priorisation concerté avec le supérieur hiérarchique.

C'est lorsqu'ils sont confrontés à la nécessité d'agir, de répondre à une demande que les salariés de première ligne tranchent, finalement. Et souvent cela intervient de manière insatisfaisante au regard de ce qu'ils considèrent être du « bon travail ». La conscience professionnelle est souvent invoquée par le personnel :

*« On a commencé à lever le pied, mais en même temps on est perfectionnistes. En face j'ai aussi le salaire des agents, **je ne peux pas me permettre de ne pas faire le boulot.** Je passe mon temps à être dans la soute. » (Agent).*

Le travail d'organisation individuel devient ainsi particulièrement éprouvant physiquement et mentalement, lorsqu'il doit pallier les insuffisances d'organisation politique du travail au quadruple niveau : (1), gestionnaire (2), managérial (3) et (4) du collectif.

Lorsque l'agent effectue ces arbitrages sans soutien de l'équipe et/ou de son manager, les conséquences peuvent s'avérer très coûteuses sur le plan de la santé au travail. Il peut en résulter un sentiment de solitude doublé de l'impression de « ne plus pouvoir y arriver » qui est symptomatique d'une situation délétère de stress au travail.

- Les effets de la surcharge de travail

- Sur la qualité : traiter trop vite une opération qui demanderait davantage de temps, sentiment de bâcler le travail, accumuler les retards.

*« Les relais dans les territoires n'ont qu'une journée pour l'outil. Pourquoi une seule journée de formation ? C'est moi qui les forme. **Je n'ai pas les moyens de les former et de les déployer.** » (Agent).*

- Pour ceux qui ne se résolvent pas à « laisser tomber la qualité » et prennent sur eux, les effets de l'absence de récupération se font sentir jusqu'à parfois l'épuisement professionnel et l'arrêt de travail. Ces cas de burn-out ont été évoqués par l'assistante sociale et les salariés eux-mêmes.

« De toute façon, ils s'imaginent qu'on peut toujours se débrouiller sur la surcharge liée aux suppressions. On a fini par être 2 au lieu de 4. J'ai même été toute seule. J'ai fini par être arrêtée pour épuisement, je ne pouvais pas dire stop, mais j'ai fini par être arrêté. » (Agent).

« Et puis je m'impose une surcharge de travail, car je préfère faire moi-même que voir du travail mal fait. » (Agent).

Toutefois, la surcharge de travail n'est pas nécessairement considérée comme un problème par les agents quand ils trouvent la possibilité de faire un travail de qualité du fait :

- D'un encadrement qui prend des décisions/rend des arbitrages, qui comprend et reconnaît le travail et avec qui l'on se trouve en phase du point de vue des décisions prises ;
- D'une bonne collaboration avec les territoires/régions qui permet d'avancer ;
- D'un travail qui a du sens et qui passionne (aspect vocationnel) ;
- D'un travail qui permet d'utiliser et de développer ses compétences.

Cependant, la surcharge, si elle est amenée à durer ou à s'intensifier, finit par produire des atteintes à la santé à plus moins longue échéance. On sait par exemple qu'à partir d'un certain seuil, l'autonomie entendue au sens large du terme¹⁷ ne permet plus de compenser le niveau trop élevé des exigences quantitatives et qualitatives du travail par exemple une quantité excessive de travail.

4.2.2. UNE REPARTITION DE LA CHARGE DE TRAVAIL AU SEIN DES EQUIPES QUI PEUT POSER QUESTION

Pour autant, les situations de surcharge repérées ne sont pas répandues partout. Il existe à l'inverse des situations de sous-charge. Ces dernières sont moins facilement exprimables du fait du jugement d'autrui et dans un contexte de suppressions de poste, de surcroît.

¹⁷ Voir la notion d'autonomie développée par le modèle de Karasek : disposer d'une autonomie procédurale, capacité à peser sur les décisions ou latitude décisionnelle, possibilité d'utiliser et de développer ses compétences.

Pour le médecin du travail, elles sont aussi moins répandues que les situations de surcharge de travail.

Il n'en demeure pas moins qu'elles existent et doivent être traitées, car :

- Elles sont source de tensions dans les équipes, au sein des collectifs de travail en créant un sentiment d'incompréhension voire d'injustice entre d'une part des personnes surchargées et d'autres qui ne le sont pas. Cela pose de nouveau la question de la répartition de la charge de travail qui suppose en amont son évaluation :

« Les tâches sont mal réparties. Il n'y a pas de répartition du travail, je ne sais pas ce que font mes collègues. La répartition du travail se faisait de façon hasardeuse, mais on a des sujets compliqués à gérer. Il faut suppléer les carences des cadres » (Agent).

- Elles sont source de souffrance au travail. C'est en particulier le cas des personnels qui se retrouvent sans activité, voire sans poste avec le sentiment d'être mis au placard sans explication :

« La DRH m'a dit « je ne te garde pas comme ... », sans aucune raison, aucune explication, on m'a mis au placard, j'ai eu un entretien, mais rien n'a été dit. Je n'ai de retour d'aucun DRH que ce soit, j'ai demandé un entretien et je ne l'ai toujours pas eu. C'est une incurie managériale cette boîte. Trois mois au placard et le nouveau DT m'a noté sans même avoir travaillé avec moi. Il m'a fait une notation plutôt mauvaise sans aucun entretien, il ne m'a jamais reçu » (Agent).

Ces situations ont été étudiées par de nombreux observateurs et sociologues. *« Être sans activité ou en sous-activité est source de souffrance au travail, car on se sent alors inutile au monde. Le service psychologique évoque une relégation sociale voire une « néantisation sociale » dont bien souvent on ne ressort pas indemne psychiquement.¹⁸*

4.3. Le travail empêché

Le travail empêché est une caractéristique assez répandue parmi les salariés rencontrés.

Un travail empêché peut avoir plusieurs causes ou origines:

- Faute de temps et, plus largement, de moyens pour le réaliser. Travail empêché et qualité empêchée vont souvent de pair : ne pas avoir les moyens de faire ce que l'on considère être du bon travail est coûteux psychologiquement¹⁹ ;
- Du fait d'un poste déqualifié par rapport aux compétences détenues se traduisant par une sous-utilisation de ces compétences ;
- Du fait de l'absence de prise de décision comme nous avons pu déjà le souligner.

« On a plein d'idées et on n'a pas les moyens de les mettre en place, on gère le quotidien de manière monotone. » (Agent).

Le travail empêché, source de démotivation conduit les salariés au retrait, et provoque de la souffrance au travail quand il prend des proportions importantes, pouvant aller jusqu'au sentiment d'être inutile, de ne servir à rien.

Nous avons également rencontré des salariés en position de retrait, démotivés et sur le départ (demande de mutation, démission, rupture conventionnelle).

« Il ne faut surtout pas bien vouloir bien faire son travail, c'est très démotivant » (Agent).

Nous avons entendu des agents dire que le management demandait, parfois, aux agents de ne pas faire de « sur-qualité », que la « sur-qualité » était présentée comme un frein à la

¹⁸ Dominique LHUILIER, Placardisés, des exclus dans l'entreprise, Seuil, 2002.

¹⁹ Yves CLOT, *Le travail à cœur*, La Découverte, 2010.

productivité ou encore qu'avec les suppressions de postes, on pourra réduire la charge de travail en réduisant la « sur-qualité ». Penser ainsi la qualité correspond à une manière d'empêcher le travail bien fait.

5. Les difficultés liées au système d'information

5.1. De nombreux outils en partie obsolètes, lents et générateurs d'erreurs

La diversité des outils informatiques à disposition des agents est susceptible de créer des difficultés au quotidien. Mobiliser et renseigner plusieurs bases de données informatiques dans une même journée nécessite, pour les agents, de trier les différentes données, de les adapter aux bases à compléter, voire de répéter plusieurs fois les mêmes tâches quand les bases sont renseignées en données similaires.

Ces situations de travail qui se caractérisent par la répétition, peuvent être sources d'erreurs et d'un sentiment de lassitude (voire même d'agacement ou de colère) que provoquent des outils qui ne sont pas adaptés.

À la direction des ressources humaines, certains agents sont confrontés à ces situations : ils mobilisent une multiplicité d'outils informatiques, doivent renseigner au quotidien différentes bases qui demandent en partie les mêmes informations. C'est une triple saisie qui doit être faite, les « *mêmes données à renseigner dans trois bases différentes* » comme le soulignent les agents :

- La base « *personnel* » ;
- La base « *suivi agents* » (Netscape) ;
- La base « *mobilité* ».

Pour pallier ces difficultés, la future base ALBATROS est testée actuellement. Elle est dans une phase de réglage, mais elle pose aujourd'hui un certain nombre de soucis quotidiens aux agents :

« Si il y a une erreur de saisie, il n'y a pas de possibilité de modifier. On a demandé, mais on n'est pas entendu. » (Agent).

5.1.1. CONSTRUCTION DES OUTILS SANS CONCERTATION

Ces difficultés semblent être en partie dues aux conditions de mise en place des outils sans réelle concertation avec les utilisateurs.

« La MOA ne s'est jamais rapprochée des utilisateurs. On considérait que l'on travaillait mal. Le SIRH a fait le MOA. Ils nous ont demandé de tester cette base. » (Agent).

Ainsi, pour le projet TECK, 5 années de construction se sont écoulées avant que les utilisateurs soient intégrés dans le processus.

« Dans la manière dont on construit les SI il ne faut surtout pas aller demander aux utilisateurs ce dont ils ont besoin. Le projet TECK a démarré en 2008 et j'ai commencé à voir les agents en 2013, les utilisateurs ont les a pas vu. » (Agent).

Si les futurs utilisateurs ne sont pas partie intégrante du processus de construction des outils qu'ils utiliseront au quotidien, c'est que quelqu'un ou quelque chose agit pour que les outils répondent à des besoins plus larges que les seuls besoins des utilisateurs... et en effet, les outils sont construits avant tout selon des « *besoins de reporting, de management, de bilan comptable et pas des besoins d'utilisateurs* » (Agent).

De cette manière, lorsqu'ils redescendent auprès des utilisateurs, les outils sont souvent inadaptés, générateurs d'erreurs, de difficultés et d'incompréhensions.

« Le paradoxe c'est qu'on ne prend pas en compte le terrain malgré ça. Quand le truc arrive à la DG il a plus du tout la même gueule que le besoin du terrain, et du coup ça répond plus au besoin des utilisateurs. » (Agent).

Et c'est seulement à ce moment-là que leur parole, leur expérience quotidienne est prise en compte.

« On nous a remonté des demandes d'évolution. On fait les choses à l'envers. » (Agent).

Ces méthodes ont plusieurs conséquences : elles retardent certes l'introduction définitive des nouveaux outils, mais elles ont aussi pour conséquences de générer de la surcharge de travail et du stress auprès des agents. Par ailleurs, construits de cette manière, les outils SI ont aussi pour conséquence de causer défiance et méfiance entre les différents services de l'ONF, entre le terrain et le siège notamment.

« Cette problématique traduit un manque d'organisation. Il n'y a pas plus « siège » que moi, la distance entre nous et le terrain est énorme. Et ça pose aussi le problème de la légitimité de la compétence » (Agent).

5.1.2. DE LA MULTIPLICITE DES SITUATIONS LOCALES, DES OUTILS ET DES INDICATEURS

Dans certains cas, les outils utilisés souhaitent répondre à une précision trop grande.

Cette précision au sein des systèmes d'informations est à analyser au regard de la culture d'ingénieur de terrain présente à l'ONF qui repose sur les particularismes locaux et souhaite prendre en compte toutes les spécificités locales. De nombreux cas de développement d'outils propres dans les agences sont cités.

Pour les agents du siège qui ont une fonction de pilotage, d'agrégation et de contrôle des informations du terrain, ces particularités locales qui remontent sont difficilement synthétisables de la sorte, c'est pourquoi ils comptent sur des outils SI pour modeler et restituer plus simplement l'ensemble des données de terrain.

Cependant, aujourd'hui certains outils utilisés sont encore trop précis selon les agents et génèrent des charges de travail élevées :

« Dans le pilotage des équipes commerciales, on a des outils de la relation client qui ne sont pas encore top. On a du mal à sortir des indicateurs simples. » (Agent).

« En voulant être trop précis, on n'a pas pensé aux gens qui saisissaient. Il y a trop de codes articles par exemple 1600 articles pour le mobilier bois. À force de vouloir un suivi fin, on n'a plus de suivi. Tout va dans le code générique. » (Agent).

Une précision trop grande au cœur des outils qui est telle qu'elle a parfois l'effet inverse de celle escomptée selon les agents, car elle ne permet pas ce qu'elle vise : le suivi.

5.1.3. PERIODE TRANSITOIRE ET FORMATIONS

L'introduction de nouveaux outils informatiques impose toujours des périodes d'adaptation pour l'ensemble des agents, car ils modifient certaines modalités de l'activité, mais aussi l'ensemble des modes de requêtes et procédures de la production. Les périodes transitoires sont celles d'un surcroît d'activité, car les deux modes se superposent et génèrent d'autant plus de travail, de complications et de stress :

« Avec le nouveau SI, introduction de saisies en ligne, mais c'est encore compliqué : dans les faits 60% des agents envoient sur le papier, ça désorganise énormément le travail. » (Agent).

Certains agents font part du manque de formation mis en place pour accompagner l'introduction de ces outils, c'est une carence importante que la direction doit saisir pour permettre aux agents une adaptation aux nouveaux outils qu'elle impose dans les meilleures conditions.

« C'est très mal passé quand on a eu le changement de logiciel. On est toujours mis devant le fait accompli. Et quand on est au pied du mur, ce sont les gens qui doivent faire le travail, qui subissent. On doit apprendre tout seul. Je me suis retrouvé avec une nouvelle équipe. Faut faire les choses dans l'urgence avec ces changements » (Agent).

5.2. Un appauvrissement des métiers

5.2.1. LA STANDARDISATION DE L'ACTIVITE

Le SI permet des gains de productivité mais il génère également un grand nombre de problèmes. Nous pouvons illustrer ces difficultés en regardant plus précisément comment certains logiciels, comme SAP, ont été implantés.

Entre 2007 et 2008, SAP est introduit au siège de l'ONF, le progiciel a permis de « *fluidifier, simplifier ou gagner en efficacité* », mais il a aussi modifié le contenu du travail de certains agents.

Il n'est pas question de revenir ici sur les modalités de l'introduction de SAP, mais de pointer les modifications du travail à posteriori et risques que peuvent introduire la mobilisation de ce système d'information.

« SAP ça a modifié radicalement le travail, les relations, la façon d'intéresser le personnel, le style de management. » (Agent).

Pour entrer dans le cadre du progiciel, l'ensemble de l'activité quotidienne des agents est analysée, découpée et standardisée. Une fois le progiciel mis en place l'activité et ses variations inhérentes doivent entrer coûte que coûte dans les modalités et procédures définies à priori. Quelles que soient la précision et la rigueur avec laquelle le progiciel est mis en place.

En effet, SAP modifie dans ses grandes lignes le processus de production : les tâches d'enregistrement réalisées auparavant par les services fonctionnels ou généraux redescendent plus localement, dans les territoires ou auprès des services directement concernés (c'est donc un allègement des charges de travail du soutien et une augmentation de la charge de travail des agents de terrain)

Pour les agents qui avaient, par le passé, pour mission de récolter des documents (factures par exemple), vérifier leur validité et les enregistrer avant d'en envoyer la résultante à un autre service, les procédures sont maintenant allégées. Les postes ou services générateurs enregistrent directement les informations au moyen d'un progiciel de gestion comme SAP.

Si, du point de vue de l'organisation, l'introduction de ces systèmes d'information est considérée comme synonyme de réduction de coûts et de fluidité accrue dans la production, pour l'activité quotidienne et ceux qui la pratiquent les conséquences sont autres.

La standardisation de l'activité préalable à l'introduction de ces nouveaux systèmes d'information a pour effet automatique de définir, nommer et parcelliser les différentes tâches réalisées au quotidien.

Un autre effet, lié au processus de standardisation, réside dans la perte de consistance et de contenu propre à l'activité.

5.2.2. DES TACHES SAUCISSONNEES

L'introduction de SAP auprès des agents du siège de l'ONF a eu pour effet de découper, de parcelliser, voire « *saucissonner* », certaines tâches réalisées quotidiennement.

D'une activité réalisée dans sa globalité, il ne reste que l'activité de contrôle de l'enregistrement

Le contenu de l'activité est réalisé en amont et les agents du siège ne sont plus là que pour vérifier la validité de chiffres qui remontent. Aller vers le soutien et le contrôle constitue deux des modifications importantes qu'introduit SAP.

« Avant je traitais la facture, je saisisais, je sortais le bordereau, je donnais à la signature, et hop je renvoyais à la compta. Maintenant, je les impute, je les impute. C'est le pôle facturation qui saisit, ça prend du retard » (Agent).

« Il a fallu passer de... tout a changé, tout. Nous traitons toutes les opérations et maintenant on est de plus en plus en soutien » (Agent).

Le contenu de l'activité perd en visibilité pour les agents et leurs tâches se recentrent sur du contrôle d'indicateurs et de chiffres avec pour conséquence de perdre le lien avec la chair, la consistance du travail. *« On ne sait plus ce qu'il y a derrière »*, les chiffres voilent l'intérêt, que le travail pourrait se faire pour du bois, ou pour *« des chaussettes »* de manière indifférenciée.

« Le contrôle c'est du contrôle de chiffre, de tableau, que la comptabilisation est bonne. Voilà c'est tout, derrière un chiffre je ne sais pas ce qui a été fait et c'est nettement moins intéressant » (Agent).

L'activité perd de la sorte une partie de son intérêt, c'est même parfois la légitimité du métier, de sa formation qui est questionnée :

« Dans le contrôle je vérifie les écritures et je ne fais plus de la compta. Parce que... j'ai une formation, comptable, je ne retrouve plus ma formation » (Agent).

5.2.3. UNE PERTE D'INTERET DU METIER

La dématérialisation du contenu du travail entraînée par l'introduction de SAP a pour conséquence une perte partielle de lien avec le contenu de l'activité (le bois), un risque fort d'appauvrissement du travail avec des conséquences sur manque de motivation des agents leurs difficultés à se mobiliser :

« Je préférais avant. J'avais une approche du terrain, il y a avait une vente de bois, je la comptabilisais je savais ce qui avait été vendu, j'avais du contact avec les scieries. Avant je suivais ça jour par jour, j'ai plus l'impression de participer à l'activité de l'entreprise. Avant je savais que dès le 3 septembre tous les jours il y avait des ventes de bois, c'était intéressant, mais moi je le vois plus » (Agent).

La Direction générale du travail a réalisé des études sur l'impact des TIC sur les conditions de travail et, sur cette base, attire l'attention sur le fait que *« Une normalisation excessive de l'activité de travail qui in fine appauvrirait son contenu, ne permettant plus au salarié de s'engager subjectivement dans ce qu'il fait, de mettre de lui-même dans ce qu'il réalise. Certaines formes de standardisation et d'automatisation partielle du travail ne laissent plus au salarié la possibilité de mobiliser ses compétences. [...] Le stress peut alors être lié aux efforts consentis contre soi-même pour ne pas faire ce qu'on voudrait, pourrait ou devrait faire »*.²⁰

5.2.4. UN DELITEMENT DES COLLECTIFS DE TRAVAIL

Les progiciels tels que SAP ont pour conséquence de se substituer aux interactions directes entre collègues, les procédures informatiques étant justement introduites pour fluidifier les procédures et les difficultés générées par les particularités inhérentes aux relations interpersonnelles.

²⁰ L'impact des TIC sur les conditions de travail, centre d'analyse stratégique, direction générale du travail, rapport et documents, février 2012, page 123.

Mais de la sorte, les contacts entre collègues deviennent moins fréquents, l'entraide et l'instance informelle d'apprentissage que sont les relations au travail sont aussi entravées :

« Quand on est acteur et qu'on suit, c'est différent ; j'avais plein de contact à travers la France, on apprend beaucoup de chose. Avant j'avais du contact partout, c'était très divers » (Agent).

Rappelons que, pour la Direction générale du Travail : *« Certains usages des TIC remplacent parfois l'échange, la négociation et la confiance par une standardisation des interactions techniques et donc relationnelles. Or, pour être supportables, les décisions doivent résulter d'un échange social producteur d'un consensus. Ainsi contextualisées et personnalisées, les décisions peuvent faire l'objet d'une adhésion » (Reynaud, 1997).* »²¹

5.2.5. INADEQUATION AVEC L'ACTIVITE ET PERTE DE TEMPS

Un troisième effet que nous avons observé lors de notre intervention auprès des agents du siège, est l'inadéquation du progiciel avec la réalité de l'activité. Du coup, les agents sont obligés de reprendre le travail manuellement. Cette reprise « manuelle » de l'activité est plus compliquée qu'auparavant, les procédures étant rigidifiée. Cela les contraints à de nombreux aller-retour, à reconstruire leurs propres outils qui deviennent des outils parallèles, différents d'un poste à l'autre...

Au final, l'organisation a l'effet inverse de celui recherché avec la mise en place de SAP :

« Le pôle facturation fait souvent des fautes, ça doit revenir, ça doit repartir. On ne sait pas combien de temps ça prend. C'est des aller-retour chiants » (Agent).

« Maintenant, je me suis reconstruit un tableau pour suivre les dépenses. Quand on fait l'extraction dans SAP on a les dépenses de toute la direction et c'est un sac de nœuds pas possible c'est un truc en plus, ce n'est pas pratique on ne sait pas si l'on va rester avec le même centre de coût... » (Agent).

5.3. La délocalisation des serveurs à Toulouse

Les serveurs de l'ONF auparavant localisés dans les locaux de la DSI avenue Saint-Mandé à Paris sont en passe d'être déménagés à Toulouse auprès des serveurs du Ministère de l'Agriculture au loin des équipes de la DSI :

« Le déménagement est en phase opérationnelle depuis le début de l'année. On déplace en virtuel ; et 80% à 95% des déménagements physiques sont réalisés. » (Direction).

Les arguments avancés pour ce changement de site par la direction sont les pannes majeures intervenues l'année passée et la possibilité de libérer l'équipe des tâches d'exploitation externalisables.

« Le but était pour l'ONF que l'équipe arrête l'exploitation et se consacre aux gros projets. Et orienter l'exploitation sur les prestataires et profiter de les mettre à proximité des systèmes dans environnement toulousain. » (Directeur de département).

Le projet de déménagement des serveurs présente cependant des risques au regard de la situation existante : le chef du département STS sera à Toulouse auprès des serveurs une semaine sur deux, et à Paris auprès de son équipe l'autre semaine.

Il sera donc éloigné des machines ou de ses équipes selon les semaines.

« Pour moi, ça n'a aucun impact. » (Direction).

²¹ L'impact des TIC sur les conditions de travail, centre d'analyse stratégique, direction générale du travail, rapport et documents, février 2012, page 117.

Mais il semble que la proximité physique des machines avec les agents soit nécessaire pour réaliser des interventions lors d'urgences qui sont par définition imprévisibles et ne tomberont pas forcément la semaine de présence. Ceci ayant pour risque des conséquences sur les machines ou l'ensemble des utilisateurs de l'ONF.

« [l'agent] travaille sur des choses qu'il ne maîtrise plus, qui sont à distance. Si ça pète on fait quoi ? » (Agent).

Une partie de l'équipe est d'ores et déjà positionnée au loin du chef de département, à Nancy et cette situation tendra à se généraliser avec l'isolement du chef de département qui part à Toulouse. La situation actuelle d'un manque de communication et d'une difficulté pour le chef de département à trouver le temps pour assurer son rôle de manager risque de ne pas être facilitée avec l'éloignement géographique.

« Quand je sollicite mon manager, il n'est jamais disponible, il ne répond pas aux mails. Mais c'était pareil avec le manager d'avant. Soit il est en réunion, soit il est occupé, il n'est jamais disponible. » (Agent).

« ... il faut être proche des managers pour avoir un semblant d'info. » (Agent).

Le directeur de la DSI dit régler le problème de l'éloignement par le développement de la visioconférence directement sur les postes de travail des agents.

« Avoir des gens éclatés c'est une complication, comment on fait ? On a équipé toutes les régions de salles de visioconférence, qu'on puisse faire de la visioconférence poste-à-poste » (Direction).

Il faut alerter ici, sur l'importance de la proximité dans les échanges quotidiens au sein des équipes. En effet, le soutien n'est pas toujours le fait d'un rendez-vous en visioconférence ou d'un échange prévu, les échanges, le partage de connaissances et l'apport de soutien résident aussi par la possibilité d'un contact de visu, d'un échange plus libre, spontané.

Pour conclure, le déménagement à Toulouse, est symptomatique d'une incompréhension entre les agents et leur direction. En effet, si la direction pense que les difficultés d'une telle organisation sont faibles et maîtrisables, les agents craignent un éloignement des machines et du manager. Ils sont aussi agacés par une direction qui ne semble s'intéresser qu'au déménagement au détriment du reste :

« Le projet de déménagement à Toulouse c'est devenu la priorité n°1 au détriment de tout le reste. » (Agent).

Il faut alerter de manière générale que tout projet de déménagement pour être réalisé dans de bonnes conditions doit prendre en compte les difficultés que chaque agent fait remonter ainsi que les risques évoqués par eux. Sinon, l'organisation verra se creuser un sentiment de défiance des agents vis-à-vis d'une direction qui réaliserait des orientations contraires à leur intérêt et à celles des machines et de l'outil de travail.

6. Les troubles psychosociaux et les mesures prises par la direction

L'exposition aux risques psychosociaux des agents de la DG est forte. Malgré l'idée que la DG serait préservée par rapport au terrain, la prévalence de ces risques est inquiétante. Elle touche les non cadres et les cadres. Elle est la résultante des difficultés soulevées ci dessus.

Nous attirons l'attention du CHSCT sur ce point de manière forte.

6.1. Des troubles psychosociaux avérés

Les problèmes évoqués du point 1 au point 8 de ce chapitre constituent autant de facteurs de risques psychosociaux : manque de clarté des postes, non-maitrise des postes de travail, sur qualification et sous-qualification, situations de surcharge et de sous-charge, flou organisationnel, incapacité dans les prises de décision, perte de sens du travail, démobilitation, difficultés d'évolution de carrières, inégalités...etc..

6.1.1. DES ALERTES DU MEDECIN DU TRAVAIL, DE L'ASSISTANTE SOCIALE ET DES ELUS

Le médecin du travail et l'assistante sociale ont alerté quant à l'existence de risques et de troubles psychosociaux avérés à la DG, au siège comme sur certains sites décentralisés.

Les rapports du Médecin du travail en font état systématiquement et en terme inquiétant depuis au moins 2008.

Selon le rapport 2013 de la médecine du travail sur les sites parisiens soit 296 agents concernés, « *10 agents étaient concernés par des risques psychosociaux (contexte de harcèlement moral, de harcèlement sexuel, de stress ou de charge mentale)* ». 11 agents l'étaient dans le rapport 2012. De façon plus générale, le médecin du travail constate un mal-être chez un nombre important de personnels.

Certains services particulièrement touchés ont été ciblés et ont fait l'objet d'alertes auprès de leurs responsables, mais également du DG et de la DRH.

Il existe une problématique spécifique à Velaine où un plan d'action dédié a été engagé par la direction. Dans son rapport 2013, le médecin du travail du campus signale « *une situation "explosive"* » en début d'année 2013 (très nombreuses visites à la demande -5 sur 17, plus certaines non comptabilisées dans le présent bilan pour des raisons d'anonymat axées sur la reconnaissance de problématiques psychosociales d'origine diverse)... puis le site a connu des périodes d'accalmie et de stress. Certains agents parlent clairement de harcèlement moral sur plusieurs personnes. Le CHSCT a fait une enquête et un plan d'action a été élaboré. Début 2014: des signes de mal-être au travail sont exprimés...

On remarque que le service le plus concerné est celui dont le responsable est sur Paris alors que la quasi totalité de l'équipe est décentralisée.

L'assistante sociale a lancé des alertes et signalé des cas de burn-out et de dépressions d'origine professionnelle : « *la souffrance au travail existe au siège* ». Cette souffrance est plus particulièrement localisée dans les directions Communication, DRH et DSI.

Parmi les sources identifiées du mal-être au siège :

- La durée trop longue de la réorganisation ;
- Une carence managériale sur l'aspect relationnel. Des formes de maltraitance sont relevées de la part de certains encadrants : le manque de respect, de civilité (ne pas dire bonjour) ;
- La non-reconnaissance : ne pas féliciter les collaborateurs, ne pas les consulter lors des changements organisationnels dans leur service. La question des promotions cristallise les tensions : les promotions au choix sont rares pour passer de catégorie C à catégorie

B. Au fait de voir son évolution professionnelle bloquée s'ajoute le fait de l'apprendre par intranet et non pas de la bouche de son supérieur hiérarchique. Cela contribue au sentiment de non-considération souvent exprimé par les agents en entretien notamment chez les agents de catégorie C et B.

Dans le rapport 2012, d'autres facteurs/causes sont mis en exergue : « manque d'écoute et de communication, une certaine incompréhension dans l'organisation du travail, un sentiment d'incertitude et des absences de réponse ou des délais trop longs de réponse aux sollicitations du personnel ».

6.1.2. L'EVOLUTION DES INDICATEURS DE SANTE AU TRAVAIL

L'absentéisme maladie n'évolue pas, ni positivement ni négativement. Il correspond à plus de 4500 jours d'absence, selon les bilans SST, pour les sites du Campus, Paris et Fontainebleau. Cela correspond à un équivalent de 20 postes de travail (sur la base de 222 jours annuels).

Nous ne disposons pas d'informations sur le turn-over sauf ponctuellement.

« Les agents (recrutés contractuels dans le service X) ont 0 perspectives d'évolution. En général ils s'en vont au bout de 3 à 6 ans. On est 3 à être un peu fixe. (...) Il faut 3 à 4 ans pour former un tel »... et ils partent à 5-6 ans. Former les jeunes est une surcharge de travail » (un directeur de département)

On voit au travers de cet exemple que le turn over induit par le manque de perspective génère aussi un risque délétère pour les agents qui restent...

6.1.3. NOS PROPRES OBSERVATIONS

Nous-mêmes avons constaté l'importance des risques psychosociaux à la DG et sur les sites décentralisés

Les expressions du mal-être ont été nombreuses lors des entretiens de la part de personnel connaissant ou ayant connu un épisode de « placardisation », des manifestations de ce qui s'apparente à du harcèlement moral et/ou sexuel mais surtout de la part de personnel qui perd le sens du travail, sont déçus, démotivés du fait de l'accumulation de dysfonctionnement dans le management.

Nous étions également présents le jour où une tentative de suicide dans les locaux de la DG a eu lieu le 24 avril. Les services du DASS sont intervenus immédiatement mais, la réunion qu'ils appelaient de leur vœux pour traiter cet acte désespéré a eu lieu trois semaines après.

Nous faisons également état de la souffrance au travail des managers dans un chapitre ci dessus sur le management, que nous ne redéveloppons pas ici.

Sans nier l'existence d'un mal-être, d'inquiétudes liées à la réorganisation, certains membres de la direction relativisent les difficultés éprouvées par le personnel : « *l'ambiance de la maison n'est pas mauvaise* ». Une façon de l'améliorer selon ces membres serait de sortir « *de ces phases de réorganisation permanente, donner un peu de stabilité à la structure* ».

Par rapport à la multiplication des suicides en région, le siège s'est senti relativement épargné.

6.2. La politique de prévention des risques psychosociaux

Le dispositif de prévention est numériquement important à l'ONF : le service DASS est doté de 34 agents dont 10 assistances sociales, il existe aussi un service Santé et Sécurité au Travail.

Mais cet aspect quantitatif ne fait pas tout. Alors qu'une politique de prévention doit mobiliser toute la chaîne hiérarchique, jusqu'au Président et le ministère de tutelle, le manque d'attention et de priorité donné à ce service réduit son efficacité

« Les AS font face, compensent le déficit de management. » (Agent)

« Quand il y a une problématique RPS posée, on n'a pas de réponse (des supérieurs hiérarchiques). On fait l'éloge de l'inertie et de l'inhibition !. Quand je suis alerté sur une difficulté managériale, quand je la fais remonter, on est spécialiste du traitement en mille feuille: je rencontre en face à face tous les acteurs, mais au final rien ne se fera , on ne fait rien ensemble. » (Agent)

« Dans le discours, on dit, Service Social fait partie de la GRH. Mais quand je dis, j'ai des indicateurs sur climat social invitez moi à vos réunions (de management), ça ne marche pas. Je pense que la direction, les managers n'utilisent pas assez les conseillers de prévention. On veut bien m'écouter individuellement, c'est de la courtoisie. Mais j'ai demandé à participer aux réunions de management, mais non, impossible. » (Agent)

« La DASS, on a l'impression de ne pas savoir où on va nous nous mettre, on a pas d'information. » (Agent)

« Dans (telle DT), les AS sont associées à la DRH et au CODIR et à toutes les instances. Mais c'est loin d'être le cas des autres DT. » (Agent)

« On a demandé qu'une délégation d'AS soit présente au séminaire des cadres. La Direction ne veut pas, on nous dit qu'on est pas cadre ! » (Agent)

« On sait déjà quels postes sont impactés par la réduction et on peut anticiper mais c'est le responsable de la formation qui va intervenir les AS seront sollicitées quand il y aura des problèmes ! » (Agent)

Il y a un décalage entre le manque d'importance donnée aux activités de prévention concrètes et le discours.

En effet le discours est engagé : dans les documents d'orientation, les instances nationales de l'ONF ont fait, des risques psychosociaux, un axe fort de la politique de prévention des risques professionnels compte tenu de la multiplication des suicides en région. Le contrat d'objectifs dit au sujet de la Prévention des risques (p.40) :

« L'ONF continuera à attacher une attention toute particulière à la prise en compte de la santé et de la sécurité au travail de ses personnels et il amplifiera la prévention des risques psychosociaux.

À ce titre, un plan national de proximité sera développé. La présence sur le territoire des assistantes de service social sera renforcée, l'efficacité de la médecine de prévention sera régulièrement vérifiée et les managers seront formés à cette problématique.

L'État soutiendra l'ONF dans son souci de disposer d'une médecine de prévention exemplaire.

Les CHSCT de l'ONF veilleront tout particulièrement à la mise en place des actions (diversité des tâches, conduite du changement...) relatives à la pénibilité, à la prévention et au traitement de l'inaptitude. »

Dans la pratique, au vu des éléments de notre analyse, l'ONF n'arrive pas à décliner cette politique de manière assez concrète.

6.3. Des représentations erronées des RPS par les dirigeants et les managers

Les dirigeants et managers ont des représentations variées des RPS mais nous signalons les points suivants :

- Il existe une forme d'omerta sur la question.
« En fait les gens ont peur. C'est comme la situation de la femme battue, on ne dit rien. » (Agent)

Cela est préjudiciable à une reconnaissance salutaire du problème.

- Une partie de la direction et des managers a une vision réductrice des RPS, considérant que les RPS relèvent de la maladie et non du travail.

« Je suis manager, je ne suis pas psychiatre. » (Direction)

On rappelle la définition des RPS donnée par le Collège institué par le Ministère en charge du travail :

*« Le Collège estime pertinent de prendre en considération les risques psychosociaux au travail, entendus comme risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».*²²

- Enfin, les risques psychosociaux sont renvoyés à l'AS par les managers qui ne veulent pas s'encombrer avec ce problème ou qui en ont peur ou qui n'ont pas encore compris que les RPS relèvent, en grande part, du travail, que les personnes dont ils ont la responsabilité ne peuvent pas être saucissonnées entre vie psychique et vie professionnelle. Les expressions d'agents (que nous pourrions multiplier sans difficulté, malheureusement) montrent bien combien l'organisation du travail est responsable de l'exposition des agents aux risques psychosociaux

« On est toujours livré à nous mêmes, et les autres en profitent, du coup, je compense avec l'alcool et j'ai un problème d'alcoolisme. Je suis seul face au reste de l'équipe, ils en profitent » (Un agent)

« Mon n+2 est un joueur, on a l'impression d'être un pion dans un jeu de 3D » (Un agent).

« Le DSI et les sous chefs, se foutent complètement des problèmes que nous avons : Ils disent que nos problèmes relèvent des AS ». (Un agent)

« La présence des AS déresponsabilise les chefs » (Un agent)

« J'ai fait une dépression un hiver. Mon chef m'a dit "j'espère que tu ne vas pas te suicider et vas voir l'AS, c'est son boulot à elle, pas le mien" et c'est tout. J'ai l'impression d'avoir un robot en face de moi. » (Un agent)

7. Les limites des démarches de concertation avec le personnel et leurs représentants

De son point de vue, la Direction Générale actuelle veille à respecter les cadres de la concertation institutionnelle en mobilisant les organisations syndicales sur les questions

²² « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », « Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé », page 13.

sensibles. Les organisations syndicales ont ainsi été sollicitées sur l'élaboration du Schéma d'Organisation par exemple. Le Directeur Général souligne qu'il s'implique personnellement dans ces concertations.²³

Cependant, la concertation du personnel doit exister aussi à d'autres niveaux, dans les directions, les départements, les pôles.

Or, nous constatons sur ce point de fortes lacunes. Les agents sont frustrés, parfois déçus, démotivés par des pratiques de management qui ne les associent pas ou peu. À ce titre, le COP fait mention, dans les engagements de l'ONF, de la mise en place d'un « management participatif ». Nous ne constatons pas de démarches participatives élaborées et suivies dans l'organisation des services et directions, au-delà des cadres de concertations syndicales institutionnelles évoquées ci-dessus.

7.1. Des démarches de concertation réduites au minimum

Le premier niveau de la concertation est l'information.

Nous avons constaté que le personnel de nombreux services est mal informé notamment dans des services relevant des directions DRH, R&D, DCBS, DSI, DEF.

Ce manque d'information prend deux formes différentes selon les services :

- La distance qui peut exister entre certains managers et leurs agents limite le niveau d'information et de concertation dans les services. Les managers peuvent être peu présents, peu disponibles, stressés... et l'information qu'ils doivent aux agents circule mal.
 - « On nous informe que des bureaux sont supprimés à Créteil, on nous le dit en juin pour décembre par mail. » (Agent).
 - « Les managers ont une culture du secret: il y a « eux » et le reste du monde. » (Agent).
 - « Le N+2 dit incidemment dans une réunion qu'avec la pointeuse, il peut surveiller et voit tout ce qui se passe. Ça génère du stress. » (Agent).
- Quand les relations entre managers et agents sont conviviales, il faut encore que l'information professionnelle ou organisationnelle soit donnée et de bonne qualité. La convivialité, le respect ne suffisent pas à assurer les échanges professionnels dont les agents ont besoin pour bien faire leur travail. C'est le cas par exemple de réunions que nous avons pu observer où « l'ambiance » est bonne mais où l'information transmise est faible, voire de mauvaise qualité. Les agents sont conscients de ce déficit.
 - « Notre directeur n'est pas au courant de tout, il ne sait pas, c'est flou et cela pose problème dans nos réunions. » (Agent).
 - « Ailleurs, les gens travaillent en mode projet... Ici, on nomme un chef de projet censé piloter. Mais la démarche participative manque énormément. On nous rabâche le terme "projet" mais cela ne fait pas tout. » (Agent).

À ce manque de dialogue s'ajoute parfois un manque de reconnaissance et les agents doivent se justifier pour exister.

« Tous les ans, on doit justifier auprès du SG qu'on va sur le terrain pour avoir des vêtements de travail. » (Agent)

Quand elles existent, les démarches de concertation ne sont pas forcément suivies d'effets et des décisions contradictoires sont prises par le management.

²³ Entretien réalisé le 4 juin 2014.

« Le problème est que l'on nous prend pour des billes à longueur de journée. On nous demande de travailler sur un modèle d'organisation de la R&D qui sera stabilisée mais que la DG remet en cause juste après. » (Agent).

Le plan d'action mis en place pour résoudre les dysfonctionnements du site de Velaine est éloquent à cet égard :

- il a été élaboré (après plusieurs mois de conflit) en concertant les agents ;
- mais la ligne hiérarchique dysfonctionne (mauvaises relations entre les managers, absence du directeur de la Formation, basé à Paris, alors que plus de 80 % de ses effectifs sont à Velaine...) ;
- il est donc fait appel au CHSCT qui tente de s'impliquer sans avoir, évidemment, les moyens du management ;
- au final, malgré la concertation locale et institutionnelle, la situation reste complexe et irrésolue.

Dans certains services, la concertation n'a pas lieu souvent, ou n'a pas lieu du tout, et les rapports sociaux peuvent apparaître particulièrement tendus comme le montrent les verbatim ci-dessous :

« Notre dernière réunion de service a eu lieu il y a un mois et demi. » (Agent).

« Notre dernière réunion a eu lieu il y a 5 mois. » (Agent).

« Dans mon service, il n'y a pas de réunions. » (Agent).

« Quand mon pôle fait une réunion, moi, on m'oublie, je ne suis pas informée. » (Agent).

« On est dans une telle désorganisation que je préfère que mon chef s'en aille, la situation est trop conflictuelle, non récupérable... » (Agent).

« À l'ONF, c'est la guerre civile. On a des divisions à tous les niveaux : DG contre territoire, fonctionnaire contre contractuel, homme/femme, technique/administratif, cadre/non cadre. » (Agent).

Cette faiblesse de la concertation dans le management a une double conséquence :

- elle affaiblit l'organisation du travail en affectant la dynamique des collectifs de travail ;
- elle génère pour la majorité des agents un manque de reconnaissance pouvant s'aggraver selon les personnes et les services dans le sens d'un agacement voire d'une colère de n'être pas écouté, entendu.

7.2. Des représentants du personnel entravés pour accomplir leur mandat ?

Durant notre mission, nous avons été frappés par la gravité de certaines informations que des agents nous ont confiées.

De nombreux représentants du personnel et responsables syndicaux disent avoir été pénalisés, du fait de leur engagement et de l'exercice de leurs responsabilités il y a quelques années ou de manière plus récente. Ce point mériterait d'être approfondi et mieux évalué. En effet, outre les préjudices subis, les situations évoquées apparaissent d'une particulière gravité et peuvent affecter durablement tant les personnes concernées que les relations sociales.

« Je me suis beaucoup investi au CHSCT, quand j'ai osé dire que la souffrance touchait les cadres au travail, ça m'a porté défaut dans mes promotions. » (Agent).

« En tant que représentant du personnel il y a quelques années, j'ai fait une alerte pour souffrance au travail au CHS. La police nous a convoqués sur demande de la direction pour diffamation. Je me suis déplacé, c'était très violent. Les auditions ont été envoyées à la DRH, quelle confiance on peut avoir entre structure maintenant ? Après ça, on a eu gain de cause parce qu'il y a eu l'ASO quelque part. » (Agent).

« Le directeur appelle XX et l'engueule pendant 75 minutes. Il lui a dit "il faut que tu choisisses entre ta fonction syndicale et ta fonction dans le service". » (Agent).

« À chaque fois que je défends le service ou des agents, je me fais engueuler. » (Agent).

7.3. Des échecs répétés de la politique de délocalisation de l'établissement

L'ONF a été sollicité plusieurs fois, comme toutes les administrations, par le Gouvernement pour envisager une délocalisation en province dans un double objectif : soulager la concentration francilienne et mieux contribuer à l'activité des territoires provinciaux.

L'ONF a ainsi envisagé plusieurs projets parmi lesquels :

- une délocalisation à Nancy ;
- une délocalisation à Bourges ;
- une délocalisation à Compiègne.

Une délocalisation ne peut pas réussir sans une concertation très importante du personnel puisqu'une grande part du personnel est appelée à déménager, avec tous les bouleversements que cela peut impliquer au plan personnel et familial.

Ces projets ont toujours échoué. La mémoire de ces projets est encore forte chez les agents.

« Quand on a annoncé Compiègne, il y a des gens qui ont pleuré une semaine » (Agent).

Certains projets ont un impact important, même s'ils n'ont pas abouti. Ainsi, le déménagement à Nancy a débuté en installant une équipe informatique désormais isolée du reste de la DG, qui ne vit pas bien son isolement, ayant l'impression d'avoir été trompée.

Aujourd'hui, un nouveau projet de déménagement partiel est à l'étude pour Montreuil. Ce projet de déménagement inquiète. Ce d'autant plus que peu d'informations sont données à son sujet.

« Ça fait chier, on n'a pas d'infos, mais on sent que c'est nous qui déménagerons, on ne sait pas. En termes de symbole, ce n'est pas bon. Et on va nous séparer. C'est vrai qu'on ne sait pas. » (Agent).

« La délocalisation de l'ensemble de l'ONF, c'était tout le monde, ça avait plus de sens qu'uniquement une partie. » (Agent)

III. Analyses des modalités de mise en œuvre des projets de suppression de postes et de réorganisation

1. SDO, suppressions des postes, réorganisation de la DG, déménagement : Quatre projets déstabilisants ne font pas un projet équilibré

La DG est actuellement concernée par 4 projets à fort impact sur l'organisation du travail.

- La mise en place du Schéma d'Organisation de l'ONF, conséquence du Conseil d'Administration de Juin 2013 et d'un changement de stratégie nationale. L'objectif de ce SDO est de redonner du sens au métier et de l'importance au terrain ;
- La suppression des postes imposée par le COP et la tutelle. 68 postes sont supprimés d'ici 2016 à la DG. Cette suppression est traumatique et correspond à un PSE ;²⁴
- La réorganisation de la DG, engagée dès janvier 2014, qui a pour objectif d'adapter l'appareil central aux nouveaux objectifs (SDO) et nouvelles contraintes (suppression des postes, recherche d'efficacité) ;
- Le déménagement d'une partie des bureaux du siège qui doivent libérer le bâtiment 6 avenue de Saint-Mandé (soit 140 personnes) qui seraient relogées à Montreuil. Ce dossier en cours d'instruction par la direction, mais il est suffisamment connu des agents pour générer de l'inquiétude.

Seuls les projets de suppression de postes et celui de la réorganisation sont l'objet de cette expertise.

Mais il est évident que ces projets sont, sur le terrain et en matière de management, interdépendants.

Ces quatre projets importants impactent l'ensemble des références actuelles des agents en modifiant leur rapport à l'organisation du travail, une partie de leur activité professionnelle voire leur implantation géographique.

La complexité induite par la concomitance de ces 4 projets nécessite une conduite de projets forte et rigoureuse que l'organisation actuelle de la DG (voir partie II sur l'analyse de l'existant) ne sert pas.

1.1. Un calendrier de l'annonce des réformes qui crée de la confusion sociaux

Jusqu'à ce jour, le calendrier de la DG a été le suivant :

1. Conseil d'administration de juin 2013 réaffirmant le « modèle socioéconomique » et les stratégies de l'ONF, juste après la nomination du nouveau président ;
2. Fin 2013-début 2014, information officieuse du volume de suppression de poste sans explication ni précision sur l'impact et la répartition par direction ;
3. Annonce partielle de la réorganisation de la DG par note de service en janvier 2014. La note de service décrivait l'intitulé et les grandes missions des différentes directions centrales ;
4. Précision sur les organigrammes non finalisés des directions de la DG en mars ;
5. Présentation du nouveau schéma d'organisation de l'ONF par l'Instruction du 23 avril, après concertation avec les organisations syndicales durant les 2 mois précédents ;

²⁴ « Plan de sauvegarde de l'Emploi » mal nommé.

6. Distillation d'informations, direction par direction, sur le nombre de suppressions de postes par direction en mai 2014 (série de réunions par direction). Information officielle fin mai ;
7. Information générale sur le Schéma d'Organisation, la réorganisation et la suppression de postes sous forme d'une « Assemblée générale » des personnels de la DG, convoquée par le Directeur Général.

Le nouveau Schéma d'Organisation (SDO) comporte des réorientations positives pour lutter contre la désorganisation du travail et le malaise des agents à l'ONF, sous réserve de leur concrétisation, dont notamment :

- La suppression du management matriciel ;
- La réaffirmation du rôle de l'ONF dans la gestion multifonctionnelle de la forêt ;
- La prédominance redonnée au terrain (agence principalement) au détriment du pouvoir central (décentralisation, réorganisation du travail et arbitrage au plus près des agents de terrain, volonté claire de redonner du sens au travail en valorisant la « base » de l'activité... etc.).

Il est évident que le SDO et la réorganisation de la DG ont un lien. Mais la succession des événements et annonces a rendu la stratégie de la DG peu lisible pour les agents. De fait, la DG a perdu une grande part de crédibilité :

- Pour certains agents, le SDO serait élaboré, ex post, pour justifier la réorganisation et la suppression de postes ;
- Pour d'autres, c'est la pression des syndicats mieux représentés sur le terrain qu'à la DG qui aurait contraint la DG de produire le SDO, lequel est responsable de la réduction de postes.

Même des agents haut placés dans la hiérarchie font des confusions comme en témoigne ce propos d'un Directeur central :

« Un directeur central ne peut pas apparaître auprès des responsables syndicaux comme un directeur qui augmente ses effectifs. C'est un problème d'affichage. Les directions font des efforts de réduction proposés par le SDO négocié avec les syndicats. Il y a nécessité de baisse des effectifs et il faut privilégier le terrain, car sinon les syndicats vont s'attaquer au siège... et le directeur central sera pris en défaut ! » (Direction).

Ce directeur sait pourtant par ailleurs que la réduction des postes est dictée par la tutelle sans lien de fond avec le SDO ou avec l'essence de la réorganisation.

Ce calendrier mis en place par la DG présente un avantage et deux inconvénients :

- L'avantage est que les efforts de réorganisation de la DG sont clairement affichés avant que le SDO soit diffusé : elle pourra donc moins être accusée de se protéger et de produire une énième réforme pour les autres.
- Le premier inconvénient est que la double confusion qui règne entre SDO, réorganisation de la DG et suppression de postes d'une part, management et rôle syndical d'autre part, est expressive d'une perte de repères fondamentaux sur l'ordre et les finalités : la finalité est-elle toujours de gérer la multifonctionnalité de la forêt, ou de gérer la vente de bois, ou encore la finalité n'est-elle pas simplement de privilégier le terrain pour assurer la paix sociale ou bien même de trouver coûte que coûte 68 postes à supprimer à la DG ?
- Le second inconvénient est que le délai temporel est très long et génère de l'attente, de l'anxiété, de l'agacement (voire plus).

La confusion qui s'est établie entre fin 2013 et le premier semestre 2014 contribue à éroder la confiance que les agents avaient dans l'institution. La finalité de l'organisation est devenue moins perceptible encore pour les agents.

1.2. Une confusion qui peut générer des rapports sociaux tendus entre siège et terrain.

Dans ce flou général, plusieurs agents perdent la mémoire de l'histoire. Certains sont persuadés que la DG est devenue le « bouc émissaire » des agents de terrain :

« Si la DG disparaît, pas de problème sur le terrain! Les 68 suppressions de postes sont exigées par le terrain » (Agent).

Cette situation affecte considérablement les rapports sociaux internes et nécessite des clarifications urgentes.

On rappelle, à ce propos, que l'évolution des effectifs totaux de l'ONF et ceux de la DG en particulier est la suivante :

- En 25 ans, les effectifs de l'ONF ont diminué d'un tiers et l'essentiel des réductions a été réalisée sur les postes de terrain ;
- Dans le même temps, les effectifs de la DG ont augmenté de 21 % entre 2011 et 2013 à périmètre constant (c'est-à-dire non compris la cinquantaine de postes intégrés à la DG sur demande du Ministère de tutelle, notamment les postes des pépinières d'État) ;
- La responsabilité du Ministère de tutelle dans la réduction des effectifs est entière.

Ce point fait l'objet d'un développement au point 2 ci-après.

1.3. Un calendrier général indéfini

Le calendrier général de la conduite de la suppression de poste s'imbrique avec l'ensemble des autres projets et jette un trouble sur les mois à venir pour l'ensemble des agents.

Après de la direction, il est tout aussi difficile de préciser ce calendrier :

« La suppression de postes est à l'étude pour réduction de postes à l'horizon 2016. Un plan étape a été présenté aux IRP le 23 mai, il y aura une présentation formelle pour info et vote fin juin. » (Direction).

Mais dans lors d'un autre entretien, il semble différent :

« On laisse jusqu'à fin juillet pour le SDO, on repousse, et consultation des IRP début septembre, fin septembre on s'attaque aux conditions de travail au sein de chaque direction et à partir de 2015, on met en œuvre les évolutions d'effectif. » (Direction).

Par ailleurs plusieurs points de vue concurrents semblent s'exprimer selon les acteurs à la direction et selon les moments :

« Moi avec mes chefs de départements et les équipes on a une idée assez précise des postes qui seront touchés, oui. » (Direction)

Ces difficultés à obtenir un calendrier clair et précis d'une réorganisation profonde de l'ensemble des procédures et des modalités de l'activité contraintes les agents à une attente passive, douloureuse et parfois incompréhensible.

La temporalité floue, voire « imperceptible », des différentes étapes du projet provoque de nombreuses incompréhensions pour les agents. Et met la possibilité d'évaluer les impacts d'un projet de réorganisation sur les conditions de travail future dans des difficultés évidentes étant donné que le matériel de base à l'analyse, la description des postes supprimés, n'est pas fourni.

« Est-ce le fait d'une direction qui ne sait pas où elle va ? » pensent certains agents. Ce qui conduit à délégitimer le rôle de celle-ci. Ou est-ce un calcul stratégique d'une direction qui sait quelles sont les lignes qu'elle compte suivre, mais refuse de les communiquer ? Ce qui conduit dans ce cas à favoriser le sentiment de méfiance.

Quoi qu'il en soit, cette méthode de conduite du projet met l'ensemble de l'organisation dans une période de stagnation où « *rien n'est possible, mais tout continu* » et où une fracture se creuse entre les agents et la direction.

Voici, aussi précisément que possible, les étapes de la conduite du projet de réorganisation du siège :

« *La méthode, on refait l'organigramme par département avant l'identification poste par poste.* » (Direction)

- La suppression des postes est définie en amont, mais l'identification des postes impactés vient a posteriori ;
- Définition des grandes directions : « *première étape, fixer les grandes directions, réduire un peu le nombre pour éviter de tomber dans un système trop rigide* » (Direction) ;
- Au sein des directions, définition des départements et des postes impactés : « *dans un deuxième temps, travail au sein de chaque département sur la structure en organigramme et qu'on aborde la question de la charge de travail, pour permettre aux agents d'avoir confiance. Il y a un problème de confiance, il y a une peur d'affronter, de discuter de ces questions-là.* » (Direction).

1.4. Une concertation insuffisante

Dans le cadre de l'analyse de l'existant que nous avons développée (partie II), nous avons constaté des dysfonctionnements, ou déficiences, dans les démarches de concertation et la communication interne à la DG.

Évidemment, ces faiblesses ne servent pas la mise en œuvre des 2 projets de suppression des postes d'une part et de réorganisation d'autre part.

La communication sur les projets en direction des agents est faible. Sur le plan institutionnel, elle s'opère uniquement par voie d'instructions ou notes de service. La finalité des projets et leurs justifications ne sont pas toujours explicites dans ces documents. Le sens manque donc aux agents pour intégrer l'esprit des réformes.

Alors que les chantiers sont évoqués en interne depuis mai 2013 (et que la suppression des postes est prévue au COP depuis 2012), ce n'est que le 5 juin 2014 qu'une réunion élargie à tous les personnels, à l'initiative du Directeur Général, permet un dialogue ouvert.

Entre temps, des réunions par services ont eu lieu. Les démarches « participatives » ont été très différentes selon les directions, généralement très tardives (les premières en mars 2014). Nous avons assisté à trois réunions de direction (DRH, DFRN, DCBS) organisées dans le cadre de la réorganisation. Nous avons pu constater que la concertation avec les agents est extrêmement limitée. Une seule direction a fait un travail de mobilisation et de participation des agents, avec un travail de concertation effectif et des groupes de travail. Dans deux cas sur trois, la concertation est très réduite, de mauvaise qualité : limitée à un nombre très réduit de réunions pour informer le personnel, temps de réunion limité, condition d'accueil et de travail très aléatoire²⁵, pas de possibilité d'intervenir autrement que pour poser des questions de compréhension. Nous avons noté que, confrontés au manque de qualité de la concertation, de nombreux agents sont déçus, deviennent méfiants, se retranchent et se démobilisent.

« *J'ai participé à des groupes de travail, mais je n'ai rien dit, car je savais que c'était démagogique, juste pour dire ensuite que les agents ont été sollicités et ont pu donner leur point de vue.* » (Agent).

²⁵ Nous avons été témoin d'une réunion de 35 minutes, à 28 personnes debout dans un bureau dont certaines ne pouvant rentrer sont restées dans le couloir.....

Confrontés à ce manque de concertation, nous avons été surpris par le manque de réaction des agents. En effet, ceux-ci pourraient utiliser la souplesse de l'institution autant que les cadres de la représentation institutionnelle des salariés ou encore tout simplement leurs relations de proximité et la forme de convivialité installées vis à vis de leurs chefs pour solliciter, revendiquer plus d'information, plus de participation. Le climat de secret, d'imprécision génère de la suspicion qui génère une forme de peur, de colère et de fatalisme... laquelle pousse les agents à se refermer sur eux-mêmes. La posture est d'attendre les décisions d'en haut....alors qu'il conviendrait d'inciter une communication plus libre à tous les niveaux.

La posture fréquente du « bon soldat », du fonctionnaire obéissant et silencieux ne favorise pas une communication fluide.

En conclusion, la concertation et la mobilisation des agents font défaut. Cette faiblesse a comme conséquence d'insécuriser les agents, de tendre les relations sociales, de générer un flou préjudiciable à une ambiance sereine. Les agents se sentent déconsidérés, non dignes d'être associés ou même seulement informés à temps. L'idée que les agents sont de « simples pions » est dévalorisante, et à terme, elle affecte l'estime de soi.

2. La suppression des postes : point de cristallisation et inconséquences

2.1. La responsabilité des décideurs : Ministère de tutelle et parlementaires

La suppression des postes est le projet le plus traumatisant pour les agents. Jusqu'à présent, la DG était épargnée par les réductions d'effectifs. C'est la première fois qu'elle y contribue autant.

Cette politique de suppression est commandée par la tutelle dans le cadre de la politique de réduction des effectifs de fonctionnaires, démarrée sous le nom de RGPP (Révision générale des politiques publiques) et prolongée sous le nom de MAP (Modernisation de l'Action Publique).

La direction de l'établissement public a la responsabilité de la mise en œuvre de la suppression des postes. Mais les décideurs (parlementaires et tutelles) qui ont voté et appliqué la réduction d'effectifs ont la responsabilité de fond.

On rappelle qu'en 25 ans, les effectifs de l'ONF ont diminué d'un tiers. Cette réduction est énorme et ne peut pas être infinie, au prétexte que l'institution ONF existe encore et assure tant bien que mal ses missions.

D'après la direction, « *le Ministère de l'Agriculture a un objectif de réduction de ses postes de 2,5% alors qu'il impose à son EPIC, l'ONF, une réduction de 5 %* » (DGA).²⁶

Or, selon le COP, cette réduction n'est pas de 5, mais de 7 %...

Les effectifs de la DG étaient les suivants (chiffres fournis par la direction le 14 juin):

2002 : 386 agents

2013 : 431 agents (dont 10 RTM arrivés en 2012 et 22 pépinières arrivés en 2013)

Les effectifs ont subi une augmentation du personnel à la demande du Ministère de tutelle qui a souhaité que l'ONF reprenne les agents RTM puis les agents des pépinières d'Etat

²⁶ Entretien du 24 avril 2014.

Si nous faisons abstraction de cette augmentation imposée, nous constatons donc une augmentation des effectifs à la DG de 49 postes soit 12 % entre 2002 et 2013. Dans la même période, et après 10 ans de réduction, les effectifs de terrain diminuaient encore.

Nous sommes conscients que ce chiffre est à valider en utilisant un autre fichier du personnel, plus précis que celui des CET que nous avons utilisé, par défaut d'autres fichiers. La DRH doit pouvoir produire rapidement un historique précis sur une grande période (au moins 5 à 10 ans), de l'évolution comparée des effectifs à la DG et sur le terrain.

Le Conseil d'Administration de juin 2013 a souhaité impulser un mouvement stratégie inversant ce processus paradoxale entre les évolutions des effectifs du terrain et de l'administration centrale.

« La résolution de juin 2013 confirme qu'il y a baisse d'effectifs, mais demande de revoir la manière dont on a mis en place cette baisse, en confortant l'action de terrain. On doit donner plus de place aux actions de terrain » (Direction).

Dans l'institution, à tous les niveaux, les agents sont ulcérés ou effondrés par l'automatisme des chiffres et la brutalité de ces décisions prises par des personnes indéfinies qu'ils considèrent comme déconnectées, étrangères à leur réalité professionnelle et à la réalité de la forêt.

Ce qui est insupportable pour les agents et nuit à leur santé, c'est que l'organisation du travail est au service de la suppression des postes et non l'inverse.

La finalité première n'est plus de produire, d'entretenir le patrimoine forestier... elle est de réduire des postes coûte que coûte.

La suppression des postes est un dogme. Le chiffre est imposé. Les agents doivent faire avec et devront également en supporter les conséquences.

En effet, au lieu d'évaluer les besoins en ressources humaines en adéquation avec les objectifs des missions au sein de chaque département puis au sein de chaque direction puis au sein de toute la DG ; la méthode impulsée par le haut par les décideurs et adoptée par la direction est descendante.

En cela, l'organisation de travail est définie, plus ou moins adroitement sur la base d'un nombre de postes à supprimer imposé indépendamment des besoins réels de l'activité de travail au sein de chaque unité.

Les risques d'inadéquation avec la réalité de l'activité quotidienne peuvent provoquer, surcharge de travail, stress, incompréhension et méfiance vis-à-vis d'une direction qui managerait sans prendre en compte les réalités du travail et de la santé des agents.

L'audit socio-organisationnel (ASO) conduit en 2012 a clairement mis en évidence que le personnel et l'organisation du travail étaient particulièrement mis à mal. La variable d'ajustement des politiques publiques néolibérales ne peut pas être le personnel.

Des études plus récentes montrent que si les réductions d'effectifs sont poursuivies à l'ONF, ce sont ces résultats de production qui risquent d'être fortement remis en cause. Des responsables de la commercialisation du bois craignent de ne pouvoir réaliser leur objectif annuel de vente du fait du manque de personnel, de la surcharge de travail des agents en poste et de la désorganisation du travail.²⁷

Les différentes expertises sur la santé au travail réalisées en 2013 et 2014 dans les DT arrivent toutes à la même conclusion : l'organisation du travail est gravement perturbée par une réduction inconséquente des effectifs.

²⁷ Expertise sur la Santé au Travail pour la DT Lorraine, Décembre 2013 CEDAET.

2.2. Le coût de la politique forestière et le réel coût des emplois

L'État finance, annuellement, l'ONF à hauteur de 215 M€ (sur un budget de 800 m€) pour une masse salariale de 470 M€.

L'État couvre donc un gros quart du coût de la politique forestière nationale actuellement mise en oeuvre. Et il couvre 45 % seulement de la masse salariale. L'activité de production permet de financer le service public à hauteur des $\frac{3}{4}$ et permet de financer les emplois à hauteur de 55% ce qui est notable.

Certes l'ONF est un EPIC, mais cet EPIC a une caractéristique majeure : il supporte l'essentiel des coûts de la politique publique, du service public concernant la forêt, en vertu du Code Forestier. Il est paradoxal que l'Etat et les parlementaires confient à l'ONF une mission publique dont ils ne semblent pas vouloir reconnaître le coût, exigeant de l'ONF qu'il soit aussi rentable et performant qu'une entreprise de production.

Une politique d'exagération de la suppression des postes pourrait affecter ce ratio d'autofinancement du service public : en désorganisant le travail, elle est capable de réduire la capacité productive de l'EPIC de manière inversement proportionnelle aux gains obtenus par la suppression de postes.

Des responsables de service Bois, en DT, nous ont clairement indiqué que, vu le manque de personnel et la désorganisation engendrée par la suppression des postes, ils ne pourraient plus assurer leur objectif de mobilisation du bois.²⁸

On peut donc imaginer que les suppressions de postes génèrent, à terme, un renchérissement du coût de la politique forestière pour l'Etat.

2.3. Le projet de suppression des postes à la DG affecte les agents dans leur mission d'application du COP pour l'ensemble de l'ONF

Les 68 postes supprimés à la DG sont un réel problème. Mais, c'est « l'arbre qui cache la forêt ». En effet, ce projet de suppression occupe tout le monde et on en comprend les raisons.

Cela dit, une des responsabilités importantes de la DG est de mettre en application la réduction des 625 autres postes prévue au COP, en concertation avec les DT. L'objectif est de réaliser ces suppressions le plus humainement possible.

Or, ceci apparaît comme un « non-sujet ». Hormis le Directeur Général qui a évoqué l'ampleur du challenge pour 2016, aucun agent ou responsable de la DG n'a évoqué cette dimension.

La dureté des réductions de postes à la DG tend à passer au second plan, voire au-delà, les chantiers compliqués à conduire à l'échelle nationale... avec le risque de favoriser une désorganisation générale et une déconnection encore plus grande entre le siège et le terrain.

²⁸ Expertise Santé au Travail pour le CHSCT ONF DT Lorraine Cedaet Février 2014.

IV. Les conséquences prévisibles du projet de suppression des postes

1. Les services et les postes concernés

1.1. Données générales

Les suppressions de postes annoncées s'élèvent à 68 entre 2012 et 2016.

Nous ne disposons pas d'une information très stable concernant la localisation de ces suppressions. Elles n'étaient pas définies lors de notre mission et les directions qui étaient en mesure d'annoncer des chiffres étaient prudentes sur les postes susceptibles d'être concernés.

Par ailleurs, les données sur le nombre de postes varient selon les sources. Dans les pages suivantes:

- Les données figurant dans les tableaux proviennent d'informations envoyées par le Secrétariat Général fin mai ;
- L'organigramme datant de mars nous donne d'autres chiffres ainsi que les postes vacants à cette date et les postes susceptibles de le devenir à la suite de départs en retraite ;
- Nous utilisons également les données fournies par les directeurs centraux ou par les directeurs de départements qui diffèrent souvent des précédents. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces différences tiennent à :
 - leur niveau d'information ;
 - leurs hésitations sur le choix des postes à supprimer qui n'était pas fait partout ;
 - leurs réticences à nous donner des informations alors que les agents et les organisations syndicales n'étaient pas encore informés.

D'après les informations collectées, tant auprès du Secrétariat Général que des directions centrales, les postes qui seraient supprimés seraient les suivants :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
TOTAL	497	68	18	447

1.2. Données par directions

Cabinet Direction générale :

Cabinet DG	10	2	2	8
-------------------	----	---	---	---

Dans ce service, l'organigramme fait état de 10 postes dont 4 assistants de direction, 2 temporaires et 3 postes vacants (1 chargé de mission, 1 assistant de direction, 1 directeur central).

Pour arriver à 8 postes, les postes supprimés sont le poste d'assistant de direction et le directeur central. Ils ont été supprimés avant Mars 2014.

Direction générale adjointe Relations institutionnelles :

DGA RI	5	0	0	5
--------	---	---	---	---

Ce nouveau service n'est pas impacté. La stratégie de cette nouvelle DGA n'est pas comprise par les agents et mérite d'être clarifiée. Une définition des postes et une évaluation

de la charge de travail des agents sur ces 5 postes est nécessaire (direction, administrateur de données, chargé de mission, Assistant à maîtrise d'ouvrage, assistant de direction).

Les 5 postes sont pourvus.

La Direction Générale Pilotage de l'activité et des ressources :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DGA PAR	44	7	2	39

Le projet d'organisation publié le 13 mai affiche 41 postes à l'effectif 2016.

Les différents services de cette DGA évolueraient comme suit (nombreux points encore non définis) :

- Pour le département juridique, l'organigramme affiche 12 postes. En avril 2014, 9 postes nous sont présentés. Sur les 9 postes actuels, 2 suppressions sont prévues :
 - 1 poste de juriste vacant depuis mai 2013 ;
 - 1 poste de suivi comptable vacant à la suite d'une démission.
- Le poste de Secrétaire général, vacant sur l'organigramme, est occupé par l'ancien chef du département patrimoine. Ce Secrétariat Général devrait compter 25 personnes des services Logistique (16 postes dont un poste vacant, Mission Ressources Humaines Siège (6 postes) et informatique Siège (2 postes).
- La Mission RH Siège compte 6 postes dans l'organigramme dont 1 poste vacant. Ce poste de responsable de la mission sera comblé lors de la CAP de septembre.
- Le département Qualité compte 7 postes à l'organigramme dont aucun n'est vacant.
- Le département logistique (16 postes actuellement dont 1 vacant) : le poste vacants est le poste de chauffeur dont l'activité a été confiée à un prestataire externe

Direction de la Forêt et des Risques Naturels

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DFRN	129	16	3	116

Issue de l'ancienne Direction technique et commerciale Bois, réaffirmant la dimension multifonctionnelle de la forêt, cette direction est impactée par la suppression comme suit.

Pour le directeur central, globalement, la suppression à l'horizon 2016 de 16 postes (dont 11 postes de catégorie A), répond de manière synthétique aux objectifs stratégiques suivants :

- Regroupement des départements Forêt et Biodiversité pour constituer un département Gestion multifonctionnelle de la Forêt (GMF) ;
- Suppression du département Développement durable et rattachement de ces postes au département GMF ;
- Redimensionnement des objectifs ONF/ MEDDE compte tenu des résultats déjà atteints sur les volets « biodiversité » et « développement durable » ;
- Reculs des tutelles sur certains financements prévus au COP ;

- Montée en puissance des missions assurées par les ATE (dans le cadre du SDO) ;
- Simplification du reporting et des procédures qualité et certification.
- Création d'un pôle Pilotage Valorisation du Système d'Information constitué de 17,5 postes

Par département actuel, les suppressions seraient donc les suivantes (ce schéma est en cours de construction au moment de nos entretiens) :

- Pôle direction et assistance (0 à 1 poste sur 6 postes actuellement) ;
- Département R et D : 5 postes (sur 79 postes actuellement répartis sur 11 sites de 3 à 23 postes. 6 postes sont vacants) ;
- Département Développement Durable : 4 postes (sur 7 postes actuellement) ;
- Direction Technique Nationale RTM : 3 postes (sur 9 postes actuellement) ;
- Département Forêt : 2 postes (sur 15 postes actuellement – dont 1 vacant) ;
- Département Biodiversité 1 poste (sur 10 postes actuellement) ;
- Mission évaluation : 1 poste (sur 2 postes actuellement). La personne est transférée à la DCBS sur un poste similaire.

La DFRN envisage de fortes modifications de la répartition des postes puisqu'elle crée un département (ou une mission selon les documents...) « Pilotage et valorisation du système d'information » PVSI, qui s'occuperait de simplifier et rationaliser les collectes et traitement d'information concernant la gestion forestière. La quinzaine de postes qui la composerait serait récupérée sur les départements existants.

Direction commerciale Bois et Services (DCBS):

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DCBS	50	5	1	46

La DCBS est actuellement constituée de 3 départements (Département Marketing et commercial, Département Production, Département Bois et services provenant de l'ex DTCB) et de 2 missions (grands comptes et Croissance externe).

A l'avenir, la mission grands comptes sera rattaché en tant que pôle au département Production mais le nombre de départements restera identique. Dans l'organigramme, elle compte 52 postes dont 7 vacants.

Les postes supprimés seraient les suivants (à l'étude au moment de nos entretiens) :

- 1 poste concernant l'assistance administrative ;
- 1 poste concernant les projets européens dans les DOM ;
- 1 poste actuellement affecté au service Commercial Bois ;
- 1 poste chargé actuellement de l'immobilier en lien avec déménagement à Compiègne qui n'est plus d'actualité.

Direction Economique et Financière (DEF) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DEF	23	2	0	21

Elle est composée de 3 services :

- la direction (2 postes actuellement) ;
- le département financier (9 postes actuellement dont 1 vacant) ;
- le département contrôle de gestion (5 postes actuellement).

Les suppressions de postes devraient concerner :

- 1 poste vacant depuis 2 ou 3 mois concernant le contrôle de gestion ;
- 1 poste à déterminer parmi 3 hypothèses non communiquées.

Cette direction récupère les services Achat et Patrimoine.

Direction des Ressources Humaines (DRH) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DRH	134	23	6	117

La DRH envisage de passer de 7 services à 4 départements.

6 postes ont déjà été supprimés pour l'essentiel à la formation, département réorganisé en 2012 avec particulier l'externalisation de la restauration du campus.

Les postes qui seraient supprimés sont les suivants mais cette première estimation, présentée en réunion à l'ensemble du personnel le 16 mai reste à confirmer :

- Direction : 2 postes (sur 9 actuellement dont 3 vacants) ;
- PFC : 4 postes (sur 25 actuellement dont 2 vacants). Une des hypothèses avancées serait que les gestionnaires reprennent l'archivage aujourd'hui confiée à 2 archivistes dont l'un partira bientôt à la retraite. Cela dépendra des futurs locaux et des choix opérés ;
- Paye SIRH : 0 postes (sur 7 actuellement dont 4 vacants). Cela signifie que les postes vacants vont être comblés avec en premier lieu l'arrivée d'une responsable Paye et SIRH fin mai ;
- POF : 0 postes (sur 6 actuellement) ;
- Formation : 4 postes (sur 46 actuellement dont 3 vacants – le service ayant déjà perdu une vingtaine de postes dans les dernières années) ;
- Prévision : 1 poste (sur 6 actuellement) ;
- DASS : 4 postes (sur 41 actuellement dont 6 vacants et 3 temporaires) dont 3 postes de médecins jamais pourvus ;
- Droit social : 1 poste (sur 8 actuellement dont 1 vacant).

Des ajustements pourraient intervenir d'ici 2016 en fonction des évolutions ; notamment en matière de SIRH qui pourraient alléger le travail de certains personnels et par conséquent amener des reconfigurations de postes de travail.

« Ce n'est pas un scénario qui sera gravé dans le marbre. Ce sera ajusté en fonction du travail complémentaire que l'on fera cet automne » (Direction).

Les 3 départements mettant en œuvre des missions considérées comme stratégiques à savoir PFC pour la GPRH, Paye et SIRH et DASS sont diversement impactés.

Si les postes vacants à la paye et au SIRH seront bien remplacés, le département n'est pas pour autant renforcé alors que le SIRH est considéré comme un chantier prioritaire et stratégique pour l'ONF et la DRH en particulier. Un SIRH performant permettant, selon la direction, de réaliser des gains de productivité et d'alléger les tâches de saisie de certains agents. Ceux-ci pourraient alors se consacrer à d'autres tâches à la fois plus intéressantes et présentant plus de valeur ajoutée. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude d'impact et de travail réalisé avec les agents concernés à la fois un retour d'expérience de ce qui n'a pas fonctionné depuis la mise en route du chantier SIRH (est-ce que le dimensionnement des effectifs a participé de l'échec du SIRH ?) et une analyse du travail et des ressources nécessaires (besoins en personnel et, plus largement, ressources organisationnelles).

Concernant PFC, le chantier prioritaire suite à l'ASO est celui de la GPRH aujourd'hui balbutiante. La personne en charge du référentiel métiers y consacre 20% de son temps puisqu'elle est actuellement sur deux postes ce qui explique le retard pris par ce chantier pourtant considéré comme prioritaire (voir plan action ASO). D'autres agents du service y participent également. Il est question de mettre 2 ETP sur ce chantier mais, là encore, est-ce suffisant ? Les ressources consacrées seront-elles à la hauteur de l'ambition ?

Il en est de même pour le chantier SST.

« Il faut maintenir le pôle SST. Il y a un vrai enjeu en lien avec ASO, le chantier pénibilité, l'augmentation de l'âge de retraite.... C'est un point très important de notre stratégie. » (Direction).

Direction des Systèmes d'Information (DSI) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DSI	43	6	1	38

La DSI compte 3 services :

- la direction et l'assistance avec 7 postes actuellement (dont 1 vacant) ;
- le département Solution métiers avec 25 postes actuellement (dont 1 vacant) ;
- le département Solution Technique et sécurité avec 12 postes actuellement (dont 2 vacants).

La DSI travaille, en outre, avec plus d'une soixantaine de personnes salariées de prestataires informatiques, travaillant, pour une grande part, dans les locaux de l'ONF.

La suppression de postes à la DSI devrait toucher 6 postes parmi lesquels :

- au département Solution Technique et Sécurité, les 2 postes vacants ainsi qu'un départ en retraite à venir sur une technologie vieillissante ;
- au département Solution Métier, les 2 postes vacants ;
- au service fonctionnel de la DSI, 2 postes s'occupant des marchés.

La Direction de la Communication (DCOM) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
DCOM	27	3	1	25

Cette direction compte 6 services :

- la direction et l'assistance (5 postes actuellement) ;
- le pôle communication interne (3 postes actuellement dont un poste de directeur central) ;
- le pôle éditorial (2 postes actuellement dont 1 vacant) ;
- le pôle multimédia (4 postes actuellement) ;
- le pôle événements et salons (4 postes actuellement dont 1 vacant) ;
- le pôle Imprimerie (9 postes actuellement dont 1 vacant – En réalité le service tourne actuellement avec 7 postes et 1 auto-entrepreneur prestataire. 3 postes ont été perdus dans les 2 dernières années pour un volume d'activité resté identique).

Agence comptable principale (ACP) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
ACP	23	3	2	22

Cette direction compte 6 services :

- la direction (3 postes actuellement) ;
- le département comptabilité (6 postes actuellement) ;
- le département recette (5 postes actuellement dont 1 vacant) ;
- le département dépenses (7 postes actuellement) ;
- une « mission » pilotage système informatique (1 poste actuellement) ;
- une « mission » qualité comptable (1 poste actuellement dont 1 vacant).

La localisation des suppressions de postes ne nous a pas été précisée.

L'Inspection Générale (IG) :

Directions	Postes au 03/2014	Effort de réduction des postes	Réductions déjà réalisées en 2012 & 2013	Cible en postes au 31/12/2016
IG	11	2	1	10

Aujourd'hui composée de 11 postes dont 1 vacant, 7 agents sont susceptibles de prendre leur retraite dans les 2 ans.

Les postes concernés par la suppression seront :

- le poste d'auditeur interne actuellement vacant ;
- un poste qui ne nous a pas été précisé (probablement un départ à la retraite d'ici 2016).

2. Les points de congestion dans l'activité de la DG consécutifs à la suppression de postes

Nos investigations permettent de pointer des services pour lesquels les suppressions de poste risquent de provoquer des points de congestion.²⁹

Nous analysons les points de congestion au regard de plusieurs critères qui sont :

- la finalité de l'établissement ;
- la fonctionnalité des services et la sécurité pour l'institution ;
- la mise en place du nouveau Schéma d'organisation ;
- les reports de charge qui posent déjà problème et les situations de surcharge de travail déjà identifiées.

2.1. Les évolutions à la DFRN et la DCBS impactent le sens du travail

Dans le département « Forêt », la réduction de 2 postes sur 15 est importante au regard des activités de ce département et des enjeux en termes d'aménagements et de gestion globale de la forêt. Tout dépendra des articulations qui seront organisées avec les DT et les agences d'une part, et avec le département Biodiversité d'autre part. Pour accompagner la mise en œuvre du Schéma d'organisation et redonner du pouvoir aux agences, ce département, qui doit résolument se tourner vers l'objectif de la multifonctionnalité de la forêt, est un acteur « clé » et aura besoin de ressources.

Le département « Développement Durable » est quasiment supprimé. Pour permettre cette rude évolution, l'argument majeur est l'abandon de missions : abandon de l'éco responsabilité, forte réduction des missions concernant l'accueil en forêt, les forêts d'exception, les espaces protégés (Natura 2000, Réserves naturelles...). Pour autant, l'établissement aura toujours à travailler sur ces aspects tandis que d'autres aspects fondamentaux au regard des enjeux de la forêt sont à prendre en compte. On peut évoquer, sous réserve d'un débat plus approfondi avec les responsables et les agents de cette direction, les enjeux et tensions suivantes :

- si le nombre de nouvelles réserves naturelles diminue, il faut cependant continuer de gérer les anciennes réserves créées précédemment, entretenir le lien avec la fédération des réserves, les mouvements associatifs, les collectivités... Ces tâches peuvent être transférées aux DT ou aux Agences mais les expertises réalisées à la demande des CTHSCT des DT ont montré que les agents de terrain et en agence étaient déjà soumis à de fortes tensions et dans l'impossibilité d'accomplir l'ensemble de leurs missions ;
- en outre, il convient d'organiser le transfert et d'animer le réseau des agents de terrain qui seront mobilisés sur ces aspects. Opérer ce transfert demande du temps et des compétences. On peut aussi considérer que des enjeux spécifiques existent également avec/auprès des parcs naturels régionaux. Les difficultés financières et d'organisation de ces espaces d'une part, et le rôle que la forêt joue sur ces espaces d'autre part, pourraient justifier que l'ONF renforce ses interventions. Ce, au titre du conseil auprès de ces territoires, en matière d'expérimentation et de gestion exemplaire des forêts sur ces territoires. Par contre, vis-à-vis des parcs nationaux, il est possible qu'il existe des recouvrements de compétences et des « répartitions » de champs géographiques sont peut-être à imaginer. Ce genre d'optimisation, et l'innovation qu'elle représente,

²⁹ Compte tenu des imprécisions quant à la localisation des postes supprimés et le manque d'informations que nous avons pu recevoir de l'ONF (signalés dans le chapitre sur les limites de l'expertise), notre analyse correspond à des hypothèses qui pourront utilement servir pour approfondir la prospective concernant les périmètres des futurs collectifs de travail.

nécessitent d'être pensés, animés, suivis, négociés... Or, cela requiert des compétences, plutôt à un niveau central, pour avoir la légitimité de négociation avec les établissements participants à la gestion des parcs nationaux, etc. ;

- La fonction de « puits de carbone » que joue la forêt est encore peu valorisée. C'est une contribution apportée par l'établissement, parmi les aménités de la forêt que personne ne peut facturer. L'ONF a intérêt à raisonner en coût ou produit « global » et à justifier auprès de l'Etat qu'une telle activité, non chiffrable monétairement peut pleinement justifier le maintien, voire la création de postes. Pour améliorer cette fonction, la tâche est considérable et nécessite des emplois de terrain comme des emplois d'encadrement ;
- Les forêts péri-urbaines jouent un rôle de plus en plus important et nécessitent que l'accueil du public soit pensé, organisé. Les forêts moins productives comme la forêt méditerranéenne ont également une fonction sociale plus importante que la fonction productive. La tutelle et l'ONF peuvent décréter que l'accueil du public est moins prioritaire mais cet accueil ne va se réduire, bien au contraire : il sera donc nécessaire et utile de continuer à agir sur ce terrain. Si la thématique est très réduite du fait de la quasi disparition du département du développement durable, les compétences seront quand même nécessaires dans le département Gestion multifonctionnelle de la forêt pour élaborer, suivre les aménagements, conseiller les communes et tous les territoires concernés, animer le réseau des agents mobilisés sur ces questions, etc. ;
- Le passage de la vente sur pied en vente de bois façonnés génère une augmentation de valeur ajoutée mais nécessite des ressources humaines supplémentaires (car il y a beaucoup plus de travail) et des compétences commerciales et techniques nouvelles (lotissement, etc.). L'évolution des compétences sur le terrain est loin d'être terminée : la DFRN et la DCBS ont besoin de mobiliser encore une grande force de travail sur le sujet.

« Avant on avait un vendeur et un acheteur. Maintenant: on a un vendeur mais il a plusieurs acheteurs pour générer de la Valeur Ajoutée, donc plus d'étapes, recruter des prestataires, organiser des chantiers... Ce sont des nouvelles compétences. Ce qui nous charge (à la DG), c'est le déploiement des contrats d'approvisionnement. C'est une activité en développement mais on doit travailler avec le même nombre de postes, voire moins ! » (Agent).

- L'établissement ONF, vu son objet, pourrait être l'administration nationale la plus engagée sur l'éco-responsabilité : compensation carbone, contribution à la politique de biodiversité, amélioration thermique des 6 000 bâtiments, gestion d'un parc de 6 000 véhicules pour 9 000 agents, etc. Les enjeux sont très importants pour l'EPIC ;
- Plus important encore, la DFRN est forcément attendue sur des enjeux particulièrement sensibles au regard de ses missions :
 - Enjeu de la transition écologique, de la mobilisation maximum de bois, de la sylviculture productive et respectueuse des milieux ;
 - Enjeux des expérimentations techniques et sociales pour faire croître la production de bois, pour mobiliser le bois en minimisant les impacts, pour protéger les sols, pour développer des techniques « douces » de vidange (câble, traction animale, récupération des houppiers...). Un partenariat fort avec la R&D et le terrain est également nécessaire pour avancer sur ces sujets ;
 - Enjeux majeurs concernant la forêt amazonienne, deux fois plus importante que la forêt métropolitaine, aujourd'hui à peine effleurés ;
 - Enjeux de la gestion des risques naturels pour lesquels la forêt est un outil majeur tant en montagne que sur le littoral.

« Avec le changement climatique, les risques naturels ré-augmentent. Il faut maintenir la fonction, c'est une fonction importante. » (Agent DFRN).

Sur tous ces sujets, les raisons budgétaires imposées par la tutelle poussent l'ONF à réduire le nombre de postes. Mais il semble évident que l'établissement ne peut pas abandonner ces missions et qu'il sera contraint (peut être par la même tutelle très prochainement – si ce n'est déjà fait.) de prolonger/développer son action et ses missions sur ces aspects.

Les enjeux écologiques et productifs autant que la politique de relance de la filière bois souhaitée et soutenue par le Ministère en charge du Redressement productif doivent inciter à calibrer avec précision les emplois dont l'ONF a besoin pour adapter son appareil de production.

2.2. Aggravation de la vulnérabilité de l'organisation

L'imprimerie assure en régie interne la publication des brochures et de documents en tout genre. Grâce à un service efficace et à une équipe bien organisée, motivée, animée et coordonnée, elle publie notamment les documents de vente de l'ONF. Les réductions de postes, aujourd'hui sous la forme de postes vacants non remplacés, génèrent des tensions telles que le service est obligé d'avoir recours à du personnel prestataire externe à temps plein.

La DRH est un service bien doté en nombre d'emplois. Mais les chantiers qu'elle doit assumer en urgence sont très importants et demandent des compétences spécifiques en nombre et en qualité. Nous pouvons citer, parmi les chantiers prioritaires, le soutien à la restructuration des services (SST), l'appui aux managers, l'accompagnement à la mobilité des agents, l'information et la sécurisation des agents, la gestion des retraites, la gestion de la transition générationnelle, la mise en place du tutorat et de la transmission des savoirs aux nouvelles générations, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc. Bien que prioritaires ces fonctions de base ne sont pas stabilisées, notamment le service Paye, la gestion des retraites des ouvriers forestiers et le service Formation. Ces fonctions qui nécessitent de nombreuses attentions et renforts pour éviter des dysfonctionnements dont les conséquences pourraient s'avérer très lourdes sur le plan social.

La DSI est un département qui supporte une forte tension actuellement du fait de l'importance qu'ont pris les différents Systèmes d'information et des facteurs de désorganisation qui affectent tant ce département que l'ONF en général. Réduire les postes dans ce contexte, peut s'avérer contre productif face à la nécessité de déployer une politique « d'assainissement » global du système d'information et son appropriation par les utilisateurs.

Enfin, le service juridique assure la défense de l'établissement et veille à la préservation de ses intérêts. Plus globalement, l'ONF étant un acteur majeur de la forêt au plan national, son service juridique contribue à l'élaboration du droit forestier. Cela représente une contribution non marchande importante de l'ONF à la nation. Aujourd'hui, avec la réduction des postes, l'équipe de ce service a du mal à assurer les fonctions de base notamment le suivi des dossiers concernant la responsabilité civile dans les affaires courantes et exceptionnelles. L'équipe est de plus en plus jeune et le turn-over est important, les emplois offerts à l'ONF, sont pris comme des emplois d'insertion professionnelle. Du coup, l'expertise juridique sur la forêt est réduite à très petit nombre de personnes. Ce savoir, et la fonction de production du droit forestier auquel l'ONF contribue, risquent de disparaître à la suite des départs à la retraite à venir déjà prévisibles.

2.3. La modernisation de l'action publique est remise en cause par la modernisation de l'action publique.

Pour mettre en œuvre le nouveau Schéma d'Organisation et stabiliser le fonctionnement courant de l'ensemble de l'institution, les chantiers à mettre en œuvre sont importants. L'adaptation de la nouvelle organisation induite par le SDO va demander du temps, de

l'énergie, des compétences. Pour réussir ce challenge de modernisation de l'action publique dans la forêt, au bénéfice de la filière bois et du redressement productif, il faut lancer de nombreux chantiers. Rien que le plan d'action élaboré à la suite de l'ASO est, à cet égard, éloquent.

Ces chantiers nécessitent des ressources humaines et des compétences, motivées, expertes, dynamiques, centrées sur le redressement humain, la remobilisation des équipes, la prospective, le transfert de compétences, etc. Ceci pourrait faire apparaître des besoins nouveaux et générer des tensions supplémentaires au regard des activités et missions à accomplir.

Ces compétences concernent moins des profils d'expertise technique que des profils d'animateurs enthousiastes de collectifs et de réseaux, acteurs du développement.

La suppression des postes quasi uniforme selon les services (entre 9 et 16%) et les modalités de sa mise en œuvre, générant une dose supplémentaire de désorganisation fait peser un risque important sur la réussite de cette modernisation de l'action publique.

En conclusion, la MAP (réduction des effectifs au titre officiel de la modernisation de l'action publique) remet en cause, au fond, la réalité d'une modernisation effective de l'action publique.

2.4. Les impacts déjà sensibles sur le travail

2.4.1. L'ABANDON DE CERTAINES MISSIONS

Pour faire face aux réductions de postes, les agents de certains services cherchent à réduire leurs missions.

Le fait d'abandonner des missions est plus ou moins traumatisant selon le choix des missions à arrêter et les motivations données par la direction à ces abandons, selon les services et selon les agents.

Certains agents indiquent qu'ils acceptent cette situation mais généralement, ils ne parlent pas de « priorisation », terme réservé au management. Ils utilisent le terme d'abandon de mission mettant ainsi l'accent sur ce qui ne sera pas fait au regard de l'idée qu'ils ont du métier, du cœur de métier et de la qualité. Par ce terme, ils expriment donc plutôt un renoncement, qui peut représenter une tension, une charge, et non pas un allègement de leur charge de travail ou une simplification. L'abandon de missions correspond, pour plusieurs agents, à une manière de faire son travail à un bas degré d'exigence, sur le plan de la qualité. Toutefois, selon les marges de manœuvre dont disposent les salariés (degré d'autonomie décisionnelle, d'autonomie à organiser son travail, ses priorités, etc.) ceux-ci s'adaptent à ces nouvelles « priorités » en développant un ressenti négatif plus ou moins vif ou, au contraire, atténué :

« Je lui enlève des missions : il fait moins de, il arrête la et les » (Directeur de département)

« Je repousse les dossiers par manque de temps, forme de priorisation. Je passe un temps minimal sur la publication, je ne réponds pas à toutes les sollicitations. Je minimise la communication en privilégiant les mails. Je sollicite une aide sur la partie logistique trop insuffisante aujourd'hui. Cela me demande du temps à la solliciter. » (Agent).

« Ma charge de travail est correcte car j'ai fait moi-même mes priorités. » (Agent).

« Ça va parce que je ne fais pas le boulot que je devrais faire. Je rallonge les échéances, ou je réduis mes objectifs. Par exemple, j'ai levé le pied, je ne vais pas aux réunions ministérielles, je rédige moins de documents. Je le fais mais il y a une

difficulté des managers à assumer cela. Ça s'exprime sous forme d'un laisser faire, il me laisse faire, ils ne vont pas le dire au DG. » (Agent).

2.4.2. L'INTENSIFICATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL PHYSIQUE ET MENTALE

Avec les suppressions de postes, la charge de travail, même si elle n'est pas estimée précisément augmente, en volume et/ou en densité.

L'augmentation de la charge peut, dans certains cas, être réduite si le service fait appel à la sous-traitance pour pallier, ou s'il existe des marges de manœuvre en terme de mutualisation et d'entraide.

« La surcharge de travail impose parfois de sous-traiter. » (Agent).

« Je sollicite mes collègues sur communication, animation, réunion. On mutualise entre nous, on s'entraide parce qu'on n'a plus les assistantes. » (Agent).

Mais ces « amortisseurs » sont insuffisants dans de nombreux cas. Ainsi, des agents, y compris des agents très expérimentés, sont angoissés à l'idée de ne « plus y arriver », d'être submergés. Certains « craquent » et démissionnent ou annoncent leur volonté de quitter l'ONF :

« J'ai un agent qui fait le boulot de 2 à 2,5 personnes. » (Directeur de département).

« Le raisonnement est de caler le nombre de postes et d'adapter ensuite le volume de travail. Mais du coup, moi, je fais ce que je peux, je ne vois pas les choses avancer positivement, je me démotive. » (Directeur de département).

« Je souhaite quitter l'ONF. Mon successeur devra travailler autrement que moi ou disposer d'une sacrée santé. Je pense avoir de la bouteille, travailler vite, mais il faudra faire plus avec moins. C'est bien que cela soit quelqu'un d'autre car moi je ne peux pas. » (Directeur de département).

« Si les DT sont affaiblies, on risque d'avoir plus de travail au siège. Cela sera plus difficile de piloter. » (Directeur de département).

Avec la division du travail, le morcellement des tâches crée des formes de surcharge physique et mentale, notamment en multipliant les interlocuteurs, les interférences et les possibilités d'anomalies et de goulots d'étranglement. Les rattachements de « morceaux de missions » suites aux suppressions de postes vont accentuer ce morcellement, rendre le traitement plus compliqué pour les agents.

« On perd beaucoup de temps depuis que toutes les tâches sont saucissonnées. Facture, frais de déplacement. Je les impute, je les impute. Le Pôle facturation qui saisit, ça prend du retard. Avant il y avait une personne comptable dans chaque direction. Après il y a un bordereau comptable qui revient chez nous pour signature par le directeur, je dois vérifier la saisie parce qu'il peut y avoir des erreurs et de là je renvoie au pôle facturation qui renvoie au pôle comptable. Avant je traitais la facture (dans sa globalité), je saisissais, je sortais le bordereau, je donnais à la signature, et hop je renvoyais à la comptabilité. » (Agent).

Un mécanisme particulier est à relever qui est une résultante de l'augmentation de la charge de travail et de « l'auto-management » des postes. Plusieurs agents définissent eux mêmes leurs missions, contraintes qu'ils sont de devoir « se débrouiller ». Du coup, ils intègrent le volume de travail à réaliser et finissent par déployer une forme d'auto-asservissement.

« On autorégule notre temps de travail en fonction des objectifs qu'on négocie avec notre chef. Moi c'est le début (de ma mission), je suis en développement, j'ai fait une feuille de route pour 3 ans, maintenant je la décline en priorisant. Je suis sous dimensionnée. » (Agent qui travaille fréquemment 2 à 3 h supplémentaires par jour, dans le train)

« On a un programme de travail, mais on manque de clarification des missions. Donc en attendant, on louvoie, on autogère, on s'auto-prescrit, mais on cale au-dessus de nos capacités de travail. On a peur de ne pas en faire assez. » (Agent)

2.4.3. LA DEGRADATION DE LA QUALITE

L'abandon de missions, l'externalisation et l'augmentation de la charge de travail qui ne peut pas être assumée correctement par les agents conduisent à une dégradation de la qualité des services rendus :

- les missions effectivement réalisées sont moins étendues, des paramètres ne sont pas, ou plus, pris en compte ;
- le recours à l'externalisation fait courir un risque dans le choix des prestataires, leur professionnalisme, la qualité de leur prestation finale, leur réactivité effective, etc.
- les services sont moins efficaces : les retards et les anomalies sont plus fréquents ;
- la conjonction d'une surcharge de travail et de formes de travail empêché indispose les agents, les fatigue physiquement et mentalement, affecte leur satisfaction et leur fierté professionnelle. Ces différentes atteintes au travail sont des facteurs de démotivation qui peuvent entraîner des attitudes de retrait et de désinvestissement qui peuvent favoriser à leur tour une dégradation de la qualité de leur travail.

Ces différentes formes d'atteinte à la qualité du travail, qui tendent à se conjuguer, ne sont pas nécessairement perceptibles par les indicateurs de qualité en usage, notamment ceux liés aux systèmes de certification, car elles sont souvent plus diffuses.

« Avec l'externalisation, on va perdre en qualité, on va devoir suivre les choses de manière serrée. La réactivité sera peut être affectée. (Nous) on a l'esprit ONF, le prestataire va nous faire des réponses standard, (...) et pas forcément adaptées à la spécificité de l'ONF. » (Directeur de département).

« Un prestataire va travailler autrement. Pour être efficace, il faut bien connaître le contexte et l'ONF de l'intérieur. Les prestataires seront moins précis. » (Directeur de département).

« Le Pôle ... fait souvent des fautes (de saisie), ça doit revenir, ça doit repartir. On ne sait pas combien de temps ça prend. C'est des allers retours chiant. (...) c'est de la perte de temps, il y a beaucoup de vérification à faire. Au suivi budgétaire, on n'arrive pas à retrouver nos petits. Maintenant je me suis reconstruit un tableau pour suivre les dépenses. Quand on fait l'extraction dans SAP on a les dépenses de toute la direction et c'est un sac de nœud pas possible, c'est un truc en plus, ce n'est pas pratique et on ne sait pas à quel centre de coût on va appartenir (...). Si des postes sont supprimés, qu'est-ce que cela va donner ? » (Agent).

2.4.4. LA DEGRADATION DES RAPPORTS SOCIAUX

Une des conséquences de la suppression des postes porte sur le climat social général.

La menace qui pèse sur l'emploi de chacun est vécue par certains agents en se recroquevillant et/ou en développant de l'agressivité vis à vis des collègues.

Des rancœurs surgissent, des accusations fusent, un esprit de compétition s'installe.

Les rapports sociaux entre agents et entre équipes se détériorent.

« La DRH est dans une tour d'ivoire, on les voit jamais et encore moins en appui de nos managers. Nous sommes beaucoup d'agents à espérer que dans la réduction d'effectifs on va tailler dans ce gros mammoth. » (Agent).

« 90 % des personnels de l'ONF sont hyper critiques quant à l'Inspection Générale: on parle de cimetières des éléphants. C'est le service le plus mal vu. La valeur ajoutée du service n'est pas visible par le personnel. Aucun apport par rapport à ma mission. » (Agent).

« Tout le monde a pris un coup de massue. Ça a perturbé tout le monde. On a une capacité à respecter l'ordre et la hiérarchie en DG. En agence, cela ne serait pas possible, les gens se seraient levés et auraient balancé les chaises ! Nous on est des bons soldats, on est consciencieux, plus on est consciencieux plus on est respectueux de l'ordre. » (Agent).

« Tout le monde a dit merci : "merci monsieur le directeur le boulet est passé pas loin mais on est préservé", et d'autres ont dit "on est bien sodomisé, mais merci monsieur le directeur". » (Agent).

« Sur le fond nous n'avons pas été respecté, pas sollicité. Nous aurions aimé que les choses soient plus explicites et qu'on nous demande explicitement notre avis. Là, j'ai ressenti une grande trahison, j'ai perdu confiance dans mes chefs. » (Agent).

« Je me sens trahie et du coup j'ai beaucoup de mal à m'investir sur mes dossiers. On souffre que certains ont trop de boulot et n'ont pas le temps d'avoir de relations interpersonnelles et que d'autres n'ont pas assez de boulot en interne. » (Agent).

2.4.5. LA DESORGANISATION CROISSANTE

La partie I sur l'analyse de l'existant a mis l'accent sur les dysfonctionnements et les carences du travail d'organisation. L'ampleur de la désorganisation qui découle de ces dysfonctionnements a été mise en évidence.

Les suppressions de postes sont déjà problématiques lorsqu'elles portent sur des organisations équilibrées et stables. Lorsqu'elles interviennent sur des organisations fragiles, des situations dégradées et qu'elles impactent un collectif de travail déjà fragilisé, elles contribuent plus encore à la désorganisation.

On constate que, à l'ONF, les suppressions de postes vont aggraver cette désorganisation en augmentant les phénomènes déjà observables de surcharges de travail, d'atteinte à la qualité du travail et aux rapports sociaux.

Le système d'organisation du travail et de management de l'ONF est aujourd'hui fragile et n'apparaît pas résilient. Le traumatisme d'une vague de suppressions de postes peut engendrer des conséquences lourdes et cumulatives.

« La vacance de poste, en terme de vécu collectif, c'est douloureux : Il faut redistribuer la mission collectivement. Or ce n'est jamais fait. La qualité de la réflexion professionnelle fait partie du bien-être au travail. En réalité, on fait le mort, et chacun se débrouille et ce n'est pas bon » (Agent).

« À partir d'un seuil, quand les services décentralisés sont trop petits, on ne peut plus, c'est trop compliqué. Quand on a 3 personnes dans un service et 1 s'en va, c'est trop lourd. Les chefs de département ont surtout plus de difficultés maintenant à coordonner et assurer le service » (Agent).

« Avec les postes perdus, on est au taquet, j'ai repris moi-même les dossiers XX, je les traitais en début de carrière ! Et puis ce n'est pas sérieux, si j'ai un arrêt maladie, il y aura une absence (sur une fonction vitale) dans la boîte, c'est impossible ! » (Directeur de département).

Le nouveau système d'organisation du travail crée du travail appauvri, moins motivant. Du coup, la motivation pour s'impliquer sur du long terme dans l'établissement est beaucoup moins forte.

« 0 perspectives d'évolution pour les nouveaux salariés : en général ils s'en vont au bout de 3 à 6 ans. Certes, si je travaille avec un prestataire, je n'aurais plus ces problèmes de démission et de poste vacant. Mais je ne suis pas sûr que ce soit plus économique, plus efficace... même si pour moi, c'est confortable ! » (Directeur de département).

2.5. L'aggravation des facteurs de risque psychosociaux

Nous avons mis en exergue dans les chapitres précédents que le niveau de désorganisation pouvait s'accroître avec les réductions de postes et la manière dont elles sont mises en œuvre au sein des services.

Les éclairages sur les points de congestion sont partiels et il conviendrait d'approfondir les éléments soulevés dans le cadre de nos analyses (dont certaines excèdent le cadre de notre mission). Ces éclairages montrent combien une politique de redressement de l'établissement nécessite de moyens humains.

Les analyses sur les conséquences des réductions de postes pourraient également être précisées lorsque le management pourra dire exactement la localisation de l'ensemble des postes supprimés et les modalités de la nouvelle organisation qui en découlera. Ceci n'était pas connu au moment de notre mission.

Après 25 ans de réduction de postes, un tiers des effectifs supprimés, alors que le climat social et organisationnel est particulièrement tendu, l'établissement a besoin de se stabiliser et aurait tout intérêt à pouvoir s'appuyer sur des ressources humaines performantes (motivées et non démotivées et épuisées par exemple) pour mettre en place une organisation en adéquation avec ses missions et les enjeux auxquels il doit faire face.

A la suite de l'ASO, la tutelle a pris la responsabilité de poursuivre la réduction des postes au lieu de lever la pression sur l'organisation et de proposer une stabilisation.

Les nouvelles réductions de postes en cours et projetées ont des conséquences graves en termes de facteurs de risques psychosociaux qui s'accumulent comme nous l'avons montré précédemment :

- Aggravation de la désorganisation au travers de l'abandon de missions, de l'intensification du travail, des atteintes à la qualité ;
- Altération de la qualité des relations de travail et fragilisation du collectif de travail ;
- Ce faisant, elles génèrent un sentiment persistant d'échec et d'impuissance au niveau des agents à tous les niveaux. Ceux-ci voient progressivement l'institution perdre de la notoriété, de l'efficacité : leur déception est à la hauteur de l'attachement qu'ils vouent à l'institution. Avec la perte de sens du travail et la dégradation des rapports sociaux que la désorganisation alimente, les agents sont de plus en plus fragilisés, démotivés et démobilisés.

Les réductions de postes obèrent donc considérablement les moyens du redressement de l'institution.

Les conditions sont ainsi réunies pour que des actes désespérés se produisent, y compris sous forme de tentatives de suicide comme l'Établissement en a déjà connu.

Concernant les facteurs de risques psycho-sociaux, il faut également évoquer un point particulier concernant les départs à la retraite. Pour le management, supprimer un poste quand quelqu'un part la retraite est relativement plus simple. Or, cet acte est extrêmement

violent pour la personne qui part à la retraite mais également pour ses collègues. Or, ce point n'est pas traité par l'organisation.

Au moment de partir en retraite, au moment de quitter une organisation au sein de laquelle les agents ont passé parfois toute leur vie professionnelle, où ils se sont investis, ont donné de leur énergie, de leur courage, où ils se sont créés une identité professionnelle et personnelle, etc., à ce moment-là, on supprime leur poste sans que les choses soient explicitées. Cette suppression peut être vécue comme le déni ou même l'effacement de cette vie professionnelle et donc comme la négation de la contribution d'une personne et d'une vie professionnelle à une institution et aux missions que celle-ci porte. La plupart des agents proches de la retraite estiment avoir consacré le meilleur d'eux-mêmes à cette institution et aux missions qu'elle entend(ait) porter.

Cette forme de souffrance pourrait être évitée en grande partie en gérant les suppressions de postes et les départs à la retraite autrement (formation des managers, obligation de communication et de justification, informations sur les suites données, les contraintes...).

« Le non remplacement des gens qui partent à la retraite, c'est le plus facile à faire sur le papier, mais humainement c'est catastrophique. C'est la solution du couard, c'est de la lâcheté. Et c'est la plus cruelle pour celui qui part. C'est plus facile à accepter pour une mutation. Mais les personnes nous le font payer 20 fois de leur nouvelle place » (Agent).

« Il n'y a rien de pire qu'un départ en retraite avec suppression du poste après. C'est très violent. Il y a un sentiment de tromperie. L'agent ne peut pas penser autre chose que "franchement, je ne servais à rien" » (Directeur de département).

3. Les stratégies mises en place par l'encadrement pour faire face à l'augmentation de charge

Avec la réorganisation du siège, la direction prévoit de faire face à des augmentations mécaniques de charge de travail par plusieurs moyens : le recours à des contrats de prestation (sous-traitance) pour certaines activités, la simplification de procédures, la fusion de départements permettant de regrouper les activités, et l'abandon de tâches quand celles-ci sont considérées aujourd'hui dépassées.

Ces moyens mis en œuvre ont des conséquences pour les conditions de travail des agents restant en poste, c'est ce qui sera analysé dans les sections suivantes.

3.1. Le recours à la prestation extérieure

3.1.1. LES RISQUES D'APPAUVRISSMENT DU TRAVAIL ET D'IMPACTS SUR LA QUALITE

Le recours à la prestation extérieure fait déjà partie intégrante de l'organisation du siège de l'ONF. En effet, la DSI a recours à environ 50 prestataires extérieurs.

Le recours à la prestation externe est, comme l'illustre la citation ci-après, la solution première avancée par la direction confrontée à la question de la surcharge de travail.

« Si les équipes me disent qu'elles n'arrivent pas à tout faire, je les aide, je préfère externaliser. » (Direction).

Pour la direction, il semble simple, évident et sans conséquence directe pour les agents du siège d'externaliser. Cette solution permettrait même, toujours du point de vue de la direction, d'améliorer la qualité de service dans certains cas :

« Il y avait un chauffeur auparavant, aujourd'hui ont fait appel à une prestation extérieure. C'est indolore, on passe un marché avec un prestataire extérieur, ça dure trois ans, ça ne change rien pour ceux qui restent. » (Direction).

« Cela permet l'engagement de résultat et c'est une façon, avec des effectifs qui diminuent, d'obtenir une meilleure qualité. On externalise bien que l'on sache bien faire soi-même. Ça se pilote, ça se gère. » (Direction).

Mais la situation actuelle qui fait l'expérience de nombreux prestataires extérieurs est synonyme d'un certain nombre de difficultés : une perte des connaissances en interne, des problèmes de recouvrements entre les différents marchés de prestation, une augmentation du pilotage de prestataires pour les équipes ONF puisque le recours à des sous-traitants est plus en plus en plus fréquent. Cette dynamique d'externalisation n'est donc pas sans conséquences sur la qualité du travail contrairement à l'argument avancé par la direction.

3.1.2. LES PERTE DE CONNAISSANCES EN INTERNE

Le recours à la prestation extérieure se développe surtout pour certaines technologies et les nouveaux systèmes mis en application. La tendance est, en effet, à progressivement ne plus renouveler les postes des agents sur technologies vieillissantes et, simultanément, pour les technologies nouvelles à favoriser le recours à la prestation externe. Ces deux dynamiques contribuant à comprimer l'effectif de l'établissement.

Cependant, des agents internes, dédiés aux technologies propres à la production ONF, permettent d'assurer une connaissance de ces technologies. Elle permet une plus grande implication, l'investissement dans l'univers ONF et la recherche plus fouillée et investie de solutions.

« Le prestataire a moins d'implication dans son travail, son cadre est fixé il n'en sortira jamais tandis qu'en tant qu'ONF on déborde, on rend service et c'est positif pour l'ONF. » (Agent).

A l'inverse, cette logique d'externalisation de l'activité constitue également une délocalisation des savoirs et savoir-faire et le risque d'un désinvestissement des prestataires vis-à-vis de l'activité ONF. En effet, ils fournissent un service aujourd'hui à l'ONF mais, demain, ils en fournissent un autre ailleurs et ils ne s'investissent pas de la même manière dans l'agence. Ceci expose l'ONF à des ruptures de continuité dans les savoirs et savoir-faire dont il peut disposer pour mettre en œuvre ses missions en maintenant un degré élevé de qualité de celles-ci. Le recours à des externes, conjoint à l'abandon du développement, en interne, de compétence des agents sur les nouvelles technologies expose l'ONF, en cas de départ du prestataire, à des pertes importantes et durables en termes de connaissances, d'expertise et de délivrance de services.

Si la flexibilité permet une meilleure réactivité économique, les savoirs et les connaissances prennent eux racines dans le long terme et sont le fruit d'une accumulation et d'une expérience de plusieurs années que la prestation extérieure ne permet pas par définition. Accroître le recours aux prestataires externes pour des champs importants de compétences expose donc l'ONF à une dépendance forte envers ces sous-traitants. De fait les activités que l'ONF assure aujourd'hui par le recours à des « internes » est une garantie de stabilité et de maîtrise de la qualité de ces activités là où, demain, la dépendance aux prestataires externes pourra créer des variations dans la délivrance du service et/ou dans la qualité de celui-ci.

« Ce n'est pas très bon, on perd la maîtrise de cette technologie-là, on perd une partie du savoir. On perd des gens, on perd du savoir. » (Agent).

Le recours à la prestation est synonyme d'une moins grande maîtrise en interne des savoirs propres à l'ONF, et ses conséquences ne sont visibles qu'à long terme pour les outils développés en interne, le risque d'une moindre qualité de la prestation fournie par les prestataires, mais aussi de difficultés à former les nouveaux arrivants.

« Prestataire info : ça fonctionne bien, mais il y a pas mal de turn-over. Dès qu'on s'adresse à quelqu'un hop on le connaît mais après ça change. C'est ça aussi la prestation, c'est sous contrat. Il y a toujours une perte de temps pour former la personne. » (Agent).

3.1.3. LES PROBLEMES DE RECOUVREMENT ET DE SUIVI DES CONTRATS

Le recours à la prestation est le fruit de constitution de marchés extérieurs, les marchés sont conclus pour des durées définies, a priori pour une ou plusieurs années. A la fin du marché ainsi conclu, les agents ONF doivent négocier le renouvellement du marché ou en conclure un nouveau via, notamment, des appels d'offre. Quoiqu'il arrive, il y a des périodes de transition entre les différents marchés qui posent des problèmes actuellement au sein de l'ONF :

« Sur les recouvrements entre les prestataires, il n'y a personne. Si un prestataire finit en avril et l'autre vient plus tard... » (Agent).

Selon la durée qui s'écoule entre deux contrats de prestations pour un même type de service, la production est mise entre parenthèse dans l'attente de la conclusion d'un nouveau marché. La logique de la production (délais, service ou livrable de qualité, etc.) deviennent alors secondaires ou, du moins, dépendants d'autres logiques : celles du marché des prestataires dotés de la compétence et du degré d'expertise dont l'agence a besoin.

3.1.4. LES CONTRAINTES BUDGETAIRES ET LES IMPACTS SUR LA QUALITE DE LA PRESTATION

La condition à une prestation de qualité est le budget alloué à celle-ci : « A partir du moment où il y a les budgets ça se passe bien. » soulignent les agents.

Le budget du recours à la prestation de l'ONF reste lui stable, et ce sont les prestations et leur qualité qui sont impactées dans un premier temps. Puis, dans un second temps, les

conséquences pèsent sur les agents de l'ONF qui n'ont pas la même qualité de service que lorsque les prestations étaient internalisées.

« Sur mes appels d'offre le prix est moins important tous les trois ans. » (Agent).

La baisse des budgets unitaires impose aux agents réalisant les appels d'offre de faire un arbitrage entre les différentes modalités du marché. Trois critères sont évalués : le prix, les éléments garantissant l'expérience ou l'expertise des intervenants et, enfin, la qualité du mémoire (document de description). Mais, en dernier recours, seul le prix semble être opérant, c'est le critère majeur au détriment des autres éléments garantissant pourtant la qualité du service à venir :

« Critères de sélection c'est le prix qui l'emporte à chaque fois, trois critères pour le choix des marchés : CV des personnes, qualité du mémoire (doc), prix. C'est le prix qui vaut 80% de la note, donc même si on met 0 à un CV si le prix est moins, ok c'est celui-là qui remporte. » (Agent).

« La qualité des prestataires baisse. Ils ne peuvent pas mettre des ingénieurs. » (Agent)

Jusqu'à ce que ces contraintes économiques se retournent complètement contre le principe d'externalisation et contraignent les agents à remplacer les prestataires et perdent ainsi du temps :

« Les montants des marchés sont toujours revus à la baisse et les CV des prétendants le sont aussi. Dans un cas, j'ai eu un presta qui était pas au niveau il a fallu le remplacer, j'ai perdu une ou voir deux semaines. » (Agent).

Ces contraintes ont des conséquences sur la qualité des services rendus et sont susceptibles de générer des charges de travail supplémentaires aux agents du siège investis différemment dans l'ONF que des prestataires extérieurs :

« La qualité a beaucoup baissé. On le voit au nombre de fois où on doit passer derrière et aux insatisfactions des utilisateurs. Parfois on nous dit même : « vous ne m'envoyez pas telle personne » et, du coup, c'est moi qui m'y colle. » (Agent).

3.1.5. LES CONSEQUENCES SUR LA CHARGE DE TRAVAIL

Le recours à la prestation a un impact sur les agents ONF. En effet, pour un agent remplacé par un prestataire, il y a un certain nombre de tâches internes qui ne peuvent être prises en charge par les prestataires et se reportent automatiquement sur les agents ONF.

Le recours à la prestation a donc un effet sur la charge et le contenu du travail des agents ONF contrairement à ce que semblait avancer la direction. Le pilotage des prestataires constitue, dorénavant, une partie importante de l'activité pour des ingénieurs et techniciens cette dimension n'est pas la plus valorisante.

Par ailleurs, la réponse aux appels d'offre est aussi une surcharge de travail ponctuelle qui n'est pas prise en compte dans l'évaluation de la charge de travail des agents actuellement.

- Le pilotage de prestataires

Les prestataires doivent être accompagnés tout au long de leur intervention auprès de l'ONF : lors de leur arrivée il faut les installer, les former, les renseigner et, tout au long de leur présence, les piloter. C'est une charge de travail supplémentaire dimensionnée par la direction de la DSI :

« Un interne encadre 3 à 5 externes. Quand les prestations sont externalisées il y a une personne qui suit les indicateurs, assure le contact et, derrière, il y a 5 à 7 profils spécialistes derrière. » (Direction).

Pour les agents, les activités de pilotage ont nettement augmenté ce qui peut contracter leurs tâches quotidiennes et modifier le contenu de leur travail. Le pilotage de prestataires

correspondant plus à des activités de management pour des personnels ingénieurs qui ont le souci de l'implication dans les questionnements et les manipulations techniques.

« Le pilotage des prestataires a augmenté de 50% depuis un an, maintenant je suis obligé de me déplacer auprès des utilisateurs, je multiplie le passage dans les bureaux d'à côté pour vérifier les choses. Moi j'en ai 4. » (Agent).

- Constitution des marchés

La constitution des marchés est une tâche ponctuelle réalisée en interne par les agents ONF qui augmentera mécaniquement si le recours à la prestation augmente. Elle prend presque la totalité des plages horaires de travail pendant 10 à 15 jours. Il faut bien noter que, si cette activité n'est pas prise en compte dans le dimensionnement du travail des agents, pendant ces jours-ci le travail quotidien est mis de côté, reporté, réalisé en heures supplémentaires, contracté et, quand il est réalisé c'est en moindre qualité. Cela a également une conséquence directe sur les agents, leur stress et leur épuisement professionnel.

« Ça me prend 10 jours environ de faire un appel d'offre. » (Agent).

« Tous les trois ans j'en réalise et ça me prend 15 jours. » (Agent).

3.2. La simplification des processus

3.2.1. LES MESURES DE SIMPLIFICATIONS PREVUES

Pour permettre de réduire les effectifs sans affecter la charge de travail des agents, la direction du siège de l'ONF a également prévu une commission de simplification pilotée par le département qualité, des directeurs d'agence ainsi que des directeurs territoriaux et des responsables d'unités territoriales.

L'objectif étant, selon la direction, de *« gagner du temps, de fluidifier et d'étudier la modernisation de la chaîne de la dépense. »*.

Les agents ont eu la possibilité de remonter des problématiques régulières auxquelles ils sont confrontés au quotidien. Huit réponses ont été récoltées en 2014, 13 en 2013 qui s'ajoutent aux 80 propositions recueillies en 2012 :

« Il y a eu peu de mail, 8 dont 3 sont des contraintes législatives ou réglementaires. » (Direction).

D'après la direction de la communication et le département qualité, *« 13 propositions ont été adressées au responsable national de la mission simplification durant 2013. Elles se sont ajoutées aux 80 propositions émanant du personnel de terrain recueillies par l'inspection générale en 2012, suite au lancement de la démarche de simplification. Sur ces 93 propositions, 73% concernent le soutien ou le management et 27% la production. »*.³⁰

Le Flash du journal de l'ONF d'avril 2014 communiqué aux agents décrit les domaines pour lesquels les procédures de simplification sont mises en place à ce jour ou celles en cours de réalisation :

- Améliorer l'accès aux informations et aux outils :
 - Généraliser les liaisons informatiques haut-débit à l'ensemble du territoire, 60 personnes n'ont aucune connexion à ce jour ;
 - Améliorer l'accès aux informations internes dans les bases de documentaires ; Création d'un nouveau moteur de recherche Sinequa (en cours de réalisation) ;
 - Mise à disposition sur Intraforêt des modèles et chartres graphiques pour les formulaires, lettres et documents administratifs ONF (en cours de réalisation) ;

³⁰ Le journal Flash, n°139, avril 2014, ONF, direction de la communication et département qualité, page 5.

- Faciliter l'utilisation d'Intraforêt au moyen d'une communication, Intraforêt n°30717 (réalisée auprès des personnels).
- Faciliter les achats :
 - Regrouper les commandes d'habillement : une vague de livraison par campagne, une vague d'échanges un mois après la livraison et deux phases de commandes pour les nouveaux arrivants procédures d'ores et déjà mises en place. Si la mise en place d'un calendrier précis concernant les commandes et livraison d'habillement peut permettre d'alléger l'ensemble de la procédure au cours de l'année, elle en risque plus de lourdeur et d'implication à ces échéances ;
 - Regrouper les achats et passer des accords tarifaires nationaux, il faut souligner qu'une telle centralisation tend à causer des inadéquations de matériel quand ils redescendent sur le terrain avec leurs spécificités ;
 - Etude en cours d'une possibilité d'autoriser les achats urgents inférieurs à 200 euros pour les agents du terrain, intégrer cette nouvelle possibilité au moyen des outils SI, notamment SAP.
- Simplifier les activités « cœur de métier » :
 - Procédure interne (NDS13-G-1833) identifiant le responsable d'aménagement (réalisée) ;
 - Procédure interne (NDS-14-T-364) sur le lancement et l'exploitation des chantiers de bois façonnés (diffusée) ;
 - Permettre que les outils SI donnent accès au sommier de la forêt plus facilement (en cours de réalisation) ;
 - Programme d'automatisation du bilan forestier communal et notamment des d'adjonction automatisées de données prévisionnelles (en cours de réalisation).
- Moderniser la gestion des congés :
 - Généralisation du logiciel Tempus mis en place au siège (en cours de réalisation) ;
 - Procédure de réservation en ligne des maisons forestières pour les vacances (réalisée).

3.2.2. LES INTERROGATIONS QUANT A LA PORTEE DE CES MESURES

Il faut alerter ici sur le poids du développement des outils informatiques dans la mission de simplification. Sur 13 mesures communiquées, 9 concernent le développement de nouvelles applications, ou s'appuient sur ces technologies pour se mettre en œuvre.

Les outils SI, s'ils semblent permettre à première vue une simplification des procédures et une fluidité accrue dans la production, ont pour effet d'augmenter les tâches de contrôle d'indicateurs et de statistiques pour les postes de soutien (en général ceux du siège qui plus est). Il y a là un risque d'augmentation de la charge de travail de ces agents. Par ailleurs, dématérialiser le travail en le détachant de son contenu lui enlève précisément cette consistance qui permet aux agents de s'approprier leur activité ; et enfin de faire disparaître petit à petit les relations entre agents.

Des simplifications qui s'appuient sur le développement des outils SI peuvent donc constituer des facteurs de risque psychosociaux pour la santé des agents au regard du manque de sens et de consistance que prend l'activité et de la perte de lien sur les lieux de travail.

Par ailleurs, lors de l'intervention auprès des agents du siège, l'effectivité de ces simplifications et les manières dont les agents les perçoivent ont été questionnées. Cette logique de simplification suscite beaucoup d'attentes, les procédures étant « *lourdes* », souvent « *compliquées* » et portées sur les particularités du terrain :

« Je me suis dit enfin ! On a l'art de faire compliqué à l'ONF. On s'intéresse au particularisme avant les généralités. » (Agent).

Mais, pour certains agents, cette commission a révélé une fois de plus les difficultés de communication entre les agents et la direction en ce qui concerne les démarches qu'elle entreprend. Ainsi, confronté aux questionnements et retours des agents sur la simplification, la ligne de communication de la direction s'est caractérisée par des carences en termes de réponse, de clarté des explications et refus de négociation concernant la possibilité de suspendre cette démarche de simplification :

« J'ai envoyé des messages, je ne sais même pas s'il est arrivé. Je ne sais pas ce qu'il en est sorti. J'ai lu la brève mais rien n'en est sorti. » (Agent).

« Je ne vois pas les impacts, je n'ai rien noté qui pouvait impacté vraiment... C'est bien dommage. » (Agent).

La simplification a même parfois eu l'effet inverse de celui escompté et ajouté des tâches générées par la suppression d'informations nécessaires :

« Les infos ont été supprimées mais elles étaient nécessaires. Ma fiche projet a changé de forme brutalement dans le cadre de la simplification. On fait quelque chose de plus light. Or, j'ai eu une charge énorme de travail générée par cette simplification. Parce que je dois réclamer les infos précédemment demandées et qui ne sont plus dans cette nouvelle maquette simplifiée... elles sont quand même nécessaires. Je dois les réclamer. Moi je fais de l'approche globale eux c'est du saucissonné. On réécrit oui, mais on multiplie la charge de travail. Je n'ai pas eu droit de dire mon mot. Imposé, simplification : après c'est nous qui avons des charges de travail et des requêtes complètement folles auprès des agences et des DT » (Agent).

Par ailleurs, certaines simplifications présentent des dysfonctionnements certains selon les salariés telle que, par exemple, la gestion des frais de déplacement. Ceux-ci sont considérés remboursés avec du retard et les agents disent même parfois prendre pour eux certains frais :

« La gestion de frais de déplacement, on aurait pu la simplifier. J'ai toujours 2000 euros que l'ONF me doit tellement ils mettent de temps. Je ne les fais jamais parce que c'est trop long et chiant. » (Agent).

Cette mission de simplification fait craindre une généralisation de l'automatisation des procédures au moyen du développement encore accru de SAP et de l'introduction de nouveaux systèmes d'informations.

Par ailleurs, elle ne semble pas investie par les agents qui semblent méfiants quant aux résultats et quant aux gains en matière d'allègement de la charge de travail.

3.3. Mutualisation et réorganisation

La réduction des effectifs s'accompagne de la réorganisation du siège, de cette manière, la direction pense regrouper certains départements ou directions, regrouper donc certaines fonctions et faciliter les suppressions de postes.

La description précise des fusions de départements et de directions sera exposée plus loin, mais c'est sur le principe qu'il nous faut ici revenir :

« Si on fusionne les deux départements en gestion on peut économiser un poste de chef... » (Direction).

La réorganisation du siège permettrait d'économiser des postes d'encadrement, de chefs de département ou de direction. Mais par la suite la direction tient un discours contradictoire :

« Il faut réduire le nombre de directions et de départements. Une équipe fonctionne bien quand on est dix. Vu que l'effectif baisse, on fait baisser le nombre de structures. Ça devrait se traduire par une baisse du taux d'encadrement. » (Direction).

Au-delà de cette contradiction, il faut noter qu'encadrer un département qui fera dorénavant la taille de deux départements n'est une opération blanche : il y a plus de personnel à encadrer et de ce fait il faut y consacrer aussi plus de temps pour un management de qualité.

3.3.1. REGROUPEMENT DE DEPARTEMENT ET LA CRAINTE DES AGENTS DES SERVICES FONCTIONNELS

Par ailleurs, il semble effectivement que les agents touchés en premier lieu par ces regroupements soient les agents des fonctions supports.

En effet, avec la fusion de départements, ce sont aussi les services fonctionnels de ces départements qui sont regroupés et deviennent, petit à petit, superflus en regard d'une logique exclusivement comptable :

« On n'est pas complètement fous, il y en a d'autres personnes qui font de la comptabilité ici. Je donne ma main à couper que si un jour j'arrive à partir on va supprimer mon poste pour répartir mon poste sur les autres qui font de la compta, j'en suis sûr. » (Agent).

3.3.2. REGROUPEMENT DES FONCTIONS ET LA CRAINTE AUPRES DES DEPARTEMENTS

Par ailleurs, la réorganisation prévoit de regrouper certaines fonctions au même endroit et ne plus laisser des fonctions dédiées au sein de chaque département. Permettre de s'ajuster de la sorte plus facilement à l'ensemble de l'activité et non plus les seules sollicitations d'un département.

C'est le cas par exemple du service achat de la DSI, l'objectif étant de regrouper le service achat au sein d'un seul et même département, les agents réalisant les achats de la DSI seraient donc dorénavant rattachés au département achat du siège :

« Regrouper achats au même endroit, commission appel offre, organisé par département patrimoine, gagne en efficacité à regrouper structures achats. Un poste disparaît à la DSI qui concernait les achats. » (Direction).

Les craintes sont importantes pour les départements concernés par ces disparitions de voir leurs services supports petit à petit regroupés dans des départements extérieurs et s'occupant d'achats pour l'ensemble de l'ONF. C'est la crainte de ne plus avoir d'équipe supports dédiée à leurs côtés, donc ayant les moyens de réaliser leur travail avec un degré de qualité satisfaisant :

« On est vigilant, on a dit qu'à partir du moment où on n'y perd pas en fluidité et réactivité ça nous pose pas problème. La condition de la fluidité et réactivité c'est d'avoir une personne dédiée et une partie du reste de l'équipe du patrimoine. » (Directeur de département)

« Il y a un risque de fluidité et de réactivité moindre par la perte de cette proximité-là. Si il y a une personne ou partie de personne qui sont dédiées à la DSI, pourquoi pas. On est aux alentours de 40 à 45 marchés, 50 marchés par an, c'est quand même lourd, c'est du travail, le cahier des charges, les commissions de lancement, les délais. Quand quelqu'un est dédié à ça, ça rajoute une fluidité dans le suivi. » (Directeur de département).

Face l'idée exprimée par la direction que « rapprocher des départements va permettre de mieux répartir la charge de travail et décroïsonner », il faut alerter sur les risques que comportent ces regroupements :

- Une augmentation de la charge de travail pour des équipes supports dorénavant regroupées et ayant des champs d'interventions plus grand (en terme d'effectif ou de domaine) ;

- Une perte en qualité liée à la perte de service supports dédiées et directement alloués aux équipes.

3.4. Les recours aux CDD, stagiaires et apprentis

Lors de l'intervention sont apparues deux mentions de recours à des apprentis pour faire fonctionner des postes qui, par le passé, étaient des postes de titulaires. Si ceci est une situation extrêmement marginale, voire exceptionnelle aujourd'hui, il est nécessaire d'alerter sur les conséquences d'une telle situation :

- les jeunes formés en contrat de professionnalisation n'ont pas pour objectif de prendre un poste de titulaire avec toutes ses responsabilités mais bien d'apprendre et de se former dans des conditions optimales aux côtés d'équipes complètes ;
- les équipes ont une charge de travail supplémentaire avec l'arrivée des contrats de professionnalisation : elles doivent s'investir dans un travail d'accompagnement, de tutorat et de formation ;
- les contrats de professionnalisation sont des contrats temporaires et, à chaque départ, il y a perte de connaissances et nécessité de réengager une nouvelle formation pour les nouveaux entrants, obligation de dégager du temps pour les agents permanents en charge de l'accompagnement de ces recrues :

« Il y a déjà un contrat professionnel d'un an et il remplace un poste. J'ai eu un mais ils, parlent d'en prendre deux. Ça peut être bien pour leur expérience. Mais tous les ans on perd deux mois pour qu'il soit opérationnel c'est un peu un éternel recommencement. Quand la personne peut être opérationnelle on la voit partir vers d'autres horizons. A la fin de son année elle part.. » (Agent).

L'élargissement d'un recours aux contrats de professionnalisation pour remplacer des postes qui disparaissent dans des logiques de réduction des coûts en masse salariale risquerait d'avoir de réelles conséquences sur la charge de travail des équipes, sur la perte de connaissance en interne et sur la qualité de l'activité.

Il faut noter qu'il en serait de même pour le fonctionnement de poste uniquement au moyen de stagiaires ou de salariés en contrats à durée déterminée..

3.5. Recours à auto-entrepreneurs

Dans nos entretiens et observations, nous avons identifié deux postes de travail sur lesquels sont placés des prestataires en statut d'auto entrepreneur. Ces personnes sont « recrutées » pour pallier à la charge de travail, mais elles interviennent avec un quasi rapport de subordination et sont à temps plein à l'ONF (qui est leur unique client).

Ces postes sont à l'Imprimerie (PAO) et à Velaine (poste d'accueil, standardiste). D'autres postes existent peut être ailleurs.

Ce recours à des formes précarisées de travail pour compenser les suppressions de postes est problématique et très critiquable.

4. Les mesures d'accompagnement de la suppression des postes

4.1. Le plan d'action de l'ASO non respecté

Un plan d'action a été élaboré dans le cadre de l'ASO, audit socio-organisationnel réalisé en 2012, qui traite abondamment de la santé au travail des agents. Ce plan prévoit 2 actions en lien direct avec la suppression de postes. Ces actions concernent :

- « l'élaboration des prévisions d'effectifs fiables sur 3 ans » ;
- « mieux accompagner les suppressions de postes » (par l'élaboration d'un dispositif facilitant les mobilités professionnelles et géographiques).

Action n°3-5-1 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH): Elaborer des prévisions d'effectifs fiables sur trois ans

Objectif : Elaborer des prévisions triennales (2014-2016) sur les départs en retraite et les mobilités, ainsi que les besoins en compétences et en formation afin d'éclairer la politique de recrutement

Mode opératoire :

- Travaux avec les organisations syndicales sur la méthodologie
- Relier cette action à l'action 2.1

Début de mise en œuvre : Octobre 2013 / Fin de mise en œuvre : Fin 2013

Moyens et pilotage : DRH-PREV

Action n°3-5-3 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH): Mieux accompagner les suppressions de postes

Objectif : Elaborer un dispositif d'accompagnement permettant des mobilités fonctionnelles ou géographiques dans le respect des personnes et de leurs compétences

Mode opératoire :

- Concertation avec les OS, puis avis des IRP
- Dispositif éventuellement à articuler avec le Conseil d'administration
- Action à relier à l'action 2-1

Début de mise en œuvre : Octobre 2013 / Fin de mise en œuvre : Fin 2013

Moyens et pilotage : DRH

Par ailleurs, le plan d'action de l'ASO prévoit les points suivants :

« En matière de suppression d'emplois, les parties conviennent que l'évolution des organigrammes ne peut être uniquement fondée sur les départs (en retraite ou autres). Elles conviennent également qu'il n'y aura pas de mobilité forcée. Une réflexion sera engagée pour accompagner les éventuelles mobilités fonctionnelles ou géographiques au sein de

l'ONF, en lien avec les partenaires sociaux et dans le respect des textes réglementaires en vigueur. »

« La résorption de la vacance des postes constitue une priorité. L'ONF définira une politique de gestion de ses vacances de poste de manière à limiter les intérim. Si ceux-ci s'avèrent nécessaires, ils seront limités à 6 mois et devront être précédés d'un entretien avec le chef de service et le directeur concernés, afin que la mission et la charge de travail soient clairement explicitées. Au-delà de cette période, un recrutement sera effectué. »

Au vu des calendriers, des points d'avancement et des politiques mises en œuvre en rapport avec ce plan de 68 suppressions de postes, on peut s'interroger sur le mode de participation de la DG au Plan d'Action de l'ASO. Ainsi :

- Il n'y a pas eu d'anticipation de la nature des postes supprimés avant le deuxième trimestre 2014. L'information n'a été faite aux agents et aux organisations syndicales qu'en mai 2014 en donnant un nombre par département ;
- Le dispositif d'accompagnement n'a pas été défini précisément à l'heure de nos entretiens avec les membres de la direction (une résolution du Conseil d'Administration a été votée mais elle nécessite de nombreuses précisions attendues) ;
- La résorption des vacances de postes n'apparaît pas une priorité :
 - On note encore 48 postes vacants sur 497 postes au total soit près de 10% en avril 2014 ;
 - Aucune information précise n'est donnée sur une éventuelle stratégie pour réduire ce taux important (sinon intégrer les vacances de postes dans les postes supprimés, ce qui est contraire au point d'accord selon lequel les suppressions de postes ne peuvent porter exclusivement sur les vacances de postes et les départs en retraite.

4.2. L'obligation de l'employeur de prévoir et d'évaluer la charge de travail

Avant d'énoncer le nombre de postes supprimés et leur répartition, l'employeur n'a pas évalué les impacts sur la charge de travail des postes restant. Or, ceci est une de ses obligations faites à l'employeur dans ce type de situation comme le rappelle un certain nombre de textes et de décisions de justice.

À l'occasion de la contestation d'un projet de réorganisation par plusieurs CHSCT et organisations syndicales d'une entreprise de distribution de biens et de produits culturels, la Cour d'appel de Paris a indiqué *« que la "charge de travail" est généralement définie comme la description de l'activité d'un salarié pendant une période donnée, en mettant en correspondance le temps donné pour effectuer une tâche, les moyens matériels, les connaissances et expérience des intéressés. Que la "surcharge de travail" est de même généralement définie comme correspondant à l'inadéquation d'une partie ou de l'ensemble des moyens dont dispose un salarié pour effectuer les tâches qui lui sont demandées, la surcharge aboutissant ou se manifestant par l'apparition de symptômes de souffrance au travail, de stress, étant précisé que la surcharge de travail peut également procéder d'une inadéquation du profil du salarié en cause par rapport aux exigences de son poste de travail ou d'une inadéquation de l'organisation du travail »*.³¹

Il en résulte notamment que l'employeur doit évaluer et quantifier la charge de travail transférée résultant de la suppression prévue de chacun des postes et son impact sur les salariés restant car *« un tel chiffrage constitue un caractère essentiel d'évaluation des risques psycho-sociaux pouvant résulter d'une surcharge de travail caractérisée et objective, génératrice de stress de nature à compromettre la santé et la sécurité des salariés concernés »*.

³¹ Cour d'appel de Paris, Arrêté du 13/12/12 RG n°12/00303.

L'évaluation de la charge de travail doit également prendre en compte les conditions de travail, notamment celles des cadres régis par les conventions de forfait-jours, *« conformément aux dispositions de l'article L3121-43 du code du travail aux fins de veiller au respect, notamment, des dispositions de l'article 4 de l'accord national interprofessionnel étendu du 2 juillet 2008, aux termes desquels la charge de travail attribuée aux salariés doit être compatible avec leurs horaires et leur vie privée ainsi que des dispositions de la Charte sociale européenne relatives à ces mêmes préoccupations »*.

La Cour d'appel précise que : *« l'identification des facteurs des risques psycho-sociaux allégués comme résultant du projet [...], en particulier la charge de travail et les moyens donnés ou maintenus, notamment en personnel pour y faire face, permettant l'évaluation des risques en cause, fait partie de l'obligation de prévention des risques pesant sur l'employeur, en vertu des articles L.4121-2 et suivants du code du travail, force est de constater que cette identification ne peut être établie qu'au vu de documents quantitativement précis sur les transferts de charge de travail, dont la communication incombe à l'employeur, seul à même de les détenir »*.

En juin 2014, le nombre de postes supprimés à la DG de l'ONF est arrêté (contraint par l'objectif national de suppression d'effectif défini par la tutelle et le COP), la répartition des postes et leur quasi localisation est transmise aux agents par les directeurs centraux.

Mais aucune évaluation de la charge de travail n'a été réalisée.

4.3. Des mesures décidées pour faciliter la mobilité à rendre opérationnelles.

Le plan d'action suite à l'ASO et le Directeur Général ont clairement écarté toute possibilité de mobilité géographique forcée.

Par contre, un dispositif pour encourager la mobilité est prévu et voté par le Conseil d'Administration. Ce dispositif est composé :

- d'un volet financier ;
- d'un volet adaptation des compétences et accompagnement.

Le volet financier concerne des indemnités favorisant la mobilité.

« Une série de décrets (Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, décret n° 2008-367 du 17 avril 2008 instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'Etat à l'occasion d'opérations de restructuration, décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire, décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité) permet d'attribuer aux personnels fonctionnaires et agents non titulaires de droit public concernés par des opérations de transfert d'activité des primes et indemnités, notamment dans le cas de changement de lieu d'exercice des fonctions. »³²

Ces décrets prévoient les primes suivantes et fixent des plafonds ou des forfaits selon les cas :

- une prime de restructuration plafonnée à 15 000 €/agent et les critères d'attribution doivent être précisés « en fonction des contraintes supportées par les agents à raison de la restructuration » (décret 2008-366), par exemple le changement de résidence administrative, la composition du foyer ou l'allongement des trajets domicile-travail ;
- une aide à la mobilité du conjoint forfaitaire (6 100€) ;

³² Délibération du conseil d'administration

- un complément indemnitaire calculé en fonction de l'écart de rémunération entre la situation de l'agent avant et après la restructuration, pour ceux occupant des emplois de direction ou de chefs de mission, avec prise en charge dégressive dans le temps pendant 2 ans
- l'indemnité de départ volontaire d'agents démissionnant du fait de la restructuration, modulable en fonction de l'ancienneté, plafonnée à 2 ans de salaire ;
- l'indemnité temporaire de mobilité (non liée à la publication d'un nouvel arrêté) est plafonnée à un total de 10 000 € versé en 3 fractions (40%, 20%, 40%) sur une période de référence de 6 ans et sous réserve de « l'existence d'une difficultés particulières à pourvoir un emploi ».

« Un arrêté ministériel désigne formellement les opérations de restructuration de l'ONF ouvrant droit à ces avantages, ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces primes et indemnités, la modulation de leurs montants dans la limite des plafonds fixés par les décrets et leurs conditions d'octroi. Cet arrêté a été sollicité par l'ONF auprès des tutelles. Il est le préalable juridiquement requis à la mise en place des mesures indemnitaires prévues par les décrets précités. »³³.

Les modalités d'application seront complétées par le directeur général de l'Établissement (décisions internes) selon les termes de l'arrêté.

Concernant cette première vague de mesure d'accompagnement d'ordre financier, nous remarquons que ce dispositif d'accompagnement financier présente des faiblesses :

- Les modalités précises de l'attribution des aides manquent d'opérationnalité pour les agents, pour l'instant. Elles dépendent de critères précisés dans les décrets auxquels il faut se référer alors que les agents ont besoin d'une information claire, simple, précise.
- La majorité des indemnités est dépendante d'un arrêté ministériel qui n'est pas encore pris...
- Certaines indemnités échappent cependant à cet arrêté. Une indemnité est apparemment discrétionnaire. Elle est nettement imprécise, autorisant des abus dans les deux sens : laxisme ou restriction dans l'attribution. Notamment, il n'est pas défini qui décide de verser cette indemnité à l'agent. Le directeur peut définir des modalités d'application.

Une provision a été inscrite dans les comptes 2013 à hauteur de 3,63 M€ pour financer ces mesures d'accompagnement sur les 3 années 2014-2016.

La provision est donc faite et les crédits auraient pu être utilisés dès 2014.

Le volet Adaptation des compétences et accompagnement prévoit une série de mesures diverses :

- Dispositif d'accompagnement/écoute des personnels par des "conseillers accompagnement" (2 par territoire et à la Direction générale, 1 par DR, qui auraient du être formés dans le courant du printemps 2014)
- Mise en œuvre d'un outil d'accompagnement par la formation et le tutorat ;
- Accompagnement des mobilités géographiques ou professionnelles par un prestataire externe (recherche de logement, vente ou location de l'ancien logement, inscriptions scolaire mobilité du conjoint, ...) ;
- Mise en œuvre d'un dispositif spécifique pour que les adjoints administratifs puissent solliciter des postes de secrétaire administratif dans la même résidence administrative ou à proximité afin de limiter au maximum leur mobilité géographique ;

³³ idem

- Mise en œuvre d'un dispositif favorisant des mutations intra DT ou intra agence afin de limiter la mobilité géographique.

Concernant cette deuxième vague de mesures d'accompagnement axées sur la mobilité et les compétences, nous notons que les modalités concernant chaque mesure font défaut : qui est chargé de les élaborer, de les suivre, de les animer, quels sont les budgets alloués, comment les agents ont-ils la possibilité de mobiliser ces dispositifs...etc.

Il faut donc encore préciser qui, quand, quoi, où, comment... pour rendre ces mesures opérationnelles. Les agents ont besoin de cette transparence et cette visibilité dès aujourd'hui.

Ces mesures auraient mérité d'être précisées et diffusées en même temps que l'annonce des suppressions de postes. Le fait que ce ne soit pas le cas insécurise les agents.

V. Analyse du projet de réorganisation de la DG

1. Les directions touchées par la réorganisation

Le projet de réorganisation du siège de l'ONF tel qu'il est présenté sur l'instruction INS-14-G-123 diffusée le 7 janvier 2014, prévoit de remodeler la structure des directions et départements du siège de l'ONF.

Les sources de documentation et d'information sont réduites. Deux instructions (INS-13-G-120 datée du 24 avril 2013 et INS-14-G-123 du 7 janvier 2014 renseignent sur les deux bouts de la chaîne, l'organisation en 2013 et celle projetée en 2014. Ils décrivent la composition des Directions mais les détails précis concernant les départements et missions ne sont pas présentés

Par ailleurs, les documents remis au CHSCT et aux personnels des directions informent les agents d'une réorganisation en train de se penser, exposant des scénarios probables tout en avançant ceux tout de même envisagés par préférence.

D'après l'instruction INS-13-G-120 datée du 24 avril 2013, la direction générale était organisée de la manière suivante :

- Un directeur général
- Une inspection générale
- Une direction des ressources humaines (DRH) comprenant 7 départements et une mission :
 - Mission RH siège
 - Département des Personnels fonctionnaires et contractuels
 - Département de la paye et du système d'information RH
 - Département Ouvriers
 - Département Droit Social
 - Département Formation
 - Département Prévision
 - Département Action Sanitaire et Sociale
 - Département Droit Social
- Un secrétariat général comprenant 6 départements :
 - Département Financier
 - Département Contrôle de Gestion
 - Département Patrimoine
 - Département Juridique
 - Département Qualité
 - Département Logistique
- Une direction des systèmes d'information (DSI) comprenant 2 départements et un service administratif :
 - Département Solutions Métiers
 - Département Solutions Techniques et Sécurité
 - Service Administratif
- Une direction de la communication (DC)
- Une direction technique et commerciale Bois (DTCB) comprenant 3 départements :
 - Département Forêts
 - Département Commercial Bois
 - Département Recherche et Développement

- Une direction du développement (DMD) comprenant 2 départements et une mission :
 - Département Marketing et Commercial
 - Département Production
 - Mission Croissance Externe
- Une direction de l'environnement et des risques naturels (DERN) comprenant 2 départements et le réseau RTM :
 - Département Biodiversité
 - Département Développement Durable
 - Direction technique nationale RTM
- Une direction des affaires communales (DAC)
- Une agence comptable principale (ACP) comprenant 3 départements, un responsable du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage ACP/SAP, un chargé de mission "Qualité comptable" :
 - Département Comptabilité
 - Département Recettes
 - Département Dépenses
 - Responsable du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage ACP/SAP
 - Chargé de mission "Qualité comptable"

L'organisation comprend donc 10 structures, dont 7 directions (DRH, DMD, DC, DSI, DTCB, DERN, DAC), un secrétariat général, une agence comptable principale, ainsi que l'inspection générale.

Avec la réorganisation, la direction dit vouloir tout d'abord baisser le nombre de directions, et faire du secrétariat général un réel portail utilisateurs sièges. Séparer au siège, la fonction nationale de pilotage de l'ensemble du territoire et la fonction exclusivement siège au service des agents du siège.

Il est donc prévu de réorganiser le siège selon les grandes lignes suivantes, la création de deux DGA auprès du DG, un secrétariat général, 6 directions (DRH, DSI, DEF, DFRN, DCBS et DC), une agence comptable principale et une inspection générale, ce qui au total correspond à 11 structures :

- Un DGA chargé des relations institutionnelles (communales, extérieures et internationales), et de la coordination du réseau territorial, **structure qui correspond peu ou prou à la direction des affaires communales (DAC) de l'organisation précédente** ;
- Un DGA chargé du pilotage de l'activité et des ressources qui est précisément la création d'une structure supplémentaire :
 - Département juridique ;
 - Département Qualité ;
 - Mission pour l'accompagnement des organisations ;

« Avant ces responsabilités étaient au SG et autres, les retours sur expériences étaient pas suffisamment pointu. » (Direction)

 - Un secrétariat général, dont sont ôtés du secrétariat général de l'organisation initiale toutes les fonctions nationales (c'est-à-dire : les départements Financier, Contrôle de Gestion, Patrimoine) il comprend les 2 départements suivants :
 - Département logistique ;
 - Mission RH (ex DRH) ;

- Une direction forêts et risques naturels (DFRN) regroupant 3 départements, résultante de la séparation des départements Bois et Forêt de l'ex DTCB et impliquant la **création d'un grand département de gestion multifonctionnelle de la forêt** :
 - Département risques naturels, RTM (ex DERN) ;
 - Département gestion multifonctionnelle de la forêt comprenant le département forêt (ex DTCB), le département biodiversité (ex DERN) et département développement durable (ex DERN) ;
 - Département recherche et développement (ex DTCB) ;
 - Mission de pilotage et valorisation du système d'information.
- Une direction commerciale bois et services (DCBS) comprenant 3 départements et une mission, symbolise la volonté de relier le Bois, auparavant lié à la forêt, pour assoir la finalité marchande de la forêt avec la direction marketing :
 - Département production résultante du département production (ex DMD) et de la mission grands comptes (ex DMD) ;
 - Département commercial services (ex DMD) ;
 - Département commercial bois (ex DERN) ;
 - Mission croissance externe (ex DMD).
- Une direction économique et financière (DEF), création d'une direction à partir des départements à vocation nationale de l'ex Secrétariat Général :
 - Département finance et performance résultante des départements Financier et Contrôle de Gestion ;
 - Département achat, patrimoines et investissement comprenant les départements achat et patrimoine (ex SG) ;
 - Mission prospective économique.
- Une direction des ressources humaines (DRH) comprenant 4 départements et deux missions :
 - Département prospective, formation et développement des compétences ;
 - Département pilotage et gestion ;
 - Département gestion sociale et SST ;
 - Département SIRH et processus ;
 - Mission accompagnement des changements, développement des organisations, politiques de management ;
 - Mission relation sociales, RSE.
- Une direction des systèmes d'information (DSI) comprenant les 2 départements d'origine mais dont **le service administratif est lui fortement impacté voire à termes remis en question par le changement de direction d'un de ses agents et une suppression de poste** :
 - Département Solutions Métiers
 - Département Solutions Techniques et Sécurité
 - Service Administratif
- Une direction de la communication, **qui semblerait ne pas être impactée par la réorganisation** :
 - Pôle éditorial ;
 - Pôle multimédia ;
 - Pôle événement et salons ;
 - Pôle imprimerie ;
 - Attachée de presse ;

- Pôle communication interne.
- Une agence comptable principale
 - Département comptabilité – trésorerie ;
 - Département dépenses ;
 - Département recettes ;
 - Mission « qualité comptable » ;
- Une inspection générale, **qui semblerait ne pas être impacté par une réorganisation dans sa structure** ;
 - 7 auditeurs internes IG ;
 - 1 poste inspecteur ISST ;

En conclusion :

- Si le nombre de directions baisse effectivement passant de 7 à 6, le nombre de structures passe lui de 10 à 11, ceci est dû principalement à la création de deux DGA, ceux-ci sont justifiés de la manière suivante, une direction disparaît mais deux DGA sont créés, pour faire court, une direction devient DGA et un DGA est créé de toutes pièces. L'argument de simplifier l'organigramme et de réduire l'effet « de râteau » n'est donc pas vérifié.
- Concernant les départements au sein des différentes directions, leur nombre n'étant pas encore fixé, il est aujourd'hui difficile d'émettre une analyse précise de l'organisation future de l'ONF.
- Cela dit, nous constatons que la réorganisation a un impact à l'intérieur des départements et pôles. Toutes ces réorganisations ne sont pas observables dans le détail, notamment du fait du manque d'information et des contraintes de calendrier imposées à l'expertise. Nous notons tout de même, à titre d'exemples, les réorganisations locales suivantes :
 - le personnel chargé des achats au service fonctionnel de la DSI changerait de direction et de département (vers la DEF, département achat) ;
 - le personnel informatique siège auparavant positionné auprès de la DSI (département STS) serait dorénavant sous la direction du secrétariat général ;
 - la fusion de département envisagée au sein de directions :
 - à la DEF : département financier et contrôle de gestion
 - à la DFRN : département forêt, biodiversité, développement durable

2. Conséquences prévisibles de la réorganisation

La réorganisation est en cours. Elle n'en est même qu'à ses débuts. Comme évoqué à plusieurs reprises, nous disposons de peu d'informations sur les nouvelles missions que devraient se donner chaque service.

Nous avons l'impression que le dispositif de la réorganisation s'invente en marchant. Le Directeur Général a donné un cadre (le nouvel organigramme) et les Directions doivent maintenant animer le travail en interne pour « reformater » les missions, les équipes et les postes de travail.

Nous proposons d'analyser les conséquences prévisibles de la réorganisation au regard des faiblesses de l'organisation identifiées dans les parties II et III de ce document, avec les informations en notre possession.

A défaut de précisions, plus qu'évaluer les conséquences de la réorganisation dans les détails, cette partie servira donc à questionner le scénario de la réorganisation, ce qui pourra être utile pour en améliorer l'efficacité.

2.1. La réorganisation, la finalité et le sens du travail

La réorganisation pourra-t-elle améliorer la représentation que les agents ont de la finalité de l'ONF ? Apporte-t-elle une valeur ajoutée pour légitimer l'ONF, renforcer la finalité de son activité, redonner du sens au travail ? Et si oui à quelles conditions ?

2.1.1. LA REORGANISATION, EN L'ETAT, EST UNE AFFIRMATION TIMIDE, INSUFFISANTE, DE LA FINALITE FORESTIERE DE L'ONF

Le projet de réorganisation de la DG est concomitant à la mise en place du SDO mais il n'indique pas en quoi, et comment, il sert cette nouvelle stratégie nationale de l'ONF. Les agents ont plutôt l'impression de deux démarches parallèles, sans relation de fonctionnalité.

Par contre, le sens donné à la DFRN, et notamment au département GMF, pourrait permettre de donner du sens, à condition que le discours sur la multifonctionnalité soit affirmé et décliné en actes et décisions concrètes (voir ci-dessous). Le sens donné à la DCBS (mobilisation du poids, augmentation des recettes) n'a rien de négatif et pourrait être réaffirmé par la réorganisation de manière à clarifier ce qui est attendu de cette direction, et où son pouvoir s'arrête. La création de la DCBS pourrait être un moyen de délimiter son périmètre d'action et son pouvoir (voir ci-dessous). Ces clarifications sont encore peu explicites, insuffisamment diffusées et, en tout cas, peu partagées par les agents.

« Avant pour recaler, les problèmes remontaient à 1 directeur, maintenant à 2. Donc ça va devoir remonter au DG ou à un DGA.... Ah.... je n'ai encore pas compris... » (Agent).

De la même façon, le regroupement des activités liés à la gestion des risques naturels (dunes et restauration des terrains en montagne) est un signe positif et aurait pu préfigurer d'une attention nationale (à renforcer) sur le rôle de la forêt dans la gestion des catastrophes naturelles (incendie, tempêtes, sécheresse, inondations...) et du changement climatique. Mais ce signe positif est contrecarré par l'isolement du département chargé de la défense incendie de forêt (ce alors que le risque d'incendie s'est renforcé et s'est vu étendu à plusieurs départements ces dernières années touchant désormais la région Rhône Alpes, voire quasiment le Sud Bourgogne / Franche Comté...)

L'abandon de missions ou la réduction de missions autour des questions de développement durable (forêt d'exception, accueil du public, réserves naturelles...), portées par la réorganisation de la DFRN, décrédibilisent le sens que la DG souhaitait donner au terme de multifonctionnalité de la forêt.

Corollaire, les agents sont perdus et ne retrouvent pas, dans la réorganisation, le sens du SDO et de la multifonctionnalité :

« Le directeur a clairement affiché la volonté de réduire des missions comme Natura 2000 et les aspects accueil du public, aspect social de la forêt et paysage. Cela peut nous fragiliser..... cela concerne des personnes d'abord! Mais cela peut décrédibiliser l'ONF auprès des tutelles et ministères et partenaires. Il y a une inquiétude des agences de ne plus avoir de soutien sur ces sujets (ex: forêt périurbaine, etc.). Mais y a-t-il du soutien de la DG à ce jour sur ce point ? ». (Agent)

2.1.2. ETRE GESTIONNAIRE ET ANIMATEUR DE RESEAU, UN SENS DU TRAVAIL NON CONFIRME PAR LA REORGANISATION

A la suite de l'ASO, le SDO annonce la fin du management matriciel. Ce point devrait améliorer la qualité de l'organisation du travail sur le terrain.³⁴

Au niveau de la DG, nous avons vu qu'il existait une forme d'organisation matricielle non reconnue autour du travail des réseaux thématiques (techniques ou fonctionnels), animés par des agents de la DG.

La réorganisation, à ce jour, n'évoque pas ce point, ce qui pourrait conduire à une situation paradoxale : on supprime officiellement le management matriciel mais, de manière non explicite, on redéploie un mode de fonctionnement parallèle, sous forme de réseaux ou de groupes de projets qui peut produire des effets délétères analogues.

Il ne s'agit pas ici de condamner la logique de travail en réseau qui a, dans bien des situations, une grande pertinence. Mais il convient d'explicitier la place des réseaux dans le fonctionnement induit par le SDO et la manière dont la réorganisation de la DG les intègre.

« Les Directions Forêt en DT n'ont pas les compétences techniques et politiques sur nos sujets. Ce sont des freins. Donc on travaille en direct avec les DA. Les DA ont un rôle politique. Ils n'ont pas le choix, ils sont confrontés à la relation avec l'extérieur, ce qu'on n'a pas en DT. Donc le SDO nous conforte. » (Agent).

« Mon travail, c'est l'animation du réseau Paysage 50 personnes rattaché à la direction commerciale Bois et Service. Le réseau a 20 ans. Rattaché à la DCBS, parce qu'il était axé sur la professionnalisation des agents et des réseaux. » (Agent).

« On a de la même façon, un réseau Loisirs. » (Agent).

« On est dans une posture au quotidien de développer la transversalité. On est toujours à animer des réseaux. Ce qu'on a comme problème c'est de gérer les interfaces, toujours complexes. » (Agent).

« Remise en cause du matriciel. Cela ne veut rien dire. On en aura toujours ! Car il y a le niveau des réseaux (renforcé par le SDO) et le niveau hiérarchique. En fait le problème c'est un problème de management: pas de coordination supérieure d'une part et pas d'adhésion, intérêt, implication. » (Agent).

2.2. La réorganisation et le désordre des fonctions

Le désordre des fonctions a été souligné comme un facteur problématique pour les agents et pour le fonctionnement. La réorganisation doit contribuer à la suppression de ces désordres afin de réduire le malaise des agents.

Dans l'état des informations délivrées aux agents nous pouvons faire les hypothèses suivantes :

³⁴ Cédaset, Expertise Santé au Travail pour le CHSCT ONF Lorraine, février 2014.

- Une confusion au sommet : deux DGA pour quoi faire ?

Le sens donné par la Direction à la création d'une DGA Relations institutionnelles et coordination du réseau territorial n'est pas explicite. Hormis les documents « INS -14-G-123 sur l'organisation de la DG » du 7 janvier 2014 et « Projet d'organisation » du 13 mai 2014, il y a peu d'informations. Ce, au point que la DGA RI n'existe pas véritablement aux yeux des agents bien que les postes soient pourvus.

Le déséquilibre des effectifs entre les directions (avec 5 agents en tout et pour tout à la DGA RI) contribue à l'incompréhension des agents :

- Qu'est-ce que va faire cette DGA ? La coordination du réseau territorial est une préoccupation très transversale de tous les services.
- Quelle valeur ajoutée apportera-t-elle dans les réseaux d'échanges et de travail avec les DT et Agences qui seront en contact direct avec les collectivités et les territoires ?

Le Directeur Général a indiqué qu'il souhaitait que cette DGA prenne en charge les relations institutionnelles et partenariales, avec l'objectif de positionner l'ONF comme un partenaire proche de collectivités propriétaires de forêts. Il délègue ainsi une grande part de son rôle de représentation externe à la DGA RI, ce qui lui permet de concentrer sa propre action en interne, au plus près des problèmes d'organisation des équipes.³⁵

L'objectif de cette DGA est donc insuffisamment explicite et insuffisamment diffusé pour donner à voir concrètement aux agents ce sur quoi cette DGA s'investit.

Compte tenu de la forme de l'organigramme, un point très sensible doit être soulevé pour éviter de générer du trouble et de la désorganisation supplémentaire : Les 2 DGA auront le même type de rapport de pouvoir avec les agents des autres directions. Le risque est donc, pour un agent, de recevoir des ordres distincts provenant de trois autorités différentes :

- du responsable de sa propre direction ;
- du DGA chargé de la répartition des moyens ;
- du DGA chargé des relations avec les partenaires.

Dans bien des cas, nous pouvons imaginer que les intérêts divergents entre ces 3 pouvoirs.

Aussi, il faut clarifier rapidement les finalités précises des deux DGA, les circuits d'information et de commandement.

- Les rapports de travail entre DG, DT et terrain sont encore inconnus

Aujourd'hui, les agents, y compris les directeurs, n'ont pas une idée précise des liens de travail et du rapport hiérarchique qui va s'établir entre DG, DT et terrain.

La présentation du SDO n'est pas assez illustrée, commentée, argumentée et reste un texte trop général, un texte d'intention sans pouvoir prétendre à une mise en action du programme avancé. Les modalités de mises en œuvre sont insuffisamment précisées, décrites pour incarner et rassurer.

2.2.1. LE MANQUE DE LISIBILITE DE LA REORGANISATION

La réorganisation est au milieu du gué. Nous avons souligné dans les chapitres précédents qu'il existe une confusion entre le SDO, la réorganisation et la suppression des postes.

Si la DG se réorganise pour justifier la suppression des postes et non pour améliorer la qualité du travail, la lisibilité est mauvaise et la réorganisation créera du désordre supplémentaire. Ce qui viendrait alors aggraver les conséquences traumatiques des suppressions de postes : augmentation de la charge de travail, risque de perte de qualité, abandon de mission, perte de sens, augmentation des risques psychosociaux, etc.

³⁵ Entretien 4 juin 2014.

Le sens et les modalités données à la réorganisation ne sont pas assez explicites pour donner du sens à la réforme et réduire le caractère anxiogène de celle-ci pour les agents. Ce d'autant plus que la communication institutionnelle est faible sur le sujet.

L'absence de communication forte ne favorise pas la mobilisation des agents autour du SDO et de la réorganisation, alors que cette mobilisation est une condition sine qua non pour la réussite de la stratégie

2.2.2. L'OPERATIONNALITE DE LA REORGANISATION EN QUESTION

Le rattachement de certains départements à des directions est imaginé par les Directions centrales dans le but de faciliter le travail. Par exemple :

- La Mission RH pour le siège est rattachée au Secrétariat Général du siège qui est, lui-même, rattaché à la DGA PAR qui a pour objectif de résoudre les difficultés rencontrées en matière de gestion des ressources humaines ;
- La scission de la DTCB en deux départements, DFRN et DCBS, est très perturbante pour de nombreux agents. Elle touche en effet à un triple clivage culturel important qui distingue :
 - les forestiers à tendance « productiviste »³⁶ qui privilégient la production de bois ;
 - les forestiers à tendance « écologiste » plus ouverts aux enjeux de la multifonctionnalité de la forêt ;
 - les agents plus sensibles à une logique commerciale selon laquelle la forêt peut être envisagée comme sources de profits, y compris pour des produits et services autres que la mobilisation du bois.

Cette scission de la DTCB peut être interprétée de diverses manières tout en laissant de nombreuses questions en suspens :

- Le poids redonné aux aménagements peut permettre de redonner du sens au métier. Ceci est fondamental pour que l'ONF ré-assoie son autorité et son professionnalisme auprès des propriétaires, de la tutelle et de la société ;
- Au sein de la DRFN, le regroupement de la « Gestion Multifonctionnelle de la Forêt », de la « biodiversité » et « du développement durable » semble intellectuellement cohérent tant ces thématiques se chevauchent et doivent être décloisonnées et regroupées. Cependant, tout dépend de la culture du département GMF : pour intégrer les 2 autres thématiques, ce département ne doit pas être « fagocité » par des responsables centrés uniquement sur une sylviculture orientée exclusivement sur la mobilisation du bois, au détriment d'une approche durable et multifonctionnelle. La feuille de route du directeur de département GMF doit rassurer tous les agents dans les meilleurs délais ;
- La création de la DCBS peut faire craindre à certains agents que l'ONF isole cette fonction pour créer une machine purement commerciale. Ce sentiment existe et est exprimé par de nombreux agents. En réalité, la pertinence de cette scission dépend, comme dans toute entreprise de production, des relations et des régulations entre la fonction de production et la fonction commerciale. Si les deux services agissent en concertation étroite, un équilibre pourra être trouvé. S'ils s'opposent, c'est l'échelon supérieur qui devra trancher, en l'occurrence le DG. S'ils s'ignorent, le risque est de reproduire la situation actuelle telle qu'on a pu l'observer sur le terrain lors de l'expertise réalisée pour le CTHSCT de la DT Lorraine, au détriment des UT et des agents sur le terrain soumis à des injonctions non cohérentes voire contradictoires.

³⁶ Ce débat entre « productivistes » et « écologistes », assez fort et conflictuel, est historique à l'ONF : il s'exprimait dans les dernières décennies entre « régularistes » (adeptes de la futaie régulière et des coupes à blanc) et « irrégularistes » (adeptes de la futaie irrégulière et de l'exploitation jardinée) - Cf Benoit Boutefeu et Paul Arnould ENS Lyon 2006 « *Le métier de forestier, entre rationalité et sensibilité* ».

En organisant ainsi la DCBS et la DFRN, le DG souhaite-t-il renforcer son pouvoir de régulation ?

Si oui, quelle est sa stratégie exacte en matière de mobilisation et commercialisation ainsi qu'en matière de sylviculture et multifonctionnalité de la forêt ? Quelle « feuille de route » donne-t-il explicitement à l'un et l'autre des services ? Avec la présente organisation, le DG est obligé de préciser sa stratégie, dans le domaine de la production et des aspects techniques, pour rassurer les agents et créer un cadre coopératif entre les services. Il était prévu qu'une instance de régulation entre DCBS et DFRN soit créée.

Pour l'heure, elle fait défaut.

On constate que plusieurs directions créent des missions autour des RH et des systèmes d'information (« Mission RH », « PVSJ –pilotage et valorisation du système d'information », Secrétariat de direction chargée des RH, etc.). Ces deux fonctions sont les plus problématiques au sein de l'ONF et cela explique sûrement que chaque nouvelle direction souhaite s'en affranchir. Néanmoins, cette multiplication des « compétences » RH d'une part, SI d'autre part, à différents niveaux de l'organigramme, risque de générer des redondances, des dispersions, des antagonismes alors, que justement, sur ces 2 thématiques, il convient d'avoir des systèmes forts plutôt centralisés et uniformes.

La réorganisation de la DRH est un point sensible et prioritaire. Cette direction devrait être un acteur de premier plan dans la conduite de la réorganisation du siège et de l'ensemble de l'ONF. Or, la désorganisation de cette direction et son manque de réactivité (soulignés dans la partie II du présent document), hypothèquent lourdement l'ensemble du dispositif. Ce point est fondamental dans l'ordonnancement des chantiers concernant la réorganisation. On le constate au travers d'éléments très factuels :

- Pour mettre en œuvre la réorganisation, il est prévu de nommer deux « conseillers accompagnement mobilité professionnelle et géographique ». Il est évident que ces conseillers devraient faire partie du pôle RH. Or ce n'était pas tranché au moment de l'expertise.
- Pour réorganiser chaque département de la DG, il serait opportun de pouvoir s'appuyer sur des fiches de postes détaillées et des référentiels métiers efficients au regard des besoins de terrain, d'utiliser la prospective en matière d'évolution des emplois si elle existait... Or, ces éléments font défaut à ce jour.

En conclusion, pour que la réorganisation n'augmente pas le désordre des fonctions et, au contraire, puisse apporter de l'ordre et de la visibilité, il semble nécessaire de :

- Clarifier plus encore les zones non explicites (DGA RI – lien entre DG et DT....) ;
- Donner du sens à la scission DFRN-DCBS en précisant notamment le rôle et la place de chaque direction au regard de la mission de gestion durable et multifonctionnelle de l'ONF, ainsi que les modes de coordination et de régulation entre elles ;
- Éviter la dispersion des pôles de pouvoir et de compétences SI et RH ;
- Communiquer plus fortement en mobilisant tous les niveaux hiérarchiques de la chaîne de commandement ;
- Renforcer en priorité la capacité d'intervention de la DRH en soutien au processus de réorganisation des autres services et de l'ensemble (ou, à défaut, confier l'animation de cette réorganisation à un autre service de manière officielle).

2.3. La réorganisation et la charge de travail

2.3.1. LA REORGANISATION ET LA SUPPRESSION DES POSTES SONT LIEES

Aujourd'hui, pour de nombreux agents, les deux projets apparaissent liés, la réorganisation servant l'objectif de suppression des postes.

Le cortège de conséquences imputées à la suppression des postes, identifiées dans le chapitre IV, pourrait donc être également considéré comme une résultante de la réorganisation. C'est ainsi que des agents le comprennent :

« On craint que la réorganisation n'ait pas de sens et qu'elle soit le moyen de bricoler et de mettre en place des points qui arrangent toujours les mêmes. Le problème à l'ONF c'est qu'on change sans changer » (Agent).

La réorganisation est donc perçue comme une démarche qui va augmenter la charge de travail :

« Quand on regroupe c'est quoi l'impact ? On met une personne qui chapeaute, mon collègue reprend les missions intéressantes. Il m'a repris toutes les fonctions financières, les synthèses... ce qui était intéressant ! Il arrive comme ça sans rien nous dire. Il y a un non-dit. Votre travail est comme arrêté. Mais il va falloir rattraper le temps perdu et ça va générer des problèmes, on avance avec des bras cassés » (Agent).

« Je me vois mal avoir 55 correspondants pour traiter des aménagement alors que là j'en avais 10. Le rôle intermédiaire des DT était important » (Agent).

Dans la réalité, les choses sont plus nuancées : certaines parties de la réorganisation soulagent ou, du moins, pourraient soulager la charge de travail, d'autres par contre l'aggravent.

2.3.2. PREMIER INVENTAIRE DES ELEMENTS DE LA REORGANISATION SUSCEPTIBLES DE SOULAGER LA CHARGE DE TRAVAIL

La suppression et la réduction de certaines missions (éco responsabilité, développement durable...) vont, à priori, alléger la charge de travail. Sauf si le scénario est de justifier momentanément les suppressions en annonçant une suppression totale ou partielle de l'activité qui se retrouvera quand même sur un profil de poste, car il faudra bien assumer des aspects importants de la multifonctionnalité de la forêt (voir ci-dessus).

Le caractère transversal de certaines missions peut justifier que plusieurs profils de postes soient enrichis par une dimension qui devient alors commune, mais il faut veiller à ce que les dits profils de poste ne se retrouvent pas « surchargés » par une mission ou des missions supplémentaires.

Lorsque la réorganisation génère une optimisation, il peut y avoir un soulagement global de la charge de travail occasionné par :

- La mutualisation ou la fusion ;
- Des « économies d'échelle » ;
- Des suppressions de tâches en « doublon » ;

Ce peut être le cas dans les exemples suivants (à vérifier quand la réorganisation sera précisée) :

- Regroupement du département Financier et du département Contrôle de Gestion. On souligne que ce regroupement, s'il a du sens concernant la question des moyens (optimisation) est, cependant, plus difficile à défendre sur le plan du maintien de l'indépendance que devrait toujours avoir le Contrôle de gestion sur la Finance ;
- Regroupement des départements Forêt et Biodiversité ;
- Réduction du nombre de départements qui passeraient de 7 à 4 dans la réorganisation de la DRH. Nous nous interrogeons par contre sur l'éclatement de ces 4 départements en 12 pôles qui pourrait être contraire à la recherche de synergies dans la direction et faire revenir l'organisation à son état actuel.

En matière d'optimisation, nous nous interrogeons sur des optimisations que la réorganisation ne prend pas en compte alors même qu'elles pourraient dégager des moyens importants pour soulager l'organisation du travail et la réalisation des tâches de la DG :

- Optimisation du département Communication (25 agents, 6 pôles) en accompagnant cette optimisation d'une feuille de route sur le déploiement de la communication interne nécessaire pour réussir la réorganisation et le SDO ;
- Optimisation de l'Inspection Générale (IG) dont les missions recoupent le Contrôle de gestion, la politique SST, l'expertise sylvicole à rattacher à la DFRN, etc. D'une manière générale, l'expertise et l'expérience des agents de l'IG pourraient être mises à profit pour accompagner la mise en œuvre du SDO, l'évaluation des charges de travail, des points précis de la réorganisation.

2.3.3. PREMIER INVENTAIRE DES ELEMENTS DE LA REORGANISATION SUSCEPTIBLES DE D'ALOURDIR LA CHARGE DE TRAVAIL

Les éléments de la réorganisation qui aggravent la charge de travail sont pluriels. Certains sont nets comme la suppression de postes avec transferts de la charge sur un nombre plus restreint d'agents. Ces cas ont été identifiés à plusieurs endroits : Biodiversité, Formation.

D'autres cas sont plus flous, plus difficiles à identifier. Une mutualisation inachevée, mal pensée peut conduire à maintenir la désorganisation existante, voire à l'aggraver, avec pour conséquence, parmi bien d'autres, d'augmenter la charge de travail.

La « simplification » peut également alourdir la charge de travail quand elle favorise le morcellement du travail, qu'elle génère des formes de sur-contrôles (cas bien connu de la dite « normalisation »).

La charge de travail est également maintenue ou augmentée par les écueils suivants que la réorganisation ne traite pas :

- La poursuite d'une forme de management matriciel (hiérarchique/réseau thématique – voir ci-dessus) génère une multiplication des tâches, une dispersion, un morcellement du travail, avec tous les risques déjà analysés quant aux conflits de cohérence et à leurs conséquences qui peuvent se répercuter en cascade pour les agents jusqu'au terrain ;
- Des directions ou départements différents travaillent parfois sur des objets identiques, au risque de redondance inutile. Ce peut être le cas de l'IG et la Mission Prospective de la DEF, ou encore de l'IG et du service Contrôle de gestion. Les différentes missions RH dans les directions risquent de refaire, au moins en partie, le travail réalisé par la DRH ;
- Enfin, le maintien des désordres et des cloisonnements, la complexification administrative et les logiques de certification/normalisation sont également des facteurs qui occasionnent du travail supplémentaire.

2.3.4. L'EVALUATION DES IMPACTS DE LA REORGANISATION EST UNE OBLIGATION LEGALE

Liée à la suppression des postes, la réorganisation n'a cependant pas fait l'objet d'évaluation de la charge de travail sur les postes alors que cette évaluation est une obligation de l'employeur.

La réorganisation est un projet important dont les contours ne sont pas finalisés. Si le projet évolue, se précise, il sera à soumettre à une analyse de ses incidences sur la santé au travail (ou étude d'impact sur la santé).

En effet, la présente expertise n'a pu porter que sur les éléments transmis dont nous avons souligné, à plusieurs reprises, l'incomplétude. Par contre, la présente expertise permettra sûrement d'alléger l'analyse des incidences sur la santé compte tenu des éléments qu'elle a déjà posés.

Plusieurs textes juridiques précisent cette obligation. Les récentes jurisprudences³⁷ confirment l'obligation de procéder à une évaluation des risques en amont du projet.

Voici un extrait de l'arrêt :

[...]

*Que l'employeur est dès lors tenu, à l'égard de son personnel, d'une **obligation de sécurité de résultat** qui lui impose de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs ; qu'il lui est interdit dans l'exercice de son pouvoir de direction, de prendre des mesures qui auraient pour effet de compromettre la santé et la sécurité des travailleurs ; [...]*

Que l'information du CHSCT s'est effectuée sur la base de documents incomplets s'agissant de l'analyse en amont des risques professionnels et de l'impact sur les conditions de travail ; que l'expert insistait sur la nécessité de procéder à une analyse de risques professionnels avant de mettre en place le projet [...]

Attendu que la RATP reconnaît, dans ses écritures, que l'évaluation des risques psychosociaux au sein du département SEC n'a pas été exécutée [...]

Attendu que la démarche d'évaluation des risques est à la charge de l'employeur ; que cette évaluation doit être globale, exhaustive et fondée sur le travail réel des salariés ; qu'en vertu de l'article L. 4121-3 du Code du travail, l'employeur doit anticiper tous les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les projets de l'entreprise ; que cette analyse en amont est essentielle pour permettre au CHSCT de remplir réellement le rôle qui lui est assigné aux termes de l'article L. 4612-1 et suivants du code précité ;

Que par conséquent, il conviendra de suspendre le projet de réorganisation de l'Unité opérationnelle – sécurité des réseaux dans l'attente du jugement rendu par le TGI de Paris (la procédure à jours fixe), et de suspendre également toute mesure qui aurait pu être prise depuis lors en application de cette réorganisation. [...].

Aussi, au regard de l'analyse des situations de travail actuelles et de leurs impacts sur les conditions de travail des personnels ainsi que sur leur santé mentale et physique il est nécessaire de procéder à l'évaluation des risques professionnels relatifs à la mise en place du projet de réorganisation de la DG, dès qu'il sera finalisé.

2.4. Réorganisation, gestion des compétences mobilités et évolution

Dans la réorganisation, la **Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines** est identifiée comme un champ de compétences majeur de la DRH. Ceci est positif mais reste à concrétiser. Pour se faire, il est encore nécessaire de :

- donner les moyens financiers et humains aux acteurs en charge de cette GPRH jusque dans sa déclinaison au plus prêt de l'activité de travail ;
- adopter une méthodologie interne adaptée.

En l'état des informations en notre possession, il n'est pas possible de nous prononcer sur ces points. Un important travail de référencement des emplois et des compétences est engagé depuis plusieurs années, en lien avec le référentiel existant au niveau interministériel (RIME) et celui du ministère de l'agriculture, mais ce chantier est assez formel et encore peu opérationnel.

On note, en matière de **gestion des carrières**, que la restriction des postes de cadre A réduit encore les opportunités de promotion pour les personnels. Dans l'esprit du SDO, il semble plus opportun d'inverser la logique des carrières et de promouvoir les promotions en province afin de ne pas accroître les personnels au siège.

³⁷ TGI Paris - Ordonnance de référé rendue le 18 septembre 2013 - N°13/56558.

Concernant **la mobilité géographique**, la DG a explicitement pris des engagements pour que la réorganisation ne génère aucune mobilité forcée. C'est une contrainte lourde qui s'impose à la reconfiguration des départements et directions.

Nous avons évoqué la question des **mesures d'aide à la mobilité** dans le chapitre sur les conséquences des suppressions de postes. Ces mesures méritent d'être précisées. Leur renforcement pourrait faciliter la réorganisation.

La gestion des compétences et de la mobilité appelle une remarque de fond. Bien sûr, il est nécessaire que l'ONF se dote de structures et d'une politique spécifique en la matière (moyens humains, financiers, méthodes de travail etc.). Mais cette organisation ne doit pas faire oublier que ces moyens sont des moyens de soutien. La plus grande part de la gestion des compétences et de la mobilité se fait au niveau du management.

Imaginer qu'une « super » DRH bien dotée d'un service GPRH suffirait à résoudre les problèmes est idéaliste. Ce ne peut pas être un acte administratif ou un acte gestionnaire (le terme de « gestion des compétences » est de ce point de vue peu adapté). Chaque manager doit intégrer ces dimensions pour guider ses personnels dans l'amélioration et la valorisation de leurs compétences. Il s'agit donc avant tout d'un acte qui relève du travail d'organisation, plus que d'un acte de gestion.

2.5. La réorganisation et l'amélioration des moyens

La réorganisation n'apporte pas de moyens supplémentaires. Associée à la suppression des postes, elle devra être réalisée avec moins de moyens.

On peut donc en déduire que la tension entre les exigences et les moyens va s'accroître.

L'externalisation (recours à des prestataires externes) a été analysée dans les parties précédentes comme un moyen d'alléger le travail comportant des risques de pertes de compétences, de qualité et de souplesse. Elle permet de réduire la masse salariale mais augmente les charges externes.

En terme de méthodes de travail, la réorganisation et la priorité donnée, par le SDO, au terrain (donc à la forêt et au territoire) doit aider chaque direction à améliorer ses modes d'intervention. C'est là un gain de qualité à attendre de la réorganisation. Ce gain nécessite une forte dynamique d'accompagnement du changement, de formation, d'adaptation et d'innovation.

Cet accompagnement du changement est avant tout l'œuvre, en interne, des managers.

La réorganisation ne modifie pas l'architecture du système d'information et ne résout pas le problème de sa très grande faiblesse que tout le monde reconnaît.

« On a des problèmes d'informatique pure, on a un système informatique à bout de souffle. » (Direction).

Pourtant, la plupart des directions misent sur l'informatique et les systèmes d'information pour faciliter leur réorganisation en allégeant le travail.

« Le cœur du sujet c'est que (avec la réorganisation et la création d'un SI pour mon service), on va désormais demander des informations complexes qui viennent de plusieurs directions en évitant les enquêtes nationales et le reporting. » (Direction).

Nous avons vu ci-dessus que cette stratégie présente plusieurs risques :

- multiplication de SI différents dans les directions et diversité des pôles de décision en la matière ;
- illusion partielle de l'informatique comme moyen de réaliser des gains de productivité : pour nécessaires qu'elles puissent être, il importe de rappeler que les nouvelles technologies (information, communication, informatique....) ne doivent pas se substituer aux échanges humains, au travail de coopération et au dialogue.

2.6. La réorganisation : RPS et rapports sociaux

Sur le plan des risques psychosociaux, la réorganisation de la DG est, au final, assez paradoxale.

L'objectif de fond du SDO est de redonner du sens à l'action de l'ONF, de remettre le terrain au centre des enjeux. En cela, le SDO devrait rassurer les agents.

La réorganisation de la DG vient servir ce SDO. Mais elle est associée à une réduction d'effectifs pour laquelle la DG est touchée pour la première fois et les activités des agents de la DG seront bousculées. Il faut revoir les méthodes de travail, abandonner la déclinaison pyramidale pour privilégier le terrain.

Ces évolutions nouvelles ne rassurent pas les agents. Les moyens d'accompagnement de la réorganisation pour favoriser ce changement sont inexistantes et le management ne joue que très partiellement son rôle (voir partie II). Dans ces conditions, les facteurs anxigènes prennent le dessus.

C'est également une nouvelle place que la DG doit se construire dans l'appareil ONF. Cette nouvelle place est dépendante des rapports sociaux entre les agents du siège et les agents de terrain. Le fait que la réorganisation vise une amélioration de ces rapports est positif. Mais, comme pour le reste, la manipulation d'organigrammes ne peut suffire : le changement est d'abord dans les postures, dans le management, au travers d'un projet commun et de nouvelles méthodes de travail.

En conclusion, la réorganisation, en remettant le terrain au centre, peut redonner du sens et pourrait alors réduire les effets de démobilisation, inquiétude, démission. Cela suppose que le changement qu'elle représente ne génère pas, en lui-même une autre forme de désorganisation et que les ressources disponibles soient cohérentes avec les objectifs poursuivis.

VI. Préconisations

Le statut des recommandations

Les recommandations figurant dans ce rapport d'expertise ne doivent pas être envisagées comme des solutions prêtes à l'emploi, mais comme des pistes de travail dont les modalités sont à définir à l'intérieur de l'office en impliquant l'ensemble des acteurs de la prévention de l'organisme : président et membres du CHSCT, responsables fonctionnels, préventeur, médecins du travail, psychologue, assistante sociale, etc.

Dans la situation présente, compte tenu de l'état d'avancement du projet de réorganisation dont de nombreuses modalités restent encore à définir, **nous avons fait le choix d'orienter nos préconisations sur un plan méthodologique de façon à ce que les acteurs puissent progressivement penser et appliquer une réorganisation complète :**

- **en partant de la question de l'organisation du travail qui est la garantie d'un équilibre social et humain**
- **en intégrant une politique de prévention à la hauteur des enjeux.**

1. Stopper les suppressions d'emploi et ré-équilibrer les affectations en privilégiant le terrain pour mettre en oeuvre le SDO et redonner du sens au métier.

Cette recommandation concerne l'ensemble de l'ONF (et non seulement la DG).

La forêt, la filière bois, le changement climatique, les risques naturels en résultant, les besoins sociaux exprimés à l'endroit de la forêt, la transition énergétique génèrent un double besoin :

- besoin d'une politique nationale forte de la forêt (Les enjeux importants étant notamment : l'augmentation de la production, la préservation de la biodiversité, le rôle social de la forêt, la recherche-développement appliquée, l'animation de la filière bois, l'équilibre des territoires ruraux,)
- besoin de création d'emplois.

Si l'Etat restreint encore l'emploi à l'ONF, sa politique forestière lui coûtera plus cher :

- à court terme :
 - la non atteinte des objectifs (du fait du manque de main d'oeuvre et de la désorganisation provoquée par les suppressions de postes) va limiter le chiffre d'affaires et imposera à l'Etat de contribuer plus encore au budget de l'EPIC.
 - Les risques de santé au travail des agents sont socialement coûteux. Financièrement, pour l'Etat, ce coût pourrait devenir très important si les assurances et agents se retournaient contre lui pour non respect de l'obligation de résultat en matière de protection du personnel. Nous rappelons que la situation est telle, en matière de risques psychosociaux, que personne ne peut exclure le pire y compris à court terme.
- A long terme : les investissements et la gestion quotidienne de la forêt, non réalisés ce jour, auront des conséquences dans 100 ans.

Les emplois créés ou préservés seront, dans le sens proposé par le SDO, affectés au plus près du terrain. Les besoins en compétence, en province, sont importants. Des politiques

sociales concertées, sur du moyen et long terme, peuvent permettre cette évolution vers un renforcement des compétences en agence et sur le terrain.

2. Réorganisation de la DG : repenser « l'organisation du travail » en rendant cohérent « le travail d'organisation »

Nous avons montré dans ce rapport que la situation de l'ONF rend nécessaire une transformation de l'organisation du travail « à tous les étages ». Un des problèmes lourds tient à l'incohérence, la déconnection importante entre les niveaux du « travail d'organisation » :

- le niveau d'organisation politique (Tutelle- CA- DG)
- le niveau d'organisation gestionnaire (Comité directorial – Directeurs centraux)
- le niveau d'organisation locale (Directeurs de département – Responsable de pôles)
- le niveau d'organisation personnelle (Agent)

Ces différents niveaux constituent une chaîne dont on a montré les déficiences dans le chapitre sur l'analyse du management.

RENDRE LA CHAÎNE DU TRAVAIL D'ORGANISATION ACTIVE ET COHERENTE

LA CHAÎNE DOIT FONCTIONNER DANS LES DEUX SENS (de haut vers le bas et inversement) :

- Chaque niveau a la charge de préparer le travail et les interventions du niveau inférieur : il s'agit des prescriptions et orientations qui cadrent l'activité, son contexte et le travail
- Chaque niveau à, EN MEME TEMPS, la charge d'écouter le niveau inférieur et de faire remonter l'information du terrain qui viendra adapter, modifier la charge de préparation du travail : c'est à ce niveau que sont ainsi animés tous les dispositifs de participation des agents.

A la DG, ces 2 sens ou flux dysfonctionnent et il faut en reconstruire la cohérence. C'est à cette condition que les orientations politiques seront in fine appliquées de manière pertinente sur le terrain, en utilisant les savoirs et l'expérience des agents qui se sentiront entendus, reconnus et dont les contributions seront prises en compte pour organiser le travail.

DYNAMISER L'ANIMATION ET LA PARTICIPATION DES AGENTS

Concrètement les formes que peuvent prendre ces circuits sont très diverses : de la réunion ou de la note de service classiques au séminaire ou au bulletin interne, en passant par intranet....

Mais le plus important est l'échange humain et la cohérence des discours et des postures. Chaque agent doit pouvoir mesurer la cohérence des propos de son chef. Chaque

responsable de pôle doit pouvoir mesurer la cohérence des propos de son directeur de département....etc.

Pour faire remonter l'information et l'expérience de terrain, absolument nécessaires pour adapter les prescriptions, les moyens peuvent être également très divers : étude, enquête, séminaire, réunions d'échange d'expérience...etc.

Là encore, c'est l'échange humain qui est important.

Aussi, pour garantir cette qualité de l'échange humain, la « capacité d'animation » des responsables est importante et l'ONF peut prévoir une formation à l'animation adaptée au management pour ces publics.

La réunion classique (type codir, réunion hebdomadaire ou mensuelle) est un outil pour assurer ce double flux d'information et ce travail d'organisation, mais elle se transforme vite en lieu institutionnel de représentation et de justification qui perd du sens et de l'efficacité.

Il est souvent nécessaire de « désinstitutionnaliser » ces lieux en remettant en cause les habitudes devenues des pseudo-règles (prescrites ou auto-définies,...parmi lesquelles figurent aussi les habitudes). Le poids de l'institution est majeur à l'ONF : institution administrative dont la légitimité n'est pas contestable mais aussi institution au sens « organisation sociale » ou « ensemble de jeux d'acteurs » qui s'établissent et ont tendance à se perpétuer, à se fossiliser dans les relations quotidiennes. Il faut alors « briser la glace », « casser les habitudes », « repartir d'un bon pied ».

Des formes innovantes d'animation et de mobilisation sont très performantes, favorisant cette désinstitutionnalisation, apportant du sens, de la convivialité, de l'originalité : ateliers de progrès, formation-action, méthodes d'animation issues des techniques participatives (théâtre-forum, atelier de « désintoxication » de la langue de bois professionnelle, visites de site et échanges d'expérience, ...etc).

Si chaque acteur a la responsabilité de la forme de ses messages et de son animation (qu'il adapte en fonction de son style, de sa personnalité, de son engagement), le Conseil d'Administration et le Directeur Général ont la responsabilité du bon fonctionnement général de ce travail d'organisation à double sens.

3. La gestion de projet ou comment faire des choix organisationnels pertinents et qualifiants

L'évolution de l'organisation du travail de l'ONF doit également passer par certaines étapes interrogatives afin de déterminer les choix organisationnels les plus en adéquation avec l'activité. Par ailleurs, les acteurs qui prennent part à ces actions doivent être dotés de moyens d'accompagnement suffisants.

Sur ces points, nous proposons plusieurs axes de réflexion :

- Structurer la réflexion relative à la stabilisation de l'organisation par un raisonnement dialectique :
 - Comment reconstruire des repères stables dans un contexte mouvant ?
 - Comment réguler la tension complexe qui existe entre centralisation et décentralisation ?
 - Comment permettre à la fois à la politique de l'office d'être cohérente, et de la faire coïncider avec les décisions prises au niveau des départements et des services avec les contraintes des situations réelles de travail ?
 - Comment opérer une répartition du travail qui réponde aux besoins d'efficacité sans se traduire par une hyperspécialisation ne permettant plus la réalisation d'un travail significatif ?
 - Etc.

- Favoriser l'ajustement mutuel, qui réalise la coordination du travail grâce aux échanges entre membres de l'organisation et aux ajustements qui sont réalisés entre eux. Ne pas laisser cet ajustement au hasard ou seulement exister de façon informelle, mais développer des mécanismes de liaison pour encourager les contacts entre individus (échanges informels, groupes de travail, réunions, postes de liaison). Réunir les conditions de possibilité et d'efficacité de ces mécanismes de liaison, suppose de prendre en compte notamment :
 - Le temps nécessaire à la contribution aux temps de délibération collective.
 - Une méthodologie d'animation des temps de délibération collective.
 - La représentativité des participants aux temps de délibération collective.
 - La légitimité des agents occupant les postes de liaison.
 - La prévention du risque de tensions dans les rapports sociaux de travail.
 - L'existence d'espaces de convivialité.

- Concernant les procédures, associer les agents, et non uniquement leurs encadrants, à leur élaboration.

- Veiller dans le cadre de la reconfiguration des périmètres des missions (services, départements, direction) à ce que l'évolution de paramètres déterminants (tels que la taille des équipes, la diversité des activités, les latitudes décisionnelles, les positions hiérarchiques, le nombre de strates hiérarchiques,...) ne génère pas de situations de déclassement. Il s'agit d'être vigilant quant aux effets de cette évolution en termes de reconnaissance, de légitimité et d'équité.

- Veiller à ce que la division du travail entre les services ne provoque pas un rétrécissement et un appauvrissement du contenu des postes. L'analyse du travail, des emplois et des compétences, devrait contribuer à cette réflexion. Les évolutions organisationnelles devraient intégrer l'ensemble des salariés concernés afin d'ajuster les arbitrages et d'éviter les choix pouvant conduire à des situations d'isolement ou de déclassement. Cette intégration ne signifie pas uniquement de « *faire avec* », mais également d'expliquer les choix ou les orientations visées par l'organisation.

L'état des lieux réalisé nous conduit également à rappeler des principes fondamentaux en matière d'accompagnement du changement si l'on veut éviter qu'il n'ait des effets délétères sur la santé des salariés :

- Penser la réorganisation comme une succession d'étapes ; chaque étape étant définie comme un état intermédiaire qui subit l'influence de la situation antérieure et contribue à la construction d'une situation future davantage stabilisée. Inscrire le changement dans une temporalité adaptée. Formaliser et rendre visibles ces étapes et cette temporalité auprès des agents et de l'encadrement intermédiaire.
- Structurer l'accompagnement en trois temps :
 - Un accompagnement des effets des précédents changements en évitant que les réponses qui seraient fournies aux agents dans le cadre de leur accompagnement ne soient perçues comme un autre et un énième changement (accompagnement du changement par le changement).
 - Un accompagnement spécifique lors de la phase de transition.
 - Un accompagnement en aval de la mise en œuvre du changement.
- Mettre en œuvre tout au long du processus une démarche itérative et intégratrice de points de vue différenciés (mobilisant toutes les catégories d'agents). Il s'agit de produire, au terme de chaque étape, un bilan de la situation ; d'intégrer dans ce bilan des constats et analyses provenant de points de vue différenciés ; de réserver des temps d'exposé et d'analyse des retours d'expérience afin de tirer parti des enseignements des étapes passées ; de réunir les conditions d'une mise en débat argumentée des constats et analyses produits. L'objectif poursuivi étant le partage d'un diagnostic de la situation et ainsi la définition des actions les plus pertinentes à mettre en œuvre lors de l'étape suivante.
- Informer régulièrement les salariés de l'évolution du processus : le bilan produit, les actions décidées, les problèmes persistants, les perspectives d'amélioration.
- Se doter d'outils et d'indicateurs permettant d'observer les effets des actions mises en œuvre, c'est-à-dire d'être en mesure de les évaluer, de les affiner, de les corriger. Outre leur fonction d'aide à l'orientation des choix d'action, ces outils et indicateurs favorisent le partage d'informations de sources diverses entre les acteurs pour faire progresser l'interprétation commune. Les indicateurs sociaux et relatifs aux conditions de travail et à la santé sont particulièrement importants et devraient être disponibles dans des documents tels que :
 - Le Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels (DUERP).
 - Le Programme Annuel de Prévention des Risques Professionnels et d'Amélioration des Conditions de Travail (PAPRI Pact).
 - Le Rapport Annuel faisant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail.
 - Les procès-verbaux des réunions des instances représentatives du personnel (CE, DP, CHSCT).
 - Le rapport annuel d'activité du CHSCT.
 - Le rapport annuel du médecin du travail.

- Mettre en place, au niveau du CHSCT, un suivi spécifique des effets de la réorganisation sur les conditions de travail et la santé des salariés. Ce suivi nécessite une participation active des acteurs ayant en charge les questions de santé et de sécurité au travail, en particulier la médecine du travail.
- Accorder une attention particulière à la compréhension du travail avant la transformation des situations de travail. En effet, afin d'agir sur les dispositifs techniques, les moyens de travail, l'environnement de travail, l'organisation du travail, il est nécessaire de comprendre le travail : analyse des tâches (dimensions matérielles du travail, le résultat attendu), analyse de l'activité (ce que font les agents), identification des régulations, singularités et variabilités des situations, modes d'appropriation et d'implication, variabilité des situations... etc.

4. Communication, découloisonnement et transversalité

En premier lieu, il est important qu'une stratégie de communication interne soit élaborée pour servir les projets. Toute l'organisation a besoin d'information, claire, loyale, sereine, juste.

En second lieu, le cloisonnement qui existe entre les départements et au sein des départements et les manques de communication qui en découlent sont apparus comme des problématiques importantes dans l'organisation du travail actuelle. S'il est nécessaire de renforcer la communication verticale entre les agents et les chefs de services et de départements, il est aussi important d'améliorer la communication horizontale entre les agents des différents départements.

De ce point de vue, les modalités organisationnelles qui restent à définir doivent permettre d'introduire de la transversalité entre les différents départements et entre les équipes d'un même département afin d'améliorer la communication et de réduire les problèmes de fonctionnement qui y sont liés.

Les moyens de cette communication horizontale et transversale sont variés :

- Favoriser l'identification des agents et leur positionnement dans l'organisme notamment en clarifiant les activités réalisées par chaque service et en précisant les fonctions de chacun dans des fiches de poste mises à jour ;
- Favoriser les projets ou les expériences impliquant de façon transverse les agents de plusieurs départements ;
- Favoriser la coopération entre les agents (par exemple, en organisant des temps d'échanges, en instituant des discussions autour du travail ou encore en créant des réunions portant sur les pratiques professionnelles à l'ONF) ;
- Impliquer systématiquement les salariés dans des groupes de travail ou autres démarches participatives permettant aux agents issus d'entités différentes de se rencontrer et d'échanger (par exemple, sur le contenu du travail, sur un projet ou sur les activités relevant de leur vie privé) ;
- Favoriser les activités professionnelles et extraprofessionnelles entre les agents (formation, séminaire, rencontre, déjeuner, voyages, etc.) ;

- Réfléchir de façon plus générale à la question des valeurs partagées au sein de l'organisme et à l'émergence d'une culture commune aux agents des différents départements.

5. Améliorer le fonctionnement des réseaux et limiter les effets de la gestion matricielle

La logique organisationnelle des réseaux de travail que l'on connaît à l'ONF favorise le décloisonnement. Elle comporte néanmoins des risques propres aux organisations matricielles que nous avons évoqués dans l'analyse.

Lorsque les organisations réseaux (ou projets) ne se substituent pas à l'organisation hiérarchique, mais s'y superposent, elle se « nourrit » alors de l'organisation hiérarchique. C'est la croisée de ces deux organisations qui constitue l'organisation matricielle.

Cette organisation matricielle, intéressante pour faire vivre une dimension verticale et une forte transversalité dans l'organisation, génère souvent des incohérences, des pertes de repères, du flou..., il est alors nécessaire de prévenir les risques organisationnels qui y sont liés³⁸. Ces risques sont les suivants :

- **L'affaiblissement voire la disparition des mécanismes traditionnels de régulation dans les collectifs de travail** qui sont traversés par des logiques multiples (empilement des activités et des exigences, absence de consignes claires sur les priorités et possibilités de renoncement, zapping sur les priorités au gré des événements et exigences, surcharge de travail pour faire face à la multiplicité de demandes...) ;
- **Le passage en force sur des activités devenues prioritaires** bouleversant l'activité des équipes, affrontement entre personnes. Impasses inévitables sur des projets, celles-ci pouvant être dévoilées avec brutalité dans un climat électrique, sentiment de flou organisationnel et de perte de la maîtrise de la situation ;
- **La prévalence des jeux d'acteurs et des itinéraires** au détriment des régulations collectives ;
- **La perte de lisibilité dans l'organisation** qui devient difficile à décrypter, perte de compréhension, de sens...

Plusieurs autres risques devront être également être surveillés dans le cadre d'une organisation par réseaux ou projets³⁹:

- **L'émergence d'une nouvelle culture du travail** (l'organisation en mode projet suppose une responsabilisation élevée de tous les acteurs, des modes de coopération et la convergence de savoirs qui ne sont pas spontanés. L'émergence d'une nouvelle culture basée sur la coopération et l'apprentissage peut prendre plusieurs années) ;
- **L'apparition de nouveaux postulats de travail** (des contraintes fortes, des délais réduits, des incertitudes et de la conflictualité) ;
- **Un système hiérarchique paradoxal** (des managers à la croisée du système hiérarchique et du système réseau ou projet) ;

³⁸ Les cahiers de l'Unifaf, « *Connaître, prévenir et prendre en compte les situations de souffrance au travail* », Roussel-Monfajon, Mignacca, Jayet, Barbéry, Pérenne, 2011, page 25.

³⁹ ANACT, L'organisation et le management « par projet », 2006.

- **Une double identité** (une double appartenance au groupe métier et au groupe réseau/projet qui peut se révéler difficile pour les salariés) ;
- **Des risques d'exclusion et de stigmatisation** (de ceux qui n'appartiennent pas à l'organisation réseau ou projet) ;
- **Des collectifs « réseaux » ou « projets » non solidaires qui ne protègent plus les salariés** ;
- **Des collectifs à durée limitée qui génèrent des problèmes de mobilité et de précarité internes** (problème d'identité en cas de projet trop court et problème de réadaptation à l'activité métier en cas de projet long).

6. Rendre visible l'évolution de l'organisation et du travail en produisant des indicateurs simples et suivis dans le temps.

Nous avons demandé, au cours de notre intervention, un certain nombre d'informations utiles sur l'évolution de l'entreprise au cours des dernières années tels que : les effectifs et les volumes de transactions par site, les postes supprimés par site, les sites supprimés, etc. Ces informations ne nous sont pas ou que partiellement parvenues ou tardivement parvenues, ce qui ne nous a pas permis de les exploiter. La raison évoquée par l'entreprise est que les données demandées ne sont pas disponibles, faute de suivis. Cela interpelle sur la façon dont sont pensées les réorganisations sans que l'entreprise ne puisse mettre en lien les effectifs avec la masse de travail à absorber par site et par type d'activités dans le temps. Ce sont pourtant des conditions *sine qua none* pour amorcer des analyses en termes de condition de travail.

Nous invitons le CHSCT à mettre en place une liste d'indicateurs que la direction renseigne dans le temps, pour avoir accès à des informations leur permettant de mieux appréhender les évolutions et leurs incidences sur les conditions de santé et de travail. Ces indicateurs portent sur différentes dimensions de l'organisation dont voici des exemples :

- **Indicateurs de travail** : estimation de la charge de travail normale, identification des situations dégradées ou d'urgences récurrentes ou exceptionnelles qui génèrent un temps de travail et des retours sur le travail fréquent. Un suivi des urgences à traiter par équipe sur plusieurs mois, pour s'assurer d'un dimensionnement adapté aux équipes en termes d'effectifs, serait envisageable.
- **Indicateurs d'effectifs** : évolution des effectifs par site (postes et ETP). Suivre les effectifs réellement présents, ainsi que les absences par motifs (arrêts maladie, congés maternité, formations, congés...) et par statut (CDD, intérimaires, etc.), au regard des effectifs théoriques programmés par l'entreprise pour faire le travail prévu.
- **Indicateurs de surcharge de travail** : faire la comparaison entre les effectifs théoriques et les effectifs réellement présents par site. Pour ce dernier indicateur il faut rappeler que, si l'absentéisme, et les absences quels qu'en soit les causes, sont élevés, les salariés peuvent se trouver en sous-effectif chronique, ce qui entraîne une surcharge de travail provoquant à son tour, par ses effets sur la santé, des arrêts maladie ou des accidents de travail. Ainsi, le service entre dans un cercle vicieux difficile à enrayer sans un réajustement des effectifs. Les heures supplémentaires, le travail dans le train ou les week ends ou les jours de congés travaillés peuvent

également être des indicateurs pertinents. Le suivi des CET donne également des informations.

Ces indicateurs sont produits et suivis régulièrement pour chaque service.

7. Renforcer la DRH, la gestion des compétences et le dialogue social

LE ROLE MAJEUR ET IMMEDIAT DE LA DRH DANS LA GESTION DES EMPLOIS

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est une recommandation importante de l'ASO.

Bien sur, cette gestion prévisionnelle est nécessaire pour adapter progressivement les compétences aux activités qui évoluent. Le pas de temps raisonnable pourrait être 3 à 5 ans.

Mais, dans le cas de l'ONF et notamment de la DG, l'urgence est avant tout de faire de la gestion de compétences tout court et immédiatement (avant d'être prévisionnelle). Les évolutions dans la gestion forestière et la filière bois sont importantes. Certaines constituent de réelles mutations. Pour ne citer que quelques unes de ces mutations : vente de bois façonnés, contrat d'approvisionnement, schémas d'approvisionnement locaux des réseaux de chaleur, évolution des Systèmes d'Information.... etc.

La société évolue et les modes de management aussi : les jeunes générations n'ont pas le même rapport au travail que leurs aînés, les plus anciens vivent mal les évolutions de l'EPIC...etc. Ce sont d'autres formes de mutations.

La DRH a donc une double responsabilité qu'il convient de renforcer rapidement et fortement:

- elle doit intégrer ces évolutions dans ses stratégies (de GRH, de formation, de prévention....) pour mieux piloter les emplois et les effectifs
- elle doit former les managers, sur ces questions, pour qu'ils puissent adapter leur propre action vis à vis des agents.

Cette gestion immédiate des compétences est une priorité.

TENDRE A REDUIRE LES DIFFERENCES STATUTAIRES, REGROUPER LES CHSCT, RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL

La réduction des différences statutaires est un chantier de long terme qui favorisera une gestion plus simple des ressources humaines. Une stratégie inscrite pour 5 à 10 ans pourrait être énoncée par la DG pour donner un sens à l'évolution.

En attendant que ces différences soient supprimées, les 2 CHSCT pourraient accentuer leur collaboration et agir en commun, à l'instar de la présente démarche d'expertise engagée et suivie ensemble. Des réunions institutionnelles communes pourraient être organisées, même si elles sont innovantes dans un premier temps. Cela permettrait de rendre plus cohérent les

postures des acteurs entre elles (direction, représentants du corps fonction publique, représentants du corps statut privé).

Enfin, la finalisation du projet de suppression des postes et la finalisation du projet de réorganisation nécessitent de poursuivre le dialogue social. Les autres occasions de développer ce dialogue social sont nombreuses : déménagement, évaluation de la charge de travail, politique SST, etc.

8. Evaluer la charge de travail et libérer la parole sur la question du travail.

OUVRIR UN CHANTIER D’EVALUATION DES CHARGES DE TRAVAIL

Parmi les différentes étapes qui doivent être suivies pour mener à bien le projet de réorganisation de l’ONF se trouve celle, cruciale, de l’appréciation de la charge de travail des agents. Cette évaluation, est rendue complexe du fait des nombreux éléments qui participent à la production de cette charge.

Pour rappel, la question de l’évaluation de la charge de travail ne se réduit pas à l’objectif d’allocation optimale des ressources et des moyens à l’activité. La démarche doit prendre en compte la dimension humaine du travail et la nécessité de décliner cette évaluation au niveau le plus fin de manière, notamment, à préserver la santé physique, mentale et sociale des travailleurs. En la matière, la cour de cassation a d’ailleurs précisé que dans la mesure où la charge de travail est susceptible de constituer un facteur de risque psychosocial, elle *« fait partie de l’obligation de prévention des risques pesant sur l’employeur, en vertu des articles L. 4121-2 et suivants du code du travail »*⁴⁰.

La charge de travail est liée aux déterminants de l’activité, c’est-à-dire aux conditions dans lesquelles s’effectue le travail. Il ne s’agit donc pas seulement de « mesurer » les aspects quantitatifs du travail, il faut également évaluer de manière qualitative les différents facteurs (organisationnels, techniques, relationnels...) qui pèsent sur le travail.

En résumé, la mise au point de la démarche d’évaluation peut être guidée par les repères suivants :

- L’évaluation de la charge de travail repose sur l’analyse de l’activité réelle de travail (et non pas uniquement sur l’activité imaginée ou prescrite par les supérieurs....qui peuvent ne pas voir toutes les incidences de leur commandement) ;
- La démarche consiste dans un premier temps à identifier les déterminants de la charge de travail ;
- L’évaluation doit prendre en compte la spécificité de chaque type d’activité, par exemple, en terme de charge mentale, de temporalité et de rythme de travail ;
- L’évaluation de la charge de travail ne se réduit pas une question de quantité : elle interroge également la cohérence du travail (enjeux en terme de dilemmes, de travail empêché...) et la perception de cette charge par le salarié lui-même ;
- Les impacts des facteurs organisationnels sont majeurs même s’il existe une variabilité selon les individus et les circonstances.

⁴⁰ Cour d’appel de Paris, Arrêté du 13/12/12 RG n°12/00303.

Par ailleurs, une attention particulière doit être portée aux indicateurs de débordement, signaux d'alerte d'une surcharge de travail à laquelle il convient de remédier quand ils deviennent récurrents.

Exemples d'indicateurs de débordements temporels :

- Multiplier les heures supplémentaires, dépasser les horaires ou des temps normaux de travail quand on est au forfait, travailler en temps masqué,
- Ne pas prendre de pause, manger trop vite ou à son poste de travail,
- Emporter du travail à son domicile,
- La non-prise ou le cumul de congés ou de RTT.

Exemples d'indicateurs sur la qualité du travail et l'intensité du travail :

- Devoir traiter trop vite une opération qui demanderait davantage de soin ou une qualité du travail insatisfaisante,
- Renoncer à faire des tâches,
- Travailler dans l'urgence.

Exemples de causes organisationnelles de charge :

- Multiplicité de projets ou tâches à conduire ou à suivre de manière simultanée ou successive,
- Nombre d'interlocuteurs excessif,
- Instabilité organisationnelle,
- Dérangement, interruptions intempestives dans le travail, conditions de travail ne permettant pas de se concentrer.

Exemples de facteurs de charge cognitive ou mentale :

- La complexité du travail et les exigences de forte concentration,
- Le manque de formation ou de savoir-faire pour réaliser une tâche,
- La pluralité d'activités en simultané,
- La perte de sens au travail,
- Le cumul de contraintes temporelles.

Le recueil d'éléments constitutifs la charge de travail indiqué ci-dessus peut se faire par les moyens complémentaires suivants :

- Les indicateurs de débordement peuvent être abordés et les contraintes et ressources du travail passées en revue, dans chaque équipe régulièrement (fréquence haute pour les collectifs où le travail est dégradé, fréquence basse pour les autres)
- Lors des inspections réalisées par les représentants du personnel au CHSCT, en dégagant du temps pour ce faire,
- Par la médecine du travail,
- Par les agents au moyen du droit à l'expression directe et collective,

- Par un groupe de travail ad hoc sur ce sujet, animé par le préventeur ou le médecin du travail.

Le recueil de ces éléments, débattus au sein du CHSCT, permettrait d'avoir une représentation de la charge de travail commune qui permettrait d'ouvrir à une prévention avec les agents des métiers concernés pour la réduction de leur charge de travail.

FAVORISER LES DISCUSSIONS ET LES DEBATS SUR LE TRAVAIL

Il est important de sortir du manque de communication horizontale et verticale sur le travail. Ceci est d'autant plus important que, dégradé, il devient encore plus tabou. Vu la situation à l'ONF dans son ensemble, les agents de la DG devraient pouvoir parler du travail, des suicides, des risques psychosociaux, pour leurs propres santés mentales personnelles mais aussi car les agents de la DG ont des responsabilités d'organisation des collectifs de travail sur le terrain.

Par exemple, comprendre la charge de travail, la difficulté, les situations paradoxales dans lesquelles se retrouvent les agents du fait d'un « ordre » de la DG (remplir telle enquête par exemple) n'a rien de simple ni anodin.

A la culture administrative (« j'appuie sur un bouton pour que le terrain me remonte l'information dont j'ai besoin ») doit se substituer une culture de l'organisation (« si je demande cela à untel, quelle conséquence aura ma demande sur son quotidien ? est ce compatible avec son activité dans le fond, dans la forme, sur le plan qualitatif, sur le plan quantitatif... ? »)

Il faut aussi évoquer ouvertement le mal-être des agents pour mieux comprendre et agir collectivement

Pour rentrer dans ces détails, il faut jouer sur 2 dynamiques complémentaires :

- structurer les lieux et les temps de parole pour mieux capitaliser (bulletin, réunion, groupes de paroles, affichages)
- laisser aussi la parole exister, la valoriser dans les espaces informels (repas, cafétéria, tableau libre expression,...) pour mieux l'encourager.

9. Animer une politique Santé Sécurité au Travail rigoureuse et attentive

Le niveau de prévalence des risques psychosociaux au siège de l'ONF est important. Les suppressions de postes ainsi qu'un contexte de changement d'organisation du travail sont des facteurs aggravant ces risques. C'est pourquoi il conviendrait de :

- Renforcer la stratégie SST dans la période de changements importants;
- Allouer tous les moyens nécessaires (équipe SST complète, management compétent sur le sujet au moyen de formations effectives...) pour que les agents puissent remonter rapidement et aisément leurs difficultés ;

- Allouer de manière effective des temps de partage et d'échange des difficultés quotidiennes entre agents qui permette une reconstruction et un renforcement des collectifs de travail qui sont un rempart de taille contre la survenue de troubles psychosociaux.

Premières idées de chantier à engager :

- Redéfinir une stratégie de SST en associant les préventeurs, les assistances sociales, le DRH,
- Éviter les risques d'une organisation matricielle (superposition ou mauvaise articulation entre le mode hiérarchique et le mode projet ou réseau)
- Co-analyser, rapidement, les configurations des départements et directions ainsi que des restructurations des collectifs de travail entre Directeur Central, Directeur de département, les agents + 1 préventeur.
- Identifier immédiatement des postes et personnes particulièrement touchés par la suppression de postes et la réorganisation (réunions Managers + AS + Préventeur + SG + Accompagnateur mobilité)
- Développer une culture de la Santé et Sécurité au Travail chez les managers : former les membres de la direction et managers sur les RPS, informer les agents....

Un chantier important, qui permettrait de donner aux agents, un signe important d'une nouvelle conception du travail à l'ONF serait de **traiter autrement les suppressions de postes suite à départs à la retraite** :

- Communication auprès de l'équipe sur le poste, ses évolutions... à minima 1 an avant départ en retraite
- Communication auprès de l'agent concerné : explication du sens de la restructuration de l'activité induisant la suppression d'un poste
- Valorisation du travail réalisé et des missions accomplies
- Message transversal : ce n'est pas le poste de M. ou Mme X qui est supprimé, c'est l'équipe de travail dans sa globalité qui revoit son organisation de travail pour poursuivre les missions (importantes) qui étaient assurées avant par cette personne.
- Etc..

En conclusion sur la politique SST, la réorganisation telle que proposée est pathogène, mais il faut saisir la dynamique actuelle pour transformer l'organisation dans le sens d'une amélioration des conditions de travail et de la préservation de la santé des agents.

Il nous semble important et opportun d'adjoindre aux objectifs de la réorganisation, cet objectif d'amélioration des conditions de travail. La réorganisation doit être l'occasion d'imaginer ensemble comment « travailler mieux, travailler autrement ».

10. Veiller au développement des systèmes d'informations

La suppression d'effectif va générer une surcharge de travail que la plupart des directions envisagent d'amortir en s'appuyant sur le développement des systèmes d'informations.

Cette stratégie paraît aléatoire vu l'état dégradé du SI général.

Il convient donc, urgemment, de :

- Régler les dysfonctionnements du SI pour disposer d'outils simples efficaces intégrés
- Veiller à ne pas donner trop d'importance à l'outil informatique et la virtualisation.
- Veiller à ce que les outils informatiques ne réduisent pas les occasions d'échange, de concertation et de réalisations collectives.

L'informatique doit au service des agents et des collectifs de travail et non l'inverse.

Dans le cadre de la mise en place d'un nouvel outil informatique (SI de direction), il convient de :

- Réaliser ces outils système d'informations en étroite concertation, et ce dès les premières phases de réflexion, avec les agents concernés par leur utilisation ;
- Allouer des moyens pour la formation de l'ensemble des agents concernés ;
- Prévoir le temps de déploiement ainsi qu'une phase de test permettant de valider l'outil dans son contexte de travail adapté.

11. Préparer le déménagement des locaux

Dans le cadre des travaux d'expertise, la question de l'aménagement des locaux n'a été traitée que superficiellement dans la mesure où le choix définitif des futurs locaux de Montreuil n'était pas encore réalisé. L'implantation des salariés et des différents départements dans ces locaux était donc encore moins établie.

À ce stade, nous ne pouvons donc indiquer d'actions correctives à mettre en œuvre dans ces futurs locaux, mais nous nous proposons de souligner les éléments qui devraient être questionnés afin de mettre en place une organisation du travail efficace et respectueuse de la santé des agents de l'ONF. En ce sens, ces préconisations constituent une liste de points de vigilance pour le CHSCT.

Plusieurs critères doivent faire l'objet d'une analyse en amont afin que l'aménagement des locaux devienne un élément facilitateur de l'organisation du travail.

En matière **d'aménagement des bureaux**, il faudrait notamment :

- Identifier les relations fonctionnelles indispensables entre les domaines d'activité afin d'optimiser leur implantation spatiale.
- Identifier les besoins matériels, organisationnels et techniques liés aux spécificités de chaque domaine d'activité.
- Procéder à un recueil systématique des volumes de salles de réunion, stockage et de rangement pour vérifier si la capacité projetée est satisfaisante.
- Mettre en place une dynamique collective afin de proposer et transmettre les propositions d'actions projetées pour résoudre les contraintes liées à la transformation des situations de travail.
- Tenir compte de l'organisation du travail en mode gestion de projet afin de concevoir un aménagement, un cloisonnement et une affectation des équipes permettant de répondre aux spécificités de ce type d'organisations.

- Compléter l'information présentée aux représentants du personnel au CHSCT en donnant des précisions sur le mobilier, les moyens de connexion informatique, l'éclairage naturel, les surfaces et les accessoires (casier décoratif pour meuble mi-hauteur, lampe individuelle, corbeille à papier tri sélectif, poubelle pour espace reprographie, paper-bord, tableaux blancs muraux, portemanteau, patères magnétiques, téléphone).
- Permettre aux agents de l'ONF de choisir leur siège en prévoyant une phase de test avec possibilités de revenir sur le choix initial.
- Identifier avec le médecin du travail le cas des salariés nécessitant un accompagnement individuel et/ou spécifique pour l'aménagement de leur poste de travail.
- Mettre en place les moyens organisationnels matériels et techniques aux Services Généraux afin d'accompagner les salariés après le déménagement et de répondre aux demandes spécifiques d'adaptation des postes de travail.
- Mettre en place les moyens nécessaires pour l'information des salariés quant à l'utilisation de leur nouveau mobilier avec l'organisation d'un espace spécifique leur permettant de remonter leurs problématiques relatives à l'aménagement des postes de travail les besoins spécifiques et/ou les contraintes rencontrées.

En matière de transport « **trajet Domicile Travail** », il faudrait notamment :

- Bien informer les agents de toutes les possibilités de transport dont notamment l'offre de transport collectif
- Avoir un entretien avec les agents concernés par des rallongements significatifs des trajets domicile travail. Si nécessaire les conseiller individuellement pour faciliter leurs déplacements (de nombreuses agglomérations ont désormais un service spécial qui conseille les salariés dans le cadre des Plans de déplacement administration ou entreprises)
- Engager un Plan de déplacement de l'administration pour le nouveau site ou mieux pour l'ensemble de la DG (nouveau site + tour Av St mandé)
- ...

En matière **d'organisation du déménagement** lui même, il faudrait notamment :

- veiller à tenir informés les agents des dates et planning
- faciliter les mises en carton, emballages et déballages (profiter pour procéder aux archivages nécessaires)
- tenir compte des charges de travail induites
- faciliter les transports de charge (cartons, mobilier....) en prenant les services d'une entreprise spécialisée
- etc...

Enfin trois préoccupations sont majeures :

- Informer le plus complètement et le plus précisément possible de la justification du déménagement. Quel sens a-t-il ? Comment ce site répond-il aux contraintes et critères énoncés par l'établissement ? (mobilisation forte de la communication interne)
- Informer les services de l'ONF qui ont des relations de travail avec les départements déménagés

- Mobiliser le management des départements déménagés et des départements restant à St Mandé pour assurer le lien, les échanges, le travail collectif et éviter que la distance soit un facteur de cloisonnement supplémentaire.

Annexes

1. Annexe 1 : Etat des postes vacants et des départs possibles en retraite

Directions	Service/Pôle/Département	Total postes budgétés	Postes vacants	Retraite possible	PV + Retraite	Effectif réel
Direction Générale		8	3	1	4	5
DGA Relations institutionnelles		5	0	0	0	5
DGA Pilotage Ressources	Ser. Fonc. De l'agence	1	0	0	0	1
DGA Pilotage Ressources	Sec. Général du siège	1	0	0	0	1
DGA Pilotage Ressources	Mission RH Siège	6	1	1	2	5
DGA Pilotage Ressources	Dprt. Juridique	13	2	2	4	11
DGA Pilotage Ressources	Dprt. Qualité	7	0	0	0	7
DGA Pilotage Ressources	Dprt. Logistique	16	1	0	1	15
	<i>S/Total</i>	44	4	3	7	40
Inspection Générale		11	1	7	8	10
Agence Comptable	Agence Comptable Principale	3	0	0	0	3
Agence Comptable	Dprt. Comptabilité	6	0	0	0	6
Agence Comptable	Dprt. Recettes	5	1	1	2	4
Agence Comptable	Dprt. Dépenses	7	0	1	1	7
Agence Comptable	Chargés de missions	2	1	0	1	1
	<i>S/Total</i>	23	2	2	4	21
Direction économique et financière	Dir. + Assistante	2	0	0	0	2
Direction économique et financière	Dprt. Financier	9	1	1	2	8
Direction économique et financière	Dprt. Contrôle de gestion	5	0	0	0	5
Direction économique et financière	Dprt. Patrimoine	7	0	1	1	7
	<i>S/Total</i>	23	1	2	3	22
Direction Ressources Humaines	DRH	8	3	1	4	5
Direction Ressources Humaines	Dprt. Ouvriers	6	0	0	0	6
Direction Ressources Humaines	Dprt. Prévision	6	0	1	1	6
Direction Ressources Humaines	Dprt. Formation	44	3	4	7	41
Direction Ressources Humaines	Dprt. Action sanitaire et sociale	34	6	2	8	28
Direction Ressources Humaines	Dprt. Droit social	5	1	0	1	4
Direction Ressources Humaines	Dprt. Pers. Fonct. & Contr.	24	2	4	6	22
Direction Ressources Humaines	Dprt. Paye et SI	7	2	0	2	5
	<i>S/Total</i>	134	17	12	29	117
Direction de la communication	Direction de la communication	5	0	0	0	5
Direction de la communication	Pôle communication interne	3	0	0	0	3
Direction de la communication	Pôle Editorial	2	1	0	1	1
Direction de la communication	Pôle Multimedia	4	0	0	0	4
Direction de la communication	Pôle Evénement et Salons	4	0	0	0	4
Direction de la communication	Pôle Imprimerie	9	1	1	2	8
	<i>S/Total</i>	27	2	1	3	25
DSI	DSI	6	1	0	1	5
DSI	Dprt. Solutions métiers	25	1	2	3	24
DSI	Dprt. Solutions Techniques et Sé	12	2	0	2	10
	<i>S/Total</i>	43	4	2	6	39
Direction Forêts et risques naturels	Ser. Fonctionnel de l'agence	6	0	0	0	6
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. Biodiversité	10	0	0	0	10
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. Développement Durable	7	0	1	1	7
Direction Forêts et risques naturels	Mission Evaluation	2	0	0	0	2
Direction Forêts et risques naturels	Dir. Tech. Nationale RTM	9	0	1	1	9
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. Forêts	15	1	1	2	14
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R & D	23	1	1	2	22
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Boigny	5	1	0	1	4
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Dole	6	0	2	2	6
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Compiègne	4	1	1	2	3
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Nancy	9	0	0	0	9
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Avignon	4	1	0	1	3
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Chambéry	4	0	1	1	4
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle Cayenne	4	1	0	1	3
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle PNRGF	2	0	0	0	2
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle PNRGF (CADA	5	0	1	1	5
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle PNRGF (GUER	8	0	0	0	8
Direction Forêts et risques naturels	Dprt. R&D - Pôle PNRGF (PEYR	6	1	2	3	5
	<i>S/Total</i>	129	7	11	18	122
Direction Commerciale Bois et Servic	Ser. Fonctionnel de l'agence	8	2	2	4	6
Direction Commerciale Bois et Servic	Dprt. Marketing et Commercial	10	1	1	2	9
Direction Commerciale Bois et Servic	Dprt. De la Production	7	1	0	1	6
Direction Commerciale Bois et Servic	Mission Coissance Externe	8	1	1	2	7
Direction Commerciale Bois et Servic	Mission Grands Comptes	6	2	0	2	4
Direction Commerciale Bois et Servic	Dprt. Commercial Bois	11	0	1	1	11
	<i>S/Total</i>	50	7	5	12	43
TOTAL		497	48	46	86	449

2. Annexe 2 : Analyse sociale de la population des agents de la Direction Générale de l'ONF

▪ Sexe

Il y a presque autant de femmes que d'hommes employés auprès du siège de l'ONF : en effet 49% des agents sont des femmes et 51% sont des hommes (cf. Tableau 1).

Sexe	Pourcentage
Femme	49%
Homme	51%
Total général	100%

Tableau 1 : répartition des agents de l'ONF selon leur sexe

Source : effectifs avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 49% des agents du siège l'ONG sont des femmes

▪ Âge – Ancienneté

L'âge moyen des agents du siège de l'ONF est de 47 ans, mais la répartition est bien plus concentrée parmi les âges les plus élevés. En effet, 60% des agents ont plus de 45 ans et seuls 15% ont moins de 35 ans (cf. Tableau 2).

L'ancienneté médiane des agents du siège est de 3 ans. 50% de ceux-ci ont moins de 3 ans d'ancienneté sur leur poste et 50% plus de 3 ans. Cependant, il faut noter qu'un tiers des agents concernés ont plus de dix ans d'ancienneté, ce qui nous interroge sur les perspectives d'évolution mises en place par l'ONF pour ses agents (cf. Tableau 3).

classe d'âge	effectif	pourcentage
moins de 35 ans	64	14%
35 à 45 ans	117	26%
45 à 55 ans	148	33%
plus de 55 ans	121	27%
Total général	450	100%

Tableau 2 : répartition des agents de l'ONF selon leur âge

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 14% des agents du siège l'ONG ont moins de 35 ans

ancienneté (année)	effectif	pourcentage
moins d'un an	47	10%
1 à 3 ans	184	41%
3 à 9 ans	72	16%
10 ans et plus	147	33%
Total général	450	100%

Tableau 3 : répartition des agents de l'ONF selon leur ancienneté en année

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 10% des agents du siège l'ONG ont moins d'un an d'ancienneté

La répartition par sexe des agents de l'ONF est proche de celle de l'ensemble de la population active (48% de femmes, 52% d'hommes en 2010), cependant les agents de l'ONF sont âgés de plus 10 points que l'ensemble de la population active française (part des 55 ans et plus 12,5% en 2010).⁴¹

▪ La multiplicité des conditions d'emploi

Au-delà des caractéristiques sociodémographiques générales des agents de l'ONF, ceux-ci sont mobilisés selon des statuts d'emploi divers et une multiplicité de catégories.

⁴¹ Tableau de l'économie Française, édition 2013, Insee, enquêtes Emploi, projections de population active 2010-2060.

Titulaires, contractuels de droit public ou de droit privé, en CDD ou CDI, de catégorie A, B ou C... Les modalités d'emplois sont fort différentes et souvent mentionnées par les agents comme étant à la source de logiques de distinction et de concurrence entre eux. Les carrières, évolutions, primes et salaires sont à la mesure de ces diversités.

« Les fractures entre privé et public sont fortes, elles peuvent être d'une violence incroyable » (Médecin).

Existe-t-il des profils particuliers selon les statuts ou catégories des agents ?

- Le statut

Près de trois agents de l'ONF sur cinq sont titulaires ou détachés et il y a légèrement plus de 40% de contractuels.

Les contractuels de droit public sont un peu plus nombreux que les contractuels de droit privé : ils sont respectivement 22% et 18%. Parmi les salariés contractuels, la durée des contrats de travail est à 95% pour une durée indéterminée. 3 sont d'une durée de trois ans et 9 de moins de 18 mois.

Par ailleurs, deux stagiaires étaient mobilisés en avril 2014 (cf. Tableau 4).

	effectifs	pourcentage
titulaire ou détaché	265	59%
contractuel	183	41%
de droit public	101	22%
de droit privé	82	18%
stagiaire	2	0%
Total général	450	100%

Tableau 4 : répartition des agents de l'ONF selon leur statut

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 59% des agents du siège l'ONG sont titulaires ou détachés

Les statuts sont significativement différents selon certaines caractéristiques :

- Les statuts des personnels du siège de l'ONF sont différents selon leur âge ; les agents les plus âgés sont plus fréquemment titulaires tandis que les agents les plus jeunes sont plus fréquemment contractuels, l'âge moyen des titulaires étant de 50 ans, de 8 ans supérieur à celui des contractuels dont l'âge moyen est de 42 ans ;
- Les variables d'âge et d'ancienneté sont solidaires, elles font jouer les disparités de statut dans les mêmes directions : à mesure que l'ancienneté est importante le statut d'emploi est plus stable et inversement ;
- Par ailleurs, les titulaires ou détachés sont plus fréquemment représentés (par rapport à l'ensemble des agents) chez les administratifs, les agents de direction ou techniques. Et à l'inverse, les agents contractuels sont plus fréquemment ingénieurs, de moins de 35 ans et de catégorie A (cf. Tableau 10).

Ces profils nous renseignent sur des recrutements contractuels de plus en plus fréquents pour des postes hautement qualifiés dont les ressources ne sont pas présentes parmi les agents de l'ONF (notamment pour les emplois de la DSI).

Statut	titulaire ou détaché	contractuel	total
sexe			
Femme	48%	51%	49%
Homme	52%	49%	51%
âge			
moins de 35 ans	7%	24%	14%
35 à 45 ans	19%	36%	26%
45 à 55 ans	38%	26%	33%
plus de 55 ans	36%	14%	27%
ancienneté			
moins d'un an	7%	15%	10%
1 à 3 ans	43%	38%	41%
3 à 9 ans	17%	15%	16%
10 ans et plus	34%	31%	33%
catégorie			
A ou emploi direction	48%	68%	56%
B	33%	26%	30%
C	20%	6%	14%
catégorie Bis			
ADM	57%	49%	53%
DIR	8%	1%	5%
ING	25%	44%	33%
TEC	11%	6%	9%

Tableau 5 : profils des salariés du siège de l'ONF selon leur statut (sexe, âge, ancienneté, catégorie)

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 49% des agents titulaires ou détachés du siège l'ONG sont des femmes

- Les catégories A, B ou C

Le siège de l'ONF emploie majoritairement des agents de catégorie A : 251 agents soit 56%. Les agents de catégorie B sont au nombre de 136, soit 30% de l'effectif global, tandis que 63 agents sont de catégorie C, soit 14% de l'effectif global (cf. Tableau 6).

catégorie	effectif	pourcentage
A ou emploi direction	251	56%
B	136	30%
C	63	14%
Total général	450	100%

Tableau 6 : répartition des agents de l'ONF selon leur catégorie

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 56% des agents du siège l'ONG sont de catégorie A ou emploi direction

Les catégories des agents du siège de l'ONF sont significativement différentes selon leur sexe, âge et ancienneté, ainsi que selon le type de fonction qu'ils occupent :

- Les femmes sont ainsi plus fréquemment employées dans des catégories plus basses que celles qu'occupent les hommes : 69% des catégories B sont des femmes et 31% sont des hommes tandis que 36% des catégories A ou emploi direction sont des femmes et 64% sont des hommes ;
- Les agents des catégories C et B sont presque exclusivement des agents administratifs : soit, respectivement, 83% et 78% des catégories C et B sont des agents administratifs. À l'inverse, seuls un tiers des catégories A sont des administratifs et 60% des ingénieurs (cf. Tableau 7).

Statut	A ou direction	B	C	total
sexe				
Femme	36%	69%	57%	49%
Homme	64%	31%	43%	51%
âge				
moins de 35 ans	16%	15%	6%	14%
35 à 45 ans	26%	30%	17%	26%
45 à 55 ans	30%	30%	49%	33%
plus de 55 ans	28%	24%	27%	27%
ancienneté				
moins d'un an	11%	10%	8%	10%
1 à 3 ans	41%	41%	38%	41%
3 à 9 ans	10%	21%	32%	16%
10 ans et plus	38%	28%	22%	33%
statut				
titulaire ou détaché	50%	64%	83%	59%
contractuel	50%	36%	17%	41%
catégorie Bis				
ADM	33%	78%	83%	53%
DIR	9%	0%	0%	5%
ING	59%	0%	0%	33%
TEC	0%	22%	17%	9%

Tableau 7 : profils des salariés du siège de l'ONF selon leur catégorie (sexe, âge, ancienneté, statut, catégorie)

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 36% des agents de catégorie A ou direction du siège l'ONG sont des femmes

- Les ingénieurs, techniques ou administratifs

Le siège de l'ONF emploie majoritairement des agents administratifs : 240 agents (soit 56%). Viennent ensuite les ingénieurs qui représentent un tiers des agents employés, soit 147 agents. Le siège mobilise par ailleurs près de 10% de techniciens et 22 agents de direction (cf. Tableau 8).

Catégorie spécifiée	effectif	pourcentage
ADM	240	53%
DIR	22	5%
ING	147	33%
TEC	41	9%
Total général	450	100%

Tableau 8 : répartition des agents de l'ONF selon leur catégorie spécifiée

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 53% des agents du siège l'ONG sont des agents administratifs

Les catégories spécifiées des agents du siège de l'ONF sont significativement différentes selon leur sexe ainsi que leur âge et ancienneté.

- 71% des agents administratifs sont ainsi des femmes tandis que seuls 29% des hommes le sont. La proportion est inversée chez les ingénieurs : 29% sont des femmes et 71% des hommes ;
- Les agents de direction sont significativement plus âgés et ont une ancienneté plus importante que l'ensemble ;
- Les postes de direction et d'ingénieur sont exclusivement des postes de catégorie A (cf. Tableau 9).

Statut	ADM	DIR	ING	TEC	total
sexe					
Femme	71%	14%	29%	15%	49%
Homme	29%	86%	71%	85%	51%
âge					
moins de 35 ans	16%	0%	14%	12%	14%
35 à 45 ans	26%	9%	29%	24%	26%
45 à 55 ans	32%	32%	32%	41%	33%
plus de 55 ans	26%	59%	24%	22%	27%
ancienneté					
moins d'un an	11%	41%	7%	2%	10%
1 à 3 ans	34%	14%	47%	73%	41%
3 à 9 ans	22%	5%	8%	17%	16%
10 ans et plus	33%	41%	38%	7%	33%
statut					
titulaire ou détaché	63%	91%	45%	71%	59%
contractuel	38%	9%	55%	29%	41%
catégorie					
A ou emploi direction	34%	100%	100%	0%	56%
B	44%	0%	0%	73%	30%
C	22%	0%	0%	27%	14%

Tableau 9 : profils des salariés du siège de l'ONF selon leur catégorie spécifiée (sexe, âge, ancienneté, statut, catégorie)

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 71% des agents administratifs du siège l'ONG sont des femmes

▪ Les déséquilibres entre départements

Les futurs départements auxquels seront attachés les agents, si la réorganisation a lieu, sont également marqués par des différentiations d'emplois (cf. Tableaux 10, 11 et 12) :

- La DSI, l'inspection générale, DEF, DFRN et DCBS mobilisent une majorité d'agents de catégorie A ;
- La DSI, le DEF ou encore DCBS mobilisent une majorité de contractuels à l'inverse des autres directions ;
- Plus de 70% des agents sont des administratifs dans les directions de la communication, l'ACP, la DEF et la DRH ;
- La DSI, DFRN et DCBS mobilisent principalement des ingénieurs.

Futur rattachement DC	A ou emploi direction	B	C	Total général
DIRECTEUR GENERAL	33%	33%	33%	100%
DGA PILOTAGE RESSOURCES	45%	33%	23%	100%
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	38%	29%	33%	100%
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	75%	25%	0%	100%
DGA RELATIONS INSTITUTIONNELLES	80%	0%	20%	100%
INSPECTION GENERALE	90%	10%	0%	100%
AGENCE COMPTABLE	40%	30%	30%	100%
DIRECTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE	76%	19%	5%	100%
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	36%	48%	17%	100%
DIRECTION FORETS ET RISQUES NATURELS	63%	24%	13%	100%
DIRECTION COMMERCIALE BOIS ET SERVICES	84%	14%	2%	100%
Total général	56%	30%	14%	100%

Tableau 10 : répartition des agents du siège de l'ONF par catégorie selon leur future direction de rattachement

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 33% des agents attachés au futur directeur général du siège l'ONG sont de catégorie A ou direction

Futur rattachement DC	titulaire ou détaché	contractuel	Total général
DIRECTEUR GENERAL	83%	17%	100%
DGA PILOTAGE RESSOURCES	65%	35%	100%
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	54%	46%	100%
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	13%	88%	100%
DGA RELATIONS INSTITUTIONNELLES	40%	60%	100%
INSPECTION GENERALE	90%	10%	100%
AGENCE COMPTABLE	70%	30%	100%
DIRECTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE	43%	57%	100%
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	69%	31%	100%
DIRECTION FORETS ET RISQUES NATURELS	71%	29%	100%
DIRECTION COMMERCIALE BOIS ET SERVICES	33%	67%	100%
Total général	59%	41%	100%

Tableau 11 : répartition des agents du siège de l'ONF par statut selon leur future direction de rattachement

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 83% des agents attachés au futur directeur général du siège l'ONG sont titulaires ou détachés

Futur rattachement DC	ADM	DIR	ING	TEC	Total général
DIRECTEUR GENERAL	67%	33%	0%	0%	100%
DGA PILOTAGE RESSOURCES	78%	5%	13%	5%	100%
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	88%	0%	13%	0%	100%
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	25%	0%	65%	10%	100%
DGA RELATIONS INSTITUTIONNELLES	20%	20%	60%	0%	100%
INSPECTION GENERALE	10%	40%	50%	0%	100%
AGENCE COMPTABLE	95%	0%	5%	0%	100%
DIRECTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE	81%	5%	14%	0%	100%
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	86%	2%	9%	2%	100%
DIRECTION FORETS ET RISQUES NATURELS	16%	5%	54%	25%	100%
DIRECTION COMMERCIALE BOIS ET SERVICES	30%	7%	58%	5%	100%
Total général	53%	5%	33%	9%	100%

Tableau 12 : répartition des agents du siège de l'ONF par catégorie selon leur future direction de rattachement

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 63% des agents attachés au futur directeur général du siège l'ONG sont des agents administratifs

■ Par sexe et âge moyen

Mis à part les agents de l'inspection générale qui sont en moyenne de 10 ans plus âgés que l'ensemble, les différences de moyenne d'âge entre directions ne sont pas très importantes elles oscillent entre 42 ans à la DEF et 49 ans à la direction de la communication (cf. Tableau 13).

À l'inverse, les répartitions sont significativement différentes selon le sexe de agents ; aux directions « soutien » une plus grande part de femmes (73% de femmes à la DRH, 70% à l'ACP) et aux directions techniques une majorité d'hommes (80% d'hommes à la DSI, respectivement 65% et 63% à la DFRN et DCBS) (cf. Tableau 14).

Futur rattachement DC	Moyenne d'âge
DIRECTEUR GENERAL	46
DGA PILOTAGE RESSOURCES	45
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	49
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	44
DGA RELATIONS INSTITUTIONNELLES	45
INSPECTION GENERALE	58
AGENCE COMPTABLE	47
DIRECTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE	42
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	48
DIRECTION FORETS ET RISQUES NATURELS	48
DIRECTION COMMERCIALE BOIS ET SERVICES	45
Total général	47

Tableau 13 : Moyenne d'âge des agents du siège de l'ONF selon leur future direction de rattachement Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : Les agents attachés au futur directeur général du siège l'ONG ont en moyenne 46 ans

Futur rattachement DC	femme	homme
DIRECTEUR GENERAL	67%	33%
DGA PILOTAGE RESSOURCES	53%	48%
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	46%	54%
DIRECTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	20%	80%
DGA RELATIONS INSTITUTIONNELLES	80%	20%
INSPECTION GENERALE	20%	80%
AGENCE COMPTABLE	70%	30%
DIRECTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE	52%	48%
DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES	73%	27%
DIRECTION FORETS ET RISQUES NATURELS	35%	65%
DIRECTION COMMERCIALE BOIS ET SERVICES	37%	63%
Total général	49%	51%

Tableau 14 : Répartition par sexe des agents du siège de l'ONF selon leur future direction de rattachement

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 67% des agents attachés au futur directeur général du siège l'ONG sont des femmes

■ Un point sur les postes déjà supprimés

La direction a fourni une liste détaillée des postes déjà supprimés. 20 postes ont, d'ores et déjà, été supprimés et deux postes ont été créés. Soit une suppression nette de 18 postes.

Parmi les 20 postes supprimés, il y a 9 postes de catégorie A, 8 de catégorie B et 3 de catégorie C. D'après les effectifs les postes de catégorie A semblent plus touchés par les suppressions que les autres catégories. Cependant, il faut observer les chiffres en rapport avec l'ensemble des personnes concernées ; c'est-à-dire en proportion. Il y a là une inversion de la première observation, les postes B et C sont davantage impactés que les postes A (cf. Tableau 15).

Cette observation permet de comprendre le sentiment d'injustice soulevé lors de nos entretiens par certains agents qui voyaient dans la réorganisation un impact plus fort chez les agents des catégories les plus basses :

« Dans la réorganisation c'est toujours les B et les C qui sont toujours impactés. C'est toujours les B et les C qui sautent. » (Agent).

« Les tutelles nous disent que ONF a trop de A et qu'il faut préserver les postes en forêt. On va le faire. » (Direction).

catégorie	postes supprimés selon les catégories	ensemble des postes du siège par catégorie	pourcentage de poste supprimés par catégorie
A	9	251	4%
B	8	136	7%
C	3	63	14%
Total général	20	450	4%

Tableau 15 : répartition par catégorie des postes supprimés ou non du siège de l'ONF

Source : effectifs Avril 2014 / Direction ONF

Lecture : 4% des postes supprimés du siège l'ONG sont de catégorie A

▪ En conclusion : une sociologie marquée par les différences statutaires et l'âge

Le siège de l'ONF mobilise en majorité des agents de catégorie A, administratifs ou ingénieurs.

Selon les attributions des directions, les caractéristiques d'emploi des agents sont différentes. Aux directions « techniques » une population d'hommes, ingénieurs, de catégorie A et, en majorité, contractuels. Aux directions « support », une majorité de femmes, titulaires, administratives avec une plus grande proportion d'agents de catégorie B et C.

Lors de notre intervention, des sentiments d'inégalité de traitement entre agents ont souvent été exprimés, qu'ils soient perçus selon les catégories, les corps ou statuts. Cette analyse des données sociales permet d'en comprendre en partie les raisons : certains statuts ou catégories sont sur représentés auprès de postes ou directions particulières. Les femmes sont bien plus fréquemment mobilisées dans les catégories les plus basses, les jeunes sont en général contractuels. Les sentiments d'inégalités et d'injustice qui creusent les fractures entre agents naissent de ces différences significatives d'autant plus qu'elles s'appuient sur des catégories de population.

Ces disparités ont pour risque de favoriser ce sentiment de défiance vis-à-vis des collègues dans un premier temps, mais aussi vis-à-vis d'une hiérarchie que ne traiterait pas à égalité l'ensemble des agents présents.