

3e Conseil

83, avenue Philippe Auguste

75 011 Paris

01 55 25 77 77

lboissy@3econseil.fr

Impact du projet de mise en œuvre de la
diminution des effectifs de la Direction COAL
de l'ONF dans le cadre du COP 2012-2016 sur
les conditions de travail et la santé physique
et mentale des personnels

Expertise projet important

CHSCT – O N F
Direction Territoriale
Centre Ouest Auvergne
Limousin

Bertrand CANEPA

Sara GUARISCHI

Laurent BOISSY

Remis le : 05 Juillet 2013



SOMMAIRE

I.	Le contexte d'intervention et l'objet de la mission.....	6
A.	Reformulation de la demande.....	6
1.	Contexte de la demande.....	6
2.	Missions de l'ONF et fonctionnement.....	7
3.	Un projet de réduction des effectifs qui s'inscrit dans des réformes successives.....	9
4.	Objectifs de la mission.....	12
II.	Un projet de réduction des effectifs qui modifie en profondeur l'activité de travail en imposant une nouvelle gestion	13
A.	La mise en place du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016.....	13
B.	Les suppressions de poste fondées sur les indicateurs de gestion (IGA) de l'activité renforcent l'hétérogénéité entre les territoires	14
1.	Des suppressions de postes qui apparaissent inégalement réparties.....	14
2.	Des différences de valorisation économique des territoires.....	16
3.	Des contraintes géographiques.....	16

4.	La contrainte liée à la structure de propriété du foncier	18
C.	Les redécoupages territoriaux liés aux suppressions de postes augmentent les contraintes qui pèsent sur l'activité	18
1.	L'augmentation des surfaces de forêt à gérer et leur dispersion	18
2.	Les contraintes qui en découlent sont une modification du processus technique de réalisation des tâches	20
3.	La difficulté à développer l'aménagement de la forêt alors que celui -ci constitue bien un objectif régional prioritaire.....	20
4.	Une limitation globale des tâches de préparation et de suivi sur le terrain	22
5.	Les contraintes pèsent sur les relations de proximité avec les mairies	24
6.	L'abandon des missions régaliennes, pédagogiques et forestières	25
D.	Un projet flou qui délègue une partie du travail d'organisation avec le risque de faire porter le poids des échecs sur les RUT et les agents	26
1.	Une délégation de travail d'organisation	26
2.	Un projet annoncé de management par objectifs prioritaires : la solution des actions de priorisation qui ne pallieront pas la baisse d'effectifs puisqu'il s'agit de faire plus avec moins	28
E.	D'une logique de gestion forestière (long terme) vers une logique de production et vente de bois (court terme)	33
III.	Les impacts du projet de réduction d'effectifs sur les conditions de travail et la santé des agents.....	36
A.	Des changements permanents, facteur de déstabilisation	36
1.	L'installation d'une incertitude chronique	36

2.	Des changements qui ne sont pas clairement annoncés et qui deviennent anxiogènes	37
B.	Une charge de travail qui atteint son seuil de saturation.....	38
1.	La charge de travail des administratifs	38
2.	La charge de travail des agents patrimoniaux.....	45
3.	Les impacts des plans de réduction d'effectifs sur le développement de l'ONF et des agents engagés sur des missions conventionnées.....	49
C.	Un projet qui modifie le sens du travail et la qualité du travail, enjeu de santé.....	54
1.	Le sens du service public mis à mal	54
2.	La qualité, un dilemme éthique	56
3.	Des conflits de valeur grandissants, source de malaise.....	57
4.	Le métier d'agent patrimonial : un métier qui se vide de sa substance avec les plans successifs et notamment avec le plan 2012-2016	60
IV.	Une analyse critique du plan d'action de l'ONF.....	67
V.	Synthèse et préconisations	78
1.	Redéfinir les rôles, missions et priorités de l'ONF puis soutenir les agents sur le terrain	81
2.	Remettre en cause l'utilisation des IGA comme critère principale de calcul des affectations de réduction de postes	81
3.	Réduire le réseau de contraintes	81

4.	Soigner l'informatique	82
5.	Poursuivre le travail de réduction des expositions aux facteurs de pénibilité	82
6.	Poursuivre la participation des AP au redécoupage des triages.	82
7.	Donner de la visibilité sur les réorganisations futures	82
Méthodologie et déroulement de l'intervention		84
1.	Pré-diagnostic.....	84
a.	Entretiens de pré-analyse	85
b.	Analyse documentaire	86
Organisation :		86
Données RH :		87
Activités et gestion des risques professionnels :		87
Activités du CHSCT, DP et CE :		87
2.	Analyse du travail réel	87
3.	Diagnostic	90
4.	Préconisations	90

I. Le contexte d'intervention et l'objet de la mission

A.Reformulation de la demande

1.Contexte de la demande

L'Office National des Forêts (ONF) est un établissement public national à caractère industriel et commercial.

Cet établissement qui assure la gestion durable des forêts publiques françaises, soit plus de 10 millions d'hectares de forêts et d'espaces boisés en métropole et dans les DOM, mène son action dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de Performance tripartite avec l'État et la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR).

Dans le cadre de ce contrat d'objectifs et de performance (COP), cet établissement fait face à des réformes structurelles et des changements importants.

Un nouveau contrat couvrant la période 2012 à 2016 prévoit une baisse des effectifs d'ici à la fin de l'exercice au titre de la participation à l'effort général de réduction des déficits publics.

Le COP qui introduit une nouvelle logique de gestion impose une réduction des effectifs selon les orientations à hauteur de 1,5 % par an, incluant le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Dans le cadre de projets stratégiques, une déclinaison de ce contrat a lieu au niveau territorial, régional et siège.

C'est dans ce contexte que le Directeur Territorial a présenté au CHSCT du 27 novembre 2012 le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs de la Direction Territoriale Centre Ouest Auvergne Limousin, articulé autour de 3 thèmes :

- - Amélioration du fonctionnement matriciel,
- - Rénovation du management par objectifs avec démarche de priorisation explicite des missions
- - Renforcement du management technique

Le CHSCT estime que les réponses apportées sont insuffisantes, voire incomplètes ; c'est pourquoi il demande qu'une expertise soit diligentée afin d'analyser l'impact des suppressions d'effectifs sur les conditions de travail du personnel au niveau de la Direction Territoriale (DT) Centre Ouest Auvergne Limousin (COAL). Plusieurs facteurs de risques psychosociaux ont d'ores et déjà été identifiés dont la souffrance éthique, la prise en compte des savoir-faire ainsi que la reconnaissance du personnel, qui n'ont pas été traités.

Après un premier refus en décembre 2012, le Directeur Territorial, président du CHSCT a accepté en mars 2013 le principe d'une expertise CHSCT avec recours à un expert agréé.

2.Missions de l'ONF et fonctionnement

Créé en 1964, l'Office National des Forêts est un établissement public national à caractère industriel et commercial dérogatoire, placé sous la double tutelle des ministères chargés de la forêt et de l'environnement.

L'Office fonctionne avec un type d'organisation matricielle. Au 31 décembre 2011, 9 666 personnes font partie de cette organisation.

L'office comprend 9 Directions territoriales, 5 Directions régionales et un siège. Ses missions se déclinent selon trois axes :

- La gestion durable et multifonctionnelle des forêts domaniales et des forêts des collectivités,
- Les missions d'intérêt général,
- Les activités concurrentielles pour le compte des clients publics ou privés. Ces activités peuvent concerner aussi bien des travaux que des études, expertises...

La Direction Territoriale (DT) Centre Ouest Auvergne Limousin fait partie du réseau territorial. Elle comprend début 2012 :

- 597 postes à l'organigramme de fonctionnaires, assimilés et POT
- 190 ouvriers forestiers en CDI

Cette DT est constituée de 7 agences territoriales dont Berry-Bourbonnais (Bourges), Centre Val de Loire (Boigny), Montagnes d'Auvergne (Lempdes), Bretagne (Rennes), Pays de la Loire (Nantes), Limousin (Limoges), Poitou-Charentes (Poitiers). À cela s'ajoute :

- une agence Travaux avec 4 unités de production,
- un bureau d'étude territorial avec 3 unités de production,
- 33 Unités territoriales et 265 secteurs forestiers, d'une surface moyenne de 1 440 ha
- 381 800 ha de forêts publiques

3. Un projet de réduction des effectifs qui s'inscrit dans des réformes successives

a) Un cadre : la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Lancée en 2007, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui porte aujourd'hui le nom de modernisation de l'action publique (MAP) est « *une réforme de l'État sans précédent* »¹. Elle a pour objectif de réformer l'ensemble de la fonction publique et de l'État, de faire baisser les dépenses publiques et d'améliorer les politiques publiques. Un objectif prévaut sur tous, comme le souligne le sociologue Vincent de Gaulejac : « *réduire les effectifs à hauteur de trente mille équivalents temps plein chaque année et faire des économies* »². Pour lui, « *comme dans le privé, on mesure les résultats à partir de la réduction des effectifs, selon un principe de "bonne" gestion des ressources humaines : les effectifs sont un coût, il convient donc de faire plus avec moins.* »

Cette révision introduit une nouvelle gestion dans la mesure où elle favorise le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, l'introduction d'une gestion des ressources humaines, l'application d'une comptabilité analytique permettant de gérer les dépenses de façon plus rationnelle. C'est dans le cadre de ces réformes des politiques publiques que s'inscrit l'Office National des Forêts au niveau national, régional et territorial.

b) Des réformes mises en place dans le cadre des contrats d'objectifs et de performance (COP).

L'ONF mène son action dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de Performance tripartite avec l'État et la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR). Dans le cadre des deux COP couvrant les périodes 2001-2006, une réorganisation a eu lieu en

¹ Selon le site officiel du gouvernement

² Vincent de Gaulejac, article : Malaise dans les institutions publiques, revue Forum, 2011

2002 avec la fusion des régions Centre, Pays de la Loire, Bretagne et Poitou. De quatre directions est née la Direction Centre Ouest s'accompagnant de mutualisations au niveau des fonctions managériales, spécialisées, juridiques, financières et comptables.

Dans le COP 2007-2011, cet établissement a connu des réformes structurelles et des changements importants en lien avec des réductions d'effectifs, conformément à la stratégie définie dans le projet d'établissement et comme le précise le document du projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du COP 2012-2016, soit :

- « Une baisse globale des effectifs de 25 postes sur 3 ans, correspondant à une baisse moyenne de 1,4 % par an environ
- La majeure partie de cette baisse (22 postes sur 25) a été absorbée par le management
- Les effectifs de production sont donc restés quasiment stables (passage de 417 à 414)... »

Ces projets d'ajustement des effectifs s'accompagnent d'une optimisation du réseau, ce qui signifie que des directions et agences sont regroupées avec d'autres. En 2009, la direction territoriale (DT) Centre Ouest fusionne avec la direction Auvergne Limousin pour devenir une seule et même Direction territoriale : la DT Centre Ouest Auvergne Limousin. D'après les éléments recueillis, la fusion a eu pour effet de créer « un choc culturel », notamment pour les agents de la DT Auvergne Limousin puisque c'est le modèle de la DT Centre Ouest qui a été retenu comme modèle à suivre en imposant des process plus lourds et contraignants dans l'organisation du travail.

En passant de deux directions territoriales à une DT, des suppressions de postes au niveau managérial et administratif ont été faites en raison de fonctions « doublon ». Le personnel administratif semble avoir été particulièrement touché lors de cette fusion. En contrepartie de mobilités géographiques, des mobilités fonctionnelles ont lieu au sein de l'ONF, ce qui a obligé à des changements de métiers pour les agents et les RUT (Responsable d'Unité Territoriale). Des fusions d'agences ont également lieu comme celles de

Bourges et Moulins ou encore d'unités territoriales entre Sarthe Nord Mayenne et Sud Sarthe. De nouveaux outils informatiques ont également été intégrés.

À tout cela s'ajoute également la mise en place d'une organisation matricielle au sein de l'ONF. En effet, la création d'une agence bois (antenne Bourges, Blois, Rennes, Aurillac) et d'une agence travaux (unité de production Val de Loire, Bretagne –Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Auvergne Limousin Berry) au niveau de la direction territoriale qui étaient initialement rattachées aux agences, a provoqué de la complexité dans l'organisation du travail.

L'organisation dite « matricielle » ou « par projet » ou activité est une combinaison entre l'organisation par fonction et l'organisation par opération. Elle est donc le fruit de deux critères : un critère fonctionnel et un critère « divisionnel » (avec un découpage par activité) ou opérationnel. À l'intérieur de cette matrice, chacun est théoriquement dépendant de deux autorités : celle de son supérieur hiérarchique, le RUT pour les agents patrimoniaux, dont la fonction porte sur l'encadrement technique de son équipe définie autour d'un domaine de spécialité (métier) ; et celle des responsables d'activité ou de projet (agence travaux, bois ...), fixant les objectifs et attribuant les ressources. Ainsi, l'individu appartient de façon permanente à une équipe métier, mais il peut être amené à travailler simultanément sur plusieurs projets (chantiers) impliquant des autorités différentes.

La stabilité organisationnelle fait défaut depuis de nombreuses années dans la mesure où il règne une situation de flou pour certains agents patrimoniaux.

Ces évolutions qui affectent, non seulement l'organisation, le collectif en modifiant le rapport que les agents entretiennent avec leur travail se poursuivent dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2012-2016.

4.Objectifs de la mission

C'est dans ce cadre que les objectifs de la mission confiée au cabinet d'expertise ont été définis, à savoir :

- Evaluer les risques individuels et collectifs, induits par les suppressions de postes prévues dans le cadre du COP 2012-2016 pour la DT COAL, ainsi que les impacts de ce projet sur les conditions de travail et la santé physique et mentale des personnels ; en particulier repérer les dysfonctionnements dans l'organisation qui influent sur les conditions de travail et le climat social,
- Analyser la pertinence, l'opportunité, la faisabilité des modalités prévues par la Direction pour compenser la baisse des effectifs et les conditions de leur mise en œuvre,
- Formuler des propositions concrètes opérationnelles et réalistes en vue de réduire l'impact des suppressions d'effectifs sur les conditions de travail, notamment en matière de management et d'accompagnement RH.

II. Un projet de réduction des effectifs qui modifie en profondeur l'activité de travail en imposant une nouvelle gestion

A. La mise en place du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016

Un nouveau contrat couvrant la période 2012 à 2016 prévoit une baisse des effectifs d'ici à la fin de l'exercice au titre de la participation à l'effort général de réduction des déficits publics. Le COP qui introduit une nouvelle logique de gestion impose à nouveau une réduction des effectifs selon les orientations à hauteur de 1,5 % par an, incluant le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite « en cohérence avec les grandes orientations définies dans le projet stratégique territorial, dont une première mouture, élaborée en déclinaison du contrat Etat-ONF-COFOR 2012-2016 a été présenté » lors de comités.

Toujours selon le document, cette baisse totale est portée à 58 postes. D'après les entretiens de pré-diagnostic, cela concerne 30 postes de soutien et 28 postes de terrain. Trois postes devraient être laissés « en suspens » ; en conséquence la réorganisation portera sur 55 postes.

Ce projet de baisse des effectifs s'accompagne également d'une optimisation du maillage territorial comme le précise le document projet : « Le contrat d'objectifs et de performance Etat-ONF-FNCOFOR [...] engage l'ONF à « *définir un maillage territorial cible à 2016 de 300 à 310 unités territoriales en métropole ; chaque UT comportant en règle générale de 7 à 10 agents patrimoniaux* ».

Concernant la DT Centre Ouest Auvergne Limousin, la proposition porte sur la réduction d'une UT dans les deux agences qui comprennent les plus petites UT soit : Montagnes d'Auvergne et Berry Bourbonnais.

D'après le document, « en Montagnes d'Auvergne, le projet porte sur la suppression de l'UT Grand Clermont, les 4 triages de cette UT étant répartis entre deux autres UT du département du Puy-de-Dôme, l'UT Combrailles pour trois triages et l'UT Livradois Forez pour un triage.

En agence Berry Bourbonnais, le nombre d'UT doit évoluer de 7 à 6, en repensant le maillage territorial actuel du Berry élargi à la forêt domaniale de Tronçais (passage de 4 à 3 UT sur ce périmètre Berry-Tronçais) ».

B. Les suppressions de poste fondées sur les indicateurs de gestion (IGA) de l'activité renforcent l'hétérogénéité entre les territoires

1.Des suppressions de postes qui apparaissent inégalement réparties

Il convient de souligner que sur les 27 postes d'AP supprimés du maillage territorial de la DT COAL, dans les 7 agences, les inégalités sont significatives si on rapporte le nombre de suppressions à l'horizon 2016, par rapport au nombre d'UT

- Pays de Loire : 1 pour 3UT
- Bretagne : 1 pour 3 UT
- Poitou - Charentes : 3 pour 3 UT
- Centre Val de Loire : 5 pour 6 UT
- Limousin : 2 pour 3 UT

- Montagne d'Auvergne : 8 pour 7 UT avant regroupement d'UT
- Berry Bourbonnais : 7 pour 6 UT avant regroupement d'UT

Les agences Berry Bourbonnais et Montagne d'Auvergne vont supporter 15 suppressions de postes, soit plus de 55 % des suppressions, alors que ces deux agences gèrent environ 40 % de la surface des forêts. Et dans une de leur UT, on supprime 2 postes. Les effectifs cibles du plan de réduction sont établis selon la méthode d'aide à la décision IGA (Indice Global d'Activité).

Cette méthode valorise chaque activité de terrain (exprimée en unité d'œuvre) par un coefficient IVA qui permet de « monétariser » l'activité. Dans ce calcul qui sert à répartir les suppressions de postes, il y a 11 critères qui valorisent les résultats économiques, contre 1 seul qui concerne les contraintes de gestion liées au territoire. Par ailleurs, de ce que nous comprenons de la réalité des décisions prises sur le terrain, il y a des ajustements dans les choix de suppressions, en fonction des opportunités de départ à la retraite des agents.

Si une telle méthode constitue une aide à la décision pour déterminer des chiffres de suppressions de poste dans chacune des agences, on ne peut pas dire que les contraintes de gestion et de conditions de travail spécifiques sont réellement prises en compte. Bien au contraire, les critères permettent d'accroître les différences en valorisant économiquement les territoires de forêts domaniales, au détriment des forêts communales et « sectionales ». Nous développerons plus loin le fait que les forêts « sectionales » ont des contraintes de gestion spécifiques.

Au final, comme l'indiquent les chiffres de répartition des suppressions par agence, les régions Montagne Auvergne et Berry Bourbonnais sont, comme le montrent les chiffres, relativement plus impactées par les suppressions de postes que les autres régions. Il y a une différence de 1 (Pays de la Loire) à 7 (Montagnes d'Auvergne) suppressions de poste. Il nous semble que cet écart de suppression de postes selon les agences est problématique, dès lors que ces disparités renforcent les inégalités dans le

domaine des conditions de travail à l'intérieur de la même institution. Les agents rencontrés en Montagne d'Auvergne évoquent cette différence de traitement comme quelque chose de l'ordre de l'iniquité.

2.Des différences de valorisation économique des territoires

L'hétérogénéité existante entre les territoires sur le plan du rapport économique des différentes essences, apparaît être renforcée par cette méthode de calcul. Les essences sont d'inégale valeur et leur répartition sur le territoire également. Par exemple à l'agence Montagne d'Auvergne, le bois est de moindre valeur que dans Pays de Loire où c'est de la forêt domaniale.

Le rapport n'est pas le même entre forêts domaniales, forêts communales et « sectionales ». Lorsqu'il s'agit de forêt domaniale, l'État en est le propriétaire et les ressources financières qui reviennent à l'ONF ne sont pas comparables avec celles que procurent les forêts communales et « sectionales ». L'agence Montagne d'Auvergne est constituée de forêts qui rapportent peu comparativement aux régions de plaines comprenant des forêts domaniales.

3.Des contraintes géographiques

Il convient de souligner la grande hétérogénéité des espaces géographiques à l'intérieur de la DT COAL, en tant qu'ensemble regroupant des territoires de plaines, de littoral et de montagnes. À l'intérieur de cet espace, il y a de fortes différences de superficies de forêts à gérer. C'est le cas notamment entre Montagne d'Auvergne qui gère 85 865 ha, soit deux fois plus que Pays de Loire avec 40 412 ha.

Pourtant, le maillage territorial cible de l'avant-projet stratégique 2012 - 2016 prévoit de diminuer le nombre d'UT dans les agences comportant les plus grandes superficies de forêts à gérer comme c'est le cas du Berry - Bourbonnais et Montagne d'Auvergne. L'UT Grand Clermont a été supprimée et répartie sur les 3 autres UT du département du Puy-de-Dôme. Cette UT était considérée comme

une petite unité de par son effectif inférieur à la fourchette moyenne pour une UT (entre 7 - 10 AP). Vu la superficie totale des forêts de l'agence, on peut s'interroger sur un choix de réduction d'UT qui ne reposerait que sur le critère des effectifs de l'UT considérée, indépendamment de la superficie de l'ensemble des UT de l'agence.

Au-delà même de la superficie, les contraintes d'accès et d'exploitation qui sont très différentes en montagne ou en plaine ne sont apparemment pas prises en compte dans l'énoncé des critères. L'activité des agents est, selon les localisations de territoires, plus ou moins impactée par les variabilités météorologiques et topologiques. Des phénomènes climatiques comme la tempête de 1989 sont des phénomènes qui ont des conséquences durables, mais aussi variables - selon les lieux - sur la gestion de la forêt et le travail des agents. Les variations climatiques annuelles - comme par exemple celle de l'hiver et printemps 2013, particulièrement neigeux et pluvieux, ont des conséquences directes sur la planification des activités réalisées sur les triages. Ainsi, en Montagne d'Auvergne, il a plu ou neigé de manière constante entre mars et juin 2013. Les programmes de martelage ont pris du retard, car il n'a pas été possible de les réaliser selon le prévisionnel. Le martelage 2014 a été engagé au mois de mai 2013, alors que celui de 2013 commencé il y a un an n'est toujours pas terminé.

La durée des déplacements n'est pas identique à distances égales selon le relief. La notion de temps passé en voiture est indiquée comme étant un critère dans le calcul des IVA. Il est calculé sur la base des données km parcourus, lorsqu'elles sont supérieures à 6 000 km et les durées sont estimées 50 km/ h dans une agence en zone montagneuse (Montagne d'Auvergne) et 70 km / h en agences de plaine. Ces données moyennes sont restrictives (pourquoi le temps des premiers 6 000 km n'est-il pas pris en compte ?) approximatives et discutables (50 km / h en montagne ?). Mais surtout, cet unique indicateur de contrainte n'est pas (en tout cas dans le tableau présenté dans le projet) monétarisé. On peut donc douter que ce critère ait contribué à pondérer le nombre de suppressions de poste dans les zones montagneuses.

4.La contrainte liée à la structure de propriété du foncier

En Montagne d'Auvergne, la propriété des forêts communales est découpée en sections de communes. La multiplicité de sections de communes dans cette agence constitue une autre particularité que l'on ne retrouve pas dans les agences en plaines. Une forêt peut appartenir à une section de 12 communes ou une section de hameau, à l'intérieur d'une commune. Il y a également un fort émiettement de la propriété foncière. Certaines forêts peuvent avoir moins d'1 ha de superficie. Un agent dit que « *Pour gérer 2000 ha, il y a 200 interlocuteurs* », ce qui est une façon de signaler que ces relations sont des activités coûteuses en temps, même si elles ne sont pas mesurées. L'agent qui gère la forêt communale doit entretenir les relations ou répondre aux demandes des élus locaux au quotidien.

C. Les redécoupages territoriaux liés aux suppressions de postes augmentent les contraintes qui pèsent sur l'activité

Les suppressions de poste augmentent les contraintes qui pèsent sur l'activité :

- En augmentant les surfaces de forêt à gérer et leur dispersion
- En modifiant les processus techniques de réalisation des tâches.

1.L'augmentation des surfaces de forêt à gérer et leur dispersion

Les suppressions de poste entraînent mécaniquement une augmentation des surfaces de triage et remettent en cause la proximité de l'ONF avec les territoires. Les agents de patrimoine ayant une certaine ancienneté évoquent la forte évolution des surfaces de triages dans les 15 dernières années.

« Avant on pouvait mettre les 1 000 ha autour de sa maison ».

« Il y a 15 ans le forestier s'occupait d'une forêt de 600 ha ».

Dans le Cantal, les agents indiquent qu'on est passé de 1 300 à 2200 ha en 10 ans sur certains triages. Les surfaces moyennes actuelles des secteurs forestiers sont de 1 440 ha dans la DT COAL. Dans le nouveau maillage territorial, cette moyenne sera portée à 1 593 ha, mais cette augmentation ne rend pas compte des variations selon les agences et selon les UT. Elle sera par exemple de 1 443 ha en Pays de Loire, 1 707 ha en Limousin, 1 684 ha en Montagne d'Auvergne. Il conviendrait de comparer ces données par UT et en définir les écarts types autour de ces moyennes qui sont assez peu significatives de disparités.

Le critère de surface n'est pas suffisant, car les contraintes de gestion ne sont pas comparables entre la plaine et la montagne.

Enfin, les chiffres fournis dans le plan ne rendent pas compte de l'impact des prises d'intérim sur les postes laissés vacants, suite à une mutation ou départ à la retraite d'un agent dont le poste n'était pas forcément dédié à suppression. Dans une unité, lorsqu'un triage est laissé vacant, il est repris par un agent - dont le triage est voisin - pendant la durée transitoire du temps de recrutement. Par exemple, dans l'unité Livradois-Forez 1 poste a déjà été supprimé en mars 2013. Les agents soulignent le fait que cette suppression se rajoute à 1 poste vacant et non pourvu depuis juin 2012.

L'impact d'une suppression de poste dans un territoire où il y a déjà un poste vacant non pourvu aggrave les conséquences. Dans ce cas, des agents indiquent que les surfaces de triage peuvent atteindre 3 000 ha. Il apparaît néanmoins que ces intérim sont durables. Les postes vacants ne sont pas pourvus faute de candidats et, selon les agents, l'absence de conditions attractives pour attirer des postulants. La phase d'intérim en Montagne d'Auvergne tend à devenir permanente et durer plusieurs années.

Les agents expliquent que les nouveaux ensembles recomposés sont plus ou moins cohérents. Les suppressions de postes d'agents du patrimoine augmentent également la dispersion des territoires et accroissent considérablement les temps de déplacement. Le rapport entre augmentation des surfaces de triage et durée de déplacement est particulièrement sensible en zone montagnaise.

2.Les contraintes qui en découlent sont une modification du processus technique de réalisation des tâches

Les suppressions de postes augmentent les surfaces à gérer, mais ont aussi un impact direct sur la manière de réaliser l'activité sur l'ensemble du processus technique. Compte tenu des contraintes de temps qui découlent de cette évolution du travail, le processus technique ne peut plus être déployé en totalité et de la même manière et sur tout le secteur forestier de chacun des agents.

Ce qui ressort des entretiens, sans que les éléments qui suivent puissent être considérés comme exhaustifs, c'est que la restriction du processus se traduit par :

- L'abandon de certains secteurs forestiers,
- La difficulté à atteindre les objectifs d'aménagement forestier,
- La limitation de l'ensemble des tâches de préparation,
- La limitation des relations avec les mairies.

3.La difficulté à développer l'aménagement de la forêt alors que celui -ci constitue bien un objectif régional prioritaire.

En Montagne d'Auvergne, les objectifs de réalisation des dossiers d'aménagement seront probablement limités par la contrainte de suppression de poste. Ces documents sont préparés par les services centraux. L'aménagement forestier permet la gestion durable

de la forêt à partir d'un plan de gestion établi pour une durée de 10 à 20 ans. Ce plan s'inscrit dans l'histoire ancienne de chaque forêt et il est périodiquement révisé. Il détermine les orientations stratégiques comme le poids relatif donné à la production, à l'environnement, à l'accueil du public. Il fixe des choix techniques : essences, type de peuplement, mode de renouvellement. Ce document s'impose à tous. Il est élaboré par l'ONF, approuvé par la commune, fait l'objet d'un arrêté préfectoral et doit être conforme aux SRA (Schémas Régionaux d'Aménagement). L'aménagement forestier se traduit par un programme pluriannuel qui organise les interventions de coupes de bois et travaux à effectuer. C'est le maire qui en détermine les priorités.

Or, ces plans d'aménagement ne peuvent pas être établis sans les agents du patrimoine. Ceux-ci réalisent la description de peuplement et renseignent l'état des lieux sur un grand nombre de paramètres tels que le sol, le climat, la topographie, les contraintes écologiques, etc.

Il s'agit d'un acte important, puisque c'est cet « aménagement » qui détermine ce que sera l'avenir de la forêt à 15 - 20 ans. En Montagne d'Auvergne, il s'agit d'une priorité objectivée (réaliser 90 % du territoire). L'enjeu est fort pour rattraper le retard de la région, retard qui pénalise d'ailleurs la productivité du travail. L'existence d'un tel guide d'aménagement facilite grandement le travail des agents ; il dispose ensuite d'une cartographie complète de chaque secteur. C'est un gain de temps important dans un contexte de réduction des ressources humaines. Une forêt qu'il faut « aménager » nécessite que l'agent se déplace sur le terrain, ce qui demande du temps. Si cet objectif a bénéficié d'une augmentation des effectifs des services centraux de Montagne d'Auvergne, les agents rencontrés pensent qu'il ne sera pas atteint et qu'il sera différé à échéances plus lointaines.

On ne peut que s'interroger sur la cohérence globale d'une politique (entre DT COAL et National) qui se traduit à la fois par des recrutements de techniciens et des suppressions de postes d'AP qui pourraient annuler l'effet bénéfique des recrutements. Ce ne sont pas les techniciens seuls qui peuvent a priori rattraper le retard d'aménagement. Le plan descendant de réduction d'effectifs

répondant à des critères nationaux (IGA) se trouve en contradiction avec le plan régional d'aménagement, en annulant les effets bénéfiques de l'investissement. Cet exemple permet d'expliquer comment la suppression de poste projetée au niveau national est comprise par les agents comme étant déconnectée d'une connaissance des besoins sur le terrain.

4. Une limitation globale des tâches de préparation et de suivi sur le terrain

Compte tenu des déplacements, toute intervention sur le terrain de nouvelles surfaces de forêts en plus, se chiffre à minima en demi-journées ou journées supplémentaires. Quand l'agent veut, tant bien que mal, couvrir tout son secteur forestier, il doit nécessairement passer moins de temps sur chacune des forêts. Il est conduit à supprimer certaines opérations qui font partie du processus de réalisation des tâches.

Les fiches techniques nécessaires à la réalisation de l'État d'Assiette ne sont plus nécessairement établies à partir d'une visite sur le terrain. Il y en a environ un millier à faire chaque année en Montagne d'Auvergne.

Pendant le martelage, l'agent du triage martelé est censé connaître cette forêt. C'est lui qui donne les consignes pour l'équipe, ce qui suppose qu'il ait pu préparer la séance. Les agents rencontrés disent tous qu'ils ne peuvent plus effectuer les visites préalables au martelage.

Le martelage est réalisé annuellement selon les critères de production, en référence à une règle générale de martelage annuel de 1/10^{iem} du triage ; ce qui signifie qu'en moyenne chaque agent devrait passer au moins tous les 10 ans sur chaque partie de son triage. Actuellement, compte tenu des surfaces, un agent peut être sollicité sur environ une centaine d'ha/an à marteler. Les programmes de martelage ont augmenté et il est de moins en moins possible de traiter de manière différente les peuplements selon leur âge. Des agents indiquent que pour un peuplement jeune, les agents devraient passer au bout de 5 à 6 ans. Quand les arbres

commencent à être malades, il faut également désigner à la coupe. Il est de plus en plus difficile de suivre de manière fine l'évolution des peuplements d'arbres sur la totalité du territoire.

Le volume d'arbres que l'on arrive à désigner n'est pas du tout le même selon que l'on se trouve en plaine ou en montagne, selon qu'il s'agit de forêt en coupe régulière ou irrégulière. On ne réalise pas le même cubage de martelage dans une forêt en pente de relief, un travail qui présente une certaine pénibilité.

La contrainte temporelle des déplacements liée à l'augmentation des surfaces et la dispersion est telle que le RUT peut renoncer à chercher à rassembler toute l'équipe pour le martelage. Dans tel endroit de l'UT Sancy Cézallier, il faudra 1 h 20 pour aller marteler chaque jour à une distance de 50 à 60 km... Il faudra que l'agent fasse 200 km en zone de montagne quand il est le plus excentré de l'UT (Cantal). Un autre fait 100 km jour pour assurer un intérim. La productivité du martelage est forcément diminuée quand l'équipe doit être fragmentée, compte tenu de l'éloignement entre les secteurs forestiers d'une même UT de montagne.

La contrainte de temps pèse également sur le suivi des activités de commercialisation du bois. Celle-ci est assurée par l'Antenne Bois, mais l'agent de patrimoine doit faire la visite avec l'acheteur. C'est bien sa disponibilité qui permet d'assurer le lancement de la coupe. L'agent a ensuite tout le suivi de coupe à réaliser, ce qu'il a de plus en plus de mal à faire. Enfin, l'agent doit de nouveau se déplacer pour signer une décharge de coupe alors qu'il n'a pas pu toujours suivre la coupe. Il en est de même pour le suivi de chantier de travaux qui est moins assuré. Faute de temps, il devient difficile de réaliser les autres activités plus diffuses. Des agents indiquent que tout le travail de vérification - avant coupe - de ce qui est prévu dans l'aménagement ne peut plus être fait.

5. Les contraintes pèsent sur les relations de proximité avec les mairies

Les contraintes tendent à modifier les relations de proximité de l'agent avec les mairies et l'ensemble de son environnement. Historiquement, l'organisation de l'ONF est celle d'un maillage territorial de proximité permettant une présence des agents sur le terrain.

Cette proximité sur le terrain est une organisation solidement ancrée dans les communes. Elle permet une réactivité à la demande locale, avec toute sa variabilité. Dans les zones rurales et montagneuses, le maire de petite commune ne connaît que le forestier qui habite lui-même la commune ou une commune avoisinante. Dans cette relation de proximité, les agents ne peuvent pas facilement s'extraire de cette activité de relation avec les maires, à qui ils doivent finalement rendre des comptes en tant que seuls représentants de l'institution. La sollicitation relationnelle (réunions...) peut être importante dans des communes où la part de la ressource financière résultante de la gestion de l'ONF n'est pas négligeable par rapport à l'ensemble de ses ressources. La sollicitation est accentuée en période électorale. La forêt, sa production, son avenir sont des sujets de discussions et, éventuellement, de désaccords au sein du conseil municipal, dont certains agents patrimoniaux font parfois partie.

Ainsi, l'ensemble de l'activité notamment les programmes de travaux peut prendre du retard à cause des discussions et des temps rallongés pour les prises de décision des mairies. Après, l'Agent doit travailler dans l'urgence pour rattraper le retard :

« Il faut finir à l'arrache ».

Le travail de relation avec les propriétaires représente une charge importante insuffisamment prise en compte. Ces activités de relations contraintes, pas toujours prévisibles par l'agent lui-même, génèrent des déplacements coûteux en temps :

« Je gère la forêt de la maison de retraite de... J'ai été obligé d'aller voir la directrice, alors que ce n'était pas prévu. Je suis parti toute la journée et suis rentré à 19 h 30 ».

Cette partie-là de l'activité est réellement contrainte :

« Si je n'étais pas allé la voir, ça me serait retombé dessus... ».

Les agents rencontrés disent qu'il n'est pas possible de refuser de répondre à de telles sollicitations dans la mesure où le principe de proximité suppose un côtoiement quotidien avec les maires. Et que tout refus de l'agent de répondre à ces sollicitations, n'est pas bien accepté et source d'une tension entre l'ONF et les élus. Cette tension entre la politique de l'ONF et les attentes des élus locaux est complètement supportée et subie par l'agent.

6.L'abandon des missions régaliennes, pédagogiques et forestières

Il devient compliqué de maintenir la mission régalienne de surveillance, alors qu'elle est inhérente au régime forestier. La mission de police suppose une présence de l'agent sur le terrain et pas seulement lorsqu'il est confronté à une infraction, en faisant autre chose. Ne pas pouvoir tenir cette mission de surveillance comme l'ensemble de la mission de gestion durable n'est pas un allègement de charge s'il constitue un « empêchement d'agir » pour faire son métier. Lorsqu'un agent indique qu'il arrive à réaliser vaille que vaille cette surveillance, c'est forcément au détriment des tâches administratives et/ou au prix d'un déséquilibre entre sa vie professionnelle et sa vie privée. Les agents s'inscrivent dans une mission de service public qui va au-delà de la coupe et des plantations ; il s'agit aussi pour eux de rendre accessible la forêt et de jouer un rôle pédagogique vis-à-vis des élus et de tous publics. Ce temps passé à réaliser les tâches proprement forestière et régalienne devrait continuer à se réduire avec les nouvelles orientations en termes d'effectifs.

D. Un projet flou qui délègue une partie du travail d'organisation avec le risque de faire porter le poids des échecs sur les RUT et les agents

1. Une délégation de travail d'organisation

On remarque que ce projet, très descriptif, est prescrit dans les grandes lignes, mais avec très peu de détails sur la mise en œuvre concrète. C'est pourquoi il existe un sentiment d'incompréhension pour les agents pour qui ce projet apparaît flou pour bon nombre d'entre eux. Il semble pourtant que ce travail d'organisation soit principalement délégué aux directeurs d'agences, et immédiatement derrière eux, aux responsables d'unité territoriale et aux agents, notamment patrimoniaux qui devront assumer les responsabilités dans la réalisation concrète.

À travers ce projet, on observe une évolution du travail d'organisation. En théorie, le travail d'organisation est le domaine réservé des directions, à ceux qui prescrivent le travail : ce sont eux qui doivent penser les contradictions et trouver les solutions organisationnelles concrètes pour optimiser la production.

Or, d'après Marie-Anne Dujarier³ « *il apparaît que dans les services de masse, la situation est inversée. Loin d'être réalisé en amont, le travail de reconnaissance, de confrontation et d'arbitrage des contradictions est évité et "repoussé" vers les unités opérationnelles et jusque dans l'interaction avec le destinataire du service. L'organisation produite par les niveaux politiques et gestionnaires [...] confie implicitement aux opérationnels le travail d'organisation et en particulier celui qui consiste à savoir ce qu'il faut faire "vraiment" pour atteindre l'idéal qu'ils ont promis.* »

³ Marie-Anne Dujarier, L'idéal au travail, PUF, p. 181

L'organisation produite par les gestionnaires concernant ce projet confie aux opérationnels une large partie du travail d'organisation et en particulier, celui qui consiste à savoir vraiment ce qu'il faut faire, ce qui fait dire à Marie-Anne Dujarier que *« les prescripteurs savent que le travail d'organisation qu'ils font, bien qu'inscrit dans un projet de maîtrise totale, est bien insuffisant pour réaliser ce service. »*

D'une certaine manière, ce projet délègue une partie de l'organisation du travail à chaque unité territoriale en fonction de la diversité du territoire et des réductions envisagées pour chacune d'entre elles.

Pour exemple, dans l'agence du Berry Bourbonnais, le départ en retraite du RUT de Saint-Martin d'Auxigny est l'occasion de supprimer un poste, ce qui favorise « le passage de 5 UT à 4 UT » comme le précise l'avant-projet en réorganisant la répartition des périmètres géographiques. Dans l'UT Poinçonnet, l'arbitrage concernant la nouvelle répartition du territoire est dans un premier temps délégué du directeur d'agence et au Responsable d'unité territorial qui retombe en cascade aux agents patrimoniaux qui doivent s'organiser entre eux afin de trouver eux-mêmes la manière dont ils doivent s'organiser pour compenser la baisse d'effectifs alors même qu'une partie du territoire part sur une autre UT. C'est au RUT qu'est déléguée la mise en place de l'organigramme fonctionnel.

2.Un projet annoncé de management par objectifs prioritaires : la solution des actions de priorisation qui ne pallieront pas la baisse d'effectifs puisqu'il s'agit de faire plus avec moins

Les suppressions de poste à l'ONF sont problématiques, car elles ne sont pas réellement accompagnées d'une véritable réduction de la charge de travail demandée aux agents. La logique de priorisation des objectifs est déjà installée à travers les programmes figurant dans les feuilles de route de chaque UT. Cette priorisation ne constitue pas un outil de management au service d'un allègement de la charge des UT à moyens réduits. Cette mesure nous apparaît plutôt un élément de confusion ou d'incohérence organisationnelle, dès lors que la priorisation ne remet pas en question la prescription des missions de l'ONF. Celles-ci restent inchangées pour les agents et les élus.

a) La prescription des missions de l'ONF reste toujours celle du code forestier

La mission des agents de l'ONF est régie depuis deux siècles par le Code et le régime forestier. Il a été réactualisé il y a deux ans. Un document intitulé « l'élou et le Code forestier » est toujours actuellement diffusé aux mairies propriétaires des forêts. Ce Code vise à garantir la préservation à très long terme d'une forêt communale ou domaniale, en tant qu'élément du patrimoine national répondant à un enjeu d'intérêt général.

Les actes de gestion des forêts appartenant à des collectivités territoriales ou à l'État s'inscrivent dans ce cadre réglementaire commun qui est le Code forestier. Ce régime est un ensemble de garanties permettant de préserver la forêt contre les aliénations, défrichements, dégradations, surexploitations et abus de jouissance. Il est également un régime de gestion durable des forêts publiques, incluant le renouvellement de la ressource en bois et la transmission de cette ressource aux générations futures, objectifs concrétisés au travers de « l'aménagement forestier » dont on a vu ci-devant les difficultés de réalisation.

b) Quand le travail prescrit devient flou pour les agents et les élus

Les grandes priorités de la DT COAL, telles qu'elles sont comprises par les agents, sont aujourd'hui la commercialisation du bois et les travaux de coupe. La priorisation des objectifs est avant tout perçue non pas comme une demande de faire moins, mais surtout de faire plus vite et moins bien, tout ce qu'il y a à faire. Par exemple, les visites préalables au martelage, les inventaires, les visites de suivi de commercialisation et de chantiers pourtant jugées indispensables par les agents ne sont plus considérées comme étant prioritaires pour leur direction. C'est en tout cas la perception qu'ont les agents.

La méthode utilisée pour prioriser les missions n'est pas comprise. On va par exemple prioriser 8 missions. Mais il n'est jamais dit ni écrit l'ordre de priorité et les tâches qu'il faudra arrêter de faire pour pouvoir réaliser ses priorités. C'est une méthode qui semble révéler une stratégie ambiguë. En réalité, les agents ne savent pas ce qu'il ne faut plus faire et continue donc à le faire. Cela aboutit donc à une priorisation « de fait », à savoir que toutes les missions restent plus ou moins prioritaires et la mise œuvre réelle de ces priorités repose en réalité sur :

- Les moyens, souvent insuffisants
- Les choix opérés par les agents, souvent en situation d'injonction paradoxale

Ce sont des activités diffuses qui ne sont pas objectivées. Cette priorisation est déstabilisante pour les agents. Elle ne leur apparaît pas cohérente avec la mission de l'ONF et n'est pas comprise. La contradiction de la priorisation avec la mission générale de l'ONF met les agents en tension avec l'image qu'ils ont de leur métier et aussi avec les élus qui se réfèrent toujours au Code forestier. Elle est la source de grandes difficultés pour les agents, car ces priorités signifient un désengagement de l'ONF sur certains volets de la mission prévue au Code forestier. C'est le cas des missions régaliennes de surveillance des forêts, mais aussi de gestion durable de la forêt.

L'application du régime forestier dans sa globalité apparaît de plus en plus difficile à assurer sur le terrain, si les priorités sont recentrées sur les activités de coupe et vente de bois. Les réductions du nombre et de la présence des forestiers sur le terrain se font au détriment des tâches du long terme qui sont dans les faits - sinon dans les orientations politiques de l'institution - de moins en moins prioritaires. La gestion forestière sur le long terme ne s'effectue plus d'une manière aussi fine qu'il y a 20 ans quand les surfaces à gérer par agent ont plus que doublé en superficie et quand les temps qui restent pour cette tâche se trouvent réduits.

Même si ces missions ne sont pas abandonnées, les agents rencontrés disent tous que les suppressions de postes et les priorisations de fait rendent de plus en plus difficile l'accomplissement de l'ensemble des missions de l'ONF. Cette divergence sur le fond traduit un conflit d'objectifs auquel se greffe un conflit de valeurs entre d'un côté des agents qui se sentent avant tout responsable de la mise en œuvre de missions définies par le Code forestier et de l'autre une direction qui porte une logique gestionnaire de réduction de coût de la masse salariale.

Nous reviendrons plus loin sur une évolution qui n'est pas acceptée par les agents. Et nous verrons que cette évolution a déjà des impacts visibles et significatifs sur la santé d'agents, notamment du fait qu'ils sont contraints de ne plus faire complètement un métier qu'ils ont pourtant choisi. Les agents sont responsables vis-à-vis des élus des missions de l'ONF et ont à répondre à des exigences qui peuvent être contradictoires entre priorisation de la direction et attentes locales.

c) La priorisation retombe en termes de responsabilités sur les agents

Pour faire face à la baisse des effectifs, la solution envisagée tient donc, dans le discours de la direction au fait de mettre en place des actions de priorisation, car les agents patrimoniaux ne sont plus en capacité d'assurer l'intégralité des missions en étant moins nombreux.

Il s'agit de laisser les agents prioriser l'activité, autrement dit de s'organiser au niveau du travail en classant les urgences par rapport à leur charge de travail. Cependant, les agents patrimoniaux considèrent que ce n'est pas à eux d'opérer les arbitrages sur les activités à réaliser en priorité dans la mesure où quel que soit le choix, cela peut leur être reproché à tout moment.

Cette solution d'adaptation de la direction est problématique parce que lesdites priorités de charge ne sont pas clairement définies et que la dégradation de la situation est telle que quasiment aucune mission ne peut être réalisée « normalement ».

Dans le discours de la Direction, il y a des priorités à opérer de la part des agents, mais selon les agents eux-mêmes sur le terrain, tout est prioritaire. D'autant que d'après eux, aujourd'hui l'organisation matricielle impose plusieurs chefs (Bois, Forêt...) au-delà du RUT. Il s'agit de répondre à toutes les demandes des différents services en même temps, tout en devant répondre en parallèle aux demandes et attentes des Maires ou élus pour ceux qui disposent de forêts communales sur leur triage. Les agents patrimoniaux mettent ainsi en avant une logique de l'urgence ce qui change considérablement la manière de travailler.

En soit, le fait de laisser une certaine autonomie aux personnes pour organiser leur activité est quelque chose de positif, notamment quand il existe des situations d'objectifs contradictoires. Cependant, l'autonomie dont il est question ici correspond à la possibilité de s'organiser dans un système de contraintes conciliables. Or dans le cas de l'ONF, le choix laissé aux agents n'est pas de réduire certaines activités pour en maintenir ou développer d'autres, mais de choisir parmi toutes les missions celles qui seront moins bien suivies, et celles qui ne le seront plus.

Certains agents pensent que ce flou dans les actions de priorisation révèle une autre intention du management : faire plus de travail avec moins d'effectifs. Dans ce cas, il s'agit d'une intensification du travail qui pourrait être de mise grâce à l'engagement des agents. En fin de compte, ce projet compte sur l'engagement des agents de l'ONF. C'est en tout cas ce qui est inscrit dans le contrat

Etant-ONF-FNCOFOR 2012-2016 : « *La gestion durable des forêts publiques implique une véritable mobilisation de tous les acteurs. Cette mobilisation s'appuie sur la notion d'engagement, et donc de confiance.* »

La mobilisation qui nécessite une implication subjective devient la clé de la réussite pour l'ONF. Dans ce projet, il convient de susciter l'engagement de tous au quotidien afin de renforcer l'adhésion du personnel. Pour cela, l'office mise sur « la passion du métier » des agents patrimoniaux et la « conscience professionnelle » des agents administratifs pour pallier en quelque sorte les baisses d'effectifs à venir. Les agents eux-mêmes mettent en avant leur amour de la nature, de la forêt comme des dimensions du travail qui les font tenir malgré les conditions de travail très dégradées et qui ne vont pas aller en s'améliorant, mais également la conséquence d'en faire toujours plus.

L'absence d'implication pourrait alors devenir la clé explicative de l'échec. Cette vision conforte le sentiment que la réussite de l'ONF dépend avant tout de l'engagement de tous. Elle permet de minimiser l'impact des choix stratégiques, des modes d'organisation et du contexte socio-économique dans les performances de l'entreprise et peut être culpabilisatrice pour les agents.

L'organisation de l'ONF s'appuie donc sur un modèle de la performance qui s'exprime par un pilotage des résultats. D'après Vincent de Gaulejac⁴, la performance est définie comme « mesure des résultats obtenus par un individu, une équipe, une organisation ou un processus. Elle est finalité suprême. » Dans cette perspective, la culture de moyens est substituée à la culture de résultats. Cette dernière, qui est alors présentée comme une nécessité pour crédibiliser l'action, risque d'entraîner l'effet inverse.

⁴ Ibid p. 10

E.D'une logique de gestion forestière (long terme) vers une logique de production et vente de bois (court terme)

Même si ce projet de réduction des effectifs rentre dans le cadre du COP 2012-2016, il y a pourtant lieu de le considérer comme poursuivant l'instauration d'une nouvelle culture du résultat déjà à l'œuvre au sein de l'ONF. Pour plusieurs, cette culture est en contradiction avec la notion de service public, en développant une culture client de plus en plus présente vis-à-vis des usagers (écoles, communes...) ou des clients (marchands de bois) et des principes de plus en plus gestionnaires.

Vincent de Gaulejac⁵ définit la gestion comme « *un ensemble de techniques destinées à rationaliser et optimiser le fonctionnement des organisations* ». Cet objectif recouvre plusieurs aspects :

- « *Des pratiques de direction des entreprises, du gérant au manager, il s'agit de définir des orientations stratégiques, d'optimiser les rapports entre les différents éléments nécessaires pour mettre en œuvre un système d'action collective, de définir la structure et la politique de l'organisation*
- *Des discours sur la façon d'organiser la production, de mener les hommes qui y contribuent, d'aménager le temps et l'espace, de penser l'entreprise comme une organisation rationnelle*
- *Des techniques, des procédures, des dispositifs qui cadrent les activités, fixent les places, les fonctions et les statuts, définissent des règles de fonctionnement.* »

⁵Ibid. p 10

De manière concrète, l'ONF attend aujourd'hui de ses agents qu'ils traitent les usagers en clients, qu'ils se concentrent, en étant moins nombreux, « *sur les missions marchandes* » en développant, par exemple, les activités conventionnelles pour les communes, les bois façonnés, ou en proposant des devis travaux aux collectivités territoriales au détriment des autres missions.

Si les agents patrimoniaux gèrent la forêt dans son ensemble au travers de dimensions telles que la production, la préservation ou encore l'accueil, plusieurs ont le sentiment que l'ONF leur demande de se comporter de plus en plus en « *producteur de bois* » en ayant en tête la rentabilité de l'Office. C'est d'ailleurs ce que suggèrent certains agents lorsqu'ils disent :

« Petit à petit, ils instaurent une culture d'entreprise où on essaye de nous expliquer que les valeurs qu'on défend en respectant les multifonctionnalités forestières sont dépassées pour se concentrer principalement sur la production de bois. »

« Le problème, c'est que la production de bois prend le dessus sur tout le reste »

« Aujourd'hui les agents sont là pour produire, produire, produire. »

« On nous demande aujourd'hui d'être des marchands de bois, on nous demande des choses à contre-culture en étant sur le commercial et pas sur l'environnement »

Dans le discours, c'est bien une culture de la performance qui se développe en lien avec la réduction des effectifs par l'intermédiaire de contrats d'objectifs qui se déclinent le long de la ligne hiérarchique du Directeur général vers le Directeur territorial, puis du Directeur Territorial vers les Directeurs d'agence (contrat de gestion), des Directeurs d'agence vers les Responsables d'unité territoriale (feuille de route) jusqu'aux agents patrimoniaux.

Lors de l'opération de martelage, les agents patrimoniaux marquent les bois, destinés à être coupés selon des critères reposant sur leur connaissance technique et leur connaissance sensible de la forêt. Pourtant, plusieurs disent devoir parfois y retourner pour en marquer davantage afin de répondre aux objectifs assignés dans la feuille de route.

Aux yeux des agents patrimoniaux, l'objectif manifeste qui s'impose à eux consiste à marquer du bois et à réaliser les états d'assiettes qui ont des conséquences sur la réalisation des missions de service public. La contradiction que l'on trouve aujourd'hui à l'ONF entre les logiques organisationnelles et les finalités institutionnelles, ou pour être plus précis entre les conceptions qui sous-tendent la nouvelle gestion et les missions de service public confiées à cet Office, sont la cause principale du déchirement vécu par bon nombre des agents. En effet, les agents vivent un malaise entre ce que la hiérarchie leur demande de faire et la conception qu'ils ont de leurs missions, créant une rupture et un manque de confiance envers la direction générale et territoriale, perçues comme loin des préoccupations du terrain.

Selon Vincent de Gaulejac, *« l'introduction de pratiques fondées sur des valeurs étrangères à la culture du service public plonge le personnel dans un désarroi complet. Au nom de l'amélioration du fonctionnement des institutions, objectif que personne ne peut contester, on met en place des pratiques totalement opposées à l'esprit du service public que partage la majorité des agents de la fonction publique. Les conséquences de ce hiatus sont de plus en plus visibles. Elles érodent l'adhésion profonde des agents à leur mission, elles suscitent un désinvestissement de leur travail et, dans certains cas, une désespérance qui peut mener au suicide. »*⁶

⁶ Vincent de Gaulejac, article : Malaise dans les institutions publiques, revue Forum, 2011

III. Les impacts du projet de réduction d'effectifs sur les conditions de travail et la santé des agents

A. Des changements permanents, facteur de déstabilisation

1. L'installation d'une incertitude chronique

Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, le plan 2012-2016 s'inscrit dans un processus de restructurations à l'œuvre depuis plusieurs années. Les suppressions de postes annoncées s'ajoutent aux précédentes et présentent un caractère de chronicité qui aggrave les situations de travail. Il participe également d'une volonté manifeste d'orienter l'ONF vers une organisation plus gestionnaire qui valorise la mobilité et la flexibilité des agents afin d'optimiser le mode de fonctionnement de l'Office. C'est en tout cas ce que laisse penser le document d'information en vue de la consultation du 27 novembre 2012.

Dans cette conception, le changement consiste à des ajustements d'organisation permanents auxquels sont confrontés les agents et qui s'imposent comme une nécessité depuis 2002.

L'idée sous-jacente tient au fait qu'il est préférable de créer des conditions de changements continuels afin de maintenir une dynamique qui met l'ensemble des agents, dont les RUT comme les agents administratifs et techniques dans des prédispositions d'adaptation permanente. La plupart des personnes ont déjà connu des changements importants, comme on l'a vu plus haut, que ce soit en termes de fusion ou en termes de périmètre géographique ou de métier.

Dans ce nouveau plan, certains agents administratifs se sentent encore une fois « la variable d'ajustement ». Dans le discours de plusieurs, ils ont l'impression de devoir s'adapter en permanence aux réorganisations, aux nouveaux outils informatiques en palliant les déficits organisationnels tout en aidant les personnels techniques.

Dans ce qui s'apparente désormais à un processus de transformation continue, la situation de changement s'éternise au point d'exposer l'organisation à un régime d'instabilité qui apparaît structurel. Le changement devient la norme de fonctionnement, ne laissant guère le temps aux agents de stabiliser de nouvelles pratiques comme le suggèrent certains agents :

« Les agents doivent s'adapter tout le temps, tous les ans il y a des réductions d'effectifs et des réorganisations de périmètres géographiques, des changements de métiers, de logiciels informatiques. »

« Les gens n'ont pas le temps de s'habituer à un nouveau logiciel qu'il faut déjà se réadapter encore. »

C'est dans cette logique que semble s'inscrire encore le projet de réduction d'effectifs et plus précisément celui décliné au niveau territorial concernant les départs à venir. Celui-ci apparaît comme une première étape d'une autre série de changements à venir bien plus profonds qui découle des contrats d'objectifs de performance et d'une logique de gestion. L'antériorité de ce processus permet d'évaluer dans l'existant les conséquences de ces réductions d'effectifs et d'en déduire les conséquences probables de la poursuite de cette politique.

2.Des changements qui ne sont pas clairement annoncés et qui deviennent anxiogènes

Un manque de communication autour de ces changements concrets se fait sentir dans le discours de certains agents administratifs comme patrimoniaux. En effet, certains agents ont le sentiment que les changements concernant l'avenir de certains services,

comme par exemple celui de la comptabilité, ne sont pas clairement annoncés ou plutôt que les directives de la direction territoriale sont floues à ce sujet. Il est fait référence notamment à des tâches au niveau de la comptabilité qui pourraient être reprises par Orléans sans que rien ne soit explicitement dit ou encore à des agents patrimoniaux qui perdraient une partie de leur triage. Tout ceci crée un climat d'incertitude et d'insécurité quant à l'avenir du métier ou à l'évolution des conditions de travail. De telles craintes peuvent être motivées par l'expérience de changements incessants ou incompréhensibles.

Face à ces manques de communication, le collectif d'agents tant administratifs que techniques met en avant l'existence de « rumeurs » qui viennent alimenter les conversations autour de la réduction des effectifs. Il est important de voir que ces rumeurs peuvent faire partie d'une stratégie collective de défense, un moyen de lutter contre l'angoisse et de déplacer ailleurs, ce qui ne peut être discuté directement comme les difficultés que cela peut générer en lien avec le travail ou les craintes que génère ce projet.

Au regard des inquiétudes en lien avec ce projet, s'ajoutent des peurs et des interrogations encore plus profondes par rapport à l'avenir de l'Office National des Forêts. Sachant que l'ONF est un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC), la peur de plusieurs agents s'exprime au travers d'un processus qu'ils craignent de privatisation sur le modèle d'autres EPIC (La Poste, France Télécom) qui serait à l'œuvre en lien avec tous ces changements.

B. Une charge de travail qui atteint son seuil de saturation

1.La charge de travail des administratifs

Les administratifs de la DT COAL sont répartis entre les différents centres. Les agents d'un même service ne travaillent pas nécessairement dans le même lieu. Ainsi, il y a 10 administratifs à l'agence de Lempdes, mais seulement une partie d'entre eux est rattachée à l'organigramme de l'agence ; une autre est rattachée à la DT à Boigny. Les agents rencontrés qui appartiennent à des

services plus ou moins éclatés, se retrouvent dans le centre de Lempdes, cloisonnés les uns des autres, dès lors qu'ils ne font pas toujours partie de la même unité. Personne n'est capable de comprendre ce que font les uns et les autres, appartenant à d'autres unités et pourquoi la charge de travail ne peut pas être répartie entre ceux qui sont présents sur le même lieu.

a) Un service forêt saturé

Au service de la forêt de l'agence, il y a 3 agents, dont 1 technicien et 2 administratifs : 1 est à Lempdes, une autre est au Puy. Ce service gère le foncier, réalise l'état d'assiette pour la prévision des coupes de l'année suivante. L'état d'assiette est un préalable administratif et technique au martelage (de septembre à juin). Pour le réaliser, le service est en relation avec les agents du patrimoine qui ont en charge l'aspect technique de l'état. Il y a des objectifs en volume (mètres cubes martelés) ; ceux-ci ne sont pas nécessairement tenus.

Ce service est surchargé. Cette situation de surcharge est directement la conséquence de la précédente réorganisation. Avant, le service n'avait à gérer que le Puy-de-Dôme, avec le même effectif. Ils étaient 3 en poste à Lempdes pour gérer de A à Z l'état d'assiette jusqu'à décharge d'exploitation. L'agent qui gère l'état d'assiette était aidé par 2 administratifs de l'agence. Un de ces deux agents est parti à la retraite et son poste n'a pas été remplacé. Le second rattaché au service comptabilité apportait une aide au service à 50 % de son temps. Puis, il a été muté, remplacé par un contractuel dont le CDD n'a pas été prolongé.

Aujourd'hui, il n'y a donc plus qu'un seul agent à pouvoir réaliser un travail volumineux dans des délais qui s'avèrent intenable, ce qui retarde les opérations de martelage. La répartition de la charge entre les 2 administratifs restants (un à Lempdes, l'autre au Puy) n'est pas possible, selon la responsable de service. L'éloignement géographique de la collègue de la Haute-Loire ne permet pas la collaboration sur les dossiers d'état d'assiette.

Les agents patrimoniaux produisent environ un millier de fiches (d'inventaire) destinées au service. La planification des actions de martelage en septembre ne peut pas être engagée si le service n'a pas affecté ces fiches. Entre le moment où le service reçoit les fiches et le moment où devrait commencer le martelage (septembre), le service n'a plus la ressource suffisante pour réaliser cette tâche. Il n'est pas possible de produire tous les numéros au moment où les Agents les demandent, ce qui occasionne des retards et perturbations dans la planification de l'ensemble de l'activité. Et l'agent a d'autres tâches à réaliser. Il ne peut pas déprogrammer les tâches qu'il faut continuer à assurer pour répondre à l'afflux au coup par coup des demandes de numéros.

De plus, il y a eu un changement de logiciel pour remplacer Excel. La charge de l'état d'assiette repose aujourd'hui sur un seul agent. En réalité, c'est la plus grande partie de l'activité des Unités de Triage qui dépend de l'activité d'un seul administratif. Or, celle-ci est en débordement chronique, synonyme de stress intense. Cette situation ne permet plus à l'agent de faire face, selon la période, à la variation du volume de travail.

Outre les risques pour la santé d'une surcharge de travail à laquelle on ne peut plus faire face, c'est une situation qui fragilise l'agence tout entière. La titulaire du poste est seule à détenir la compétence technique et administrative pour réaliser l'état d'assiette. Ainsi dans ce service, l'enjeu n'est pas de préserver le nombre de postes (en principe, cette question ne se pose pas si l'on admet que la suppression d'un poste supplémentaire dans ce service ne permettrait plus, à l'évidence, à l'agence de fonctionner), mais d'augmenter les effectifs de façon à pouvoir fonctionner normalement sans épuiser le personnel.

L'autre aspect de la charge de travail du service forêt est que le nombre de responsables de service détenant des compétences de techniques forestières est réduit au strict minimum. Il y a seulement un ingénieur forestier dans une agence comme celle de Montagne d'Auvergne. Est-ce un cas particulier ou bien une situation généralisable à l'ensemble des agences de la DT COAL ? Ce

point d'évolution est important à vérifier, dans la mesure où il détermine fortement les conditions du dialogue, les possibilités de compréhension entre les niveaux techniques et gestionnaires.

Il n'y a pas d'autres cadres techniques dans l'Agence. Dans la pratique, l'ingénieur forestier est la seule compétence forestière pouvant représenter l'ONF et l'Agence Montagne Auvergne dans toutes les réunions avec les acteurs externes. Ces réunions fréquentes mobilisent du temps important compte tenu des distances et durées de déplacement en zone montagneuse.

b) Un service « appro – compta » saturé

La fonction comptabilité a été fortement impactée par les changements d'organisation à la DT COAL. La fusion régionale s'est traduite par une nouvelle répartition des activités relevant du champ de la comptabilité entre Lempdes, Limoges, Nantes et Boigny. Depuis 2007 est créée une fonction « appro-compta ».

Il y a eu une segmentation entre les activités d'édition des bons de commande et de saisie des factures d'une part (appro) et les activités de mise en paiement (compta). La facturation de la DT est assurée pour 80 % par l'agent basé à Lempdes qui a eu un allègement de la tâche « bon de commandes ». L'autre partie est assurée par les 3 autres agents situés dans les autres centres. ceux-ci réalisent d'autres tâches d'appro sur les frais de déplacement, la formation et l'informatique. Mais la répartition de la charge de travail entre les 4 agents situés en des lieux différents n'est pas réellement connue par les agents rencontrés à Lempdes. Cet éclatement de l'activité est une conséquence de la réduction d'effectifs. Ainsi, l'agent qui travaille à 80 % et opère à Lempdes se retrouve seul pour réaliser 80 % des factures de l'ensemble de la DT.

Antérieurement à la restructuration, était mobilisé pour la facturation sur Lempdes seulement, 1 temps plein, 1 à 80 % et un Mi-temps. L'agent à temps plein a été muté en 2010, puis remplacé par un contractuel à durée déterminée dont le contrat n'a pas été

renouvelé. L'agent à mi-temps qui faisait la facturation pour l'agence travaux est parti à la retraite et son poste a été supprimé. La charge de travail de l'agent restant a considérablement augmenté puisqu'elle a dû reprendre la facturation de l'agence travaux. L'an dernier, l'agent est passé de 3 000 à 5 000 factures. Au mois de mai 2013, alors que le plus gros volume de facture arrive au dernier trimestre, il y avait déjà 1 600 factures.

Cette augmentation de volume ne permet plus selon l'agent de faire toutes les vérifications nécessaires. Il y a pratiquement plus de moments pour faire des pauses et « relâcher un peu ». L'an dernier, l'agent a pu reprendre la charge laissée par sa collègue partie à la retraite. Cela a été coûteux physiquement, mentalement, et cela a empiété sur la vie familiale. C'est un effort d'intensification du travail que l'agent consent à prendre sur elle et qui, de plus, n'est pas reconnu en tant que tel. Bien au contraire, le fait d'y être arrivé est à présent interprété non pas comme quelque chose d'exceptionnel, mais de normal.

L'intensification du travail permet provisoirement de maintenir la production de factures dans une situation que l'on peut qualifier de mode dégradé. Ce n'est pas un fonctionnement durable et la DT va se retrouver devant de grosses difficultés si une nouvelle ressource n'est pas affectée à la facturation. La charge est accentuée encore par l'arrivée d'un nouveau logiciel.

« On a dit que la facturation serait allégée par SÉQUOIA - TECK depuis 2013 ; mais ce logiciel ne fonctionne pas : il y a des bugs qui bloquent la production des factures. Si cela arrive de septembre à décembre, ça va poser de gros problèmes ».

L'éclatement géographique du service est également un facteur de charge, car l'agent est tributaire de délais de réponse d'un contrôleur de gestion qui n'est pas sur place.

La segmentation des activités est également facteur d'appauvrissement du contenu et de l'intérêt de travail. Si la réduction des effectifs entraîne une rationalisation par segmentation, il s'agit en effet d'une forme de taylorisation des tâches où la ressource

humaine est « gaspillée » sur l'exercice d'une mono - tâche, alors que les agents peuvent avoir une expérience d'un travail plus diversifiée et une formation qui leur permet de réaliser l'ensemble des tâches d'appro - comptabilité. Dans cette rationalité, les compétences existantes sont sous -utilisées et, par conséquent, dévalorisées.

Enfin, être seul à faire une seule tâche signifie que personne ne peut prendre le relai en cas d'absence et pendant les vacances. Et au retour, l'intensification s'accroît encore puisqu'il faut travailler en urgence pour rattraper toute la charge accumulée pendant cette absence.

c) Des ressources support informatique saturées

Les réductions d'effectifs ont été déjà massives au service informatique puisqu'à l'initiale il y avait 12 personnes et qu'aujourd'hui il n'y a plus que 5 agents pouvant intervenir sur un territoire de 26 départements. 3 d'entre eux sont d'anciens techniciens forestiers qui ont été formés. 2 agents seulement sont des informaticiens. Il y a 90 sites sur ce territoire et un technicien peut avoir 660 utilisateurs à gérer.

L'activité du technicien informatique consiste à réaliser de A à Z les installations pour les entrants (recrutement, mobilité) et les sortants (départ à la retraite), l'assistance dépannage et la formation des utilisateurs à chaque fois qu'un nouveau système est introduit.

Le résultat de cette évolution est que le service n'est plus en mesure de répondre à un grand nombre de demandes d'assistance. La période actuelle se caractérise par un mouvement important de départ à la retraite / mouvement du personnel. Cette activité se caractérise par de nombreuses interventions de dépannage et des nouveaux systèmes ne marchent pas bien comme le SÉQUOIA - TECK.

Compte tenu de l'étendue du secteur d'intervention, un technicien peut passer 1/4 à 1/3 du temps en voiture. Il faut parfois faire 300 km pour 1 panne. Par exemple, lorsqu'il part dépanner sur Lempdes, le technicien passera 5 h dans sa voiture pour une seule panne. Le temps de trajet est plus important que le temps de travail. En Auvergne, la saturation est telle que le technicien ne peut prendre que 30 % des appels. La priorité d'intervention, c'est la panne du disque dur. Si une personne a des problèmes d'application, elle doit attendre. Cependant, il y a bien un projet de mise en place de sous-traitance de type télé assistance au niveau national, afin d'offrir une continuité de service. De ce fait, le travail est très difficile à planifier. Si les installations sont encore préservées, l'assistance est déjà fortement compromise. Le seul moyen d'arriver à travailler normalement c'est de ne répondre qu'à seule 1 demande sur 2 et d'arrêter de former les utilisateurs. Ces situations sont vécues comme stressantes et épuisantes.

d) Un service bois saturé

De la même manière, l'antenne bois de Bourges est aussi en situation de saturation. Du fait de la réduction des effectifs précédents et de la multiplication des ventes de bois dans l'année, les personnes de ce service sont constamment en situation de gestion des urgences, avec parfois des impératifs de délais (ex. catalogues) ; ceci génère des situations de stress intense.

Par ailleurs, le travail de ce service bois est central dans l'organisation des activités de l'ONF. Tout retard pris à ce niveau, entraîne des retards au niveau d'autres services (administratif et terrain). Et de la même manière, tout dysfonctionnement des acteurs internes (ex. erreurs de saisie dans les fiches des agents) ou extérieurs (ex. services des impôts) impacte fortement l'activité de l'antenne bois, dans la mesure où ce service n'a déjà plus d'autres marges de manœuvre que de :

- Soit prendre du retard
- Soit dégrader la qualité de travail (ex. supprimer certaines vérifications au risque de laisser passer des erreurs, souvent préjudiciables pour la charge de travail et pour l'ONF en termes de contentieux)

- Soit puiser dans ses réserves (surinvestissement, vie privée)

2.La charge de travail des agents patrimoniaux

a) Moins de terrain, mais plus de martelage – des risques physiques

Comme vu précédemment, une partie de l'activité hivernale consiste à marteler les arbres pour préparer les coupes. Or ce travail est extrêmement traumatisant pour les membres supérieurs. De nombreux agents et RUT sont déjà victimes de tendinites aux coudes, ou d'autres affections péri-articulaires. S'ajoute à cela la pénibilité liée à l'accès et au travail dans certaines zones boisées dont l'accès est particulièrement difficile, en particulier en zone de montagne.

Ce risque étant connu à l'ONF, des solutions de substitution ont été mises en place. Ainsi, les agents peuvent faire une partie des martelages avec des bombes de peinture aérosol. Mais ce type de produit questionne de nombreuses personnes, malgré les études de toxicologie des produits réalisées avec le concours de l'INRS. En effet, les agents utilisant ces peintures ont constaté qu'il y avait des résidus de peinture quand ils se mouchent et pensent que les effets à long terme de ces produits sont mal connus. Ils redoutent donc d'être victimes d'affection respiratoire ou de maladie grave (ex. cancer) dans plusieurs années. Sur le plan de la prévention des risques, et même si la toxicité des produits est considérée comme faible au regard des connaissances scientifiques actuelles, la seule protection envisageable en milieu ouvert serait le port d'EPI de type demi-masque anti poussière FFP2. Mais son utilisation en situation forestière paraît plus que compromise.

Ainsi, dans le cas des TMS, de la pénibilité physique, comme dans le cas de l'exposition aux peintures (notamment leur forme solide sous forme de brouillard de particules), les seules mesures réellement efficaces seraient de l'ordre de la limitation des durées

d'exposition. Or, compte tenu de la réduction des effectifs, c'est plutôt un accroissement des durées d'exposition qui se produit. Cela est notamment confirmé par les agents et RUT qui voient les périodes de martelage s'allonger.

De plus l'augmentation des trajets routiers entraine une augmentation corrélative des risques routiers.

b) Une surcharge accentuée par des problèmes de moyens et d'outils

La charge augmente avec les surfaces à gérer. Cette augmentation intervient dans des situations de travail où la charge est déjà largement sous-estimée. Nous avons déjà évoqué que le travail des agents est soumis à une forte variabilité territoriale, des aléas techniques et organisationnels. La charge est peu visible, mais importante parce qu'un grand nombre de tâches sont non objectivées ou non prises en compte dans la gestion de l'activité.

Les phénomènes de surcharge sont surtout visibles lorsqu'il faut rattraper le retard accumulé en nombre d'inventaires à faire en fonction du protocole des aménagistes ou en volumes de martelage, ce qui conduit à réaliser ces deux tâches dans les mêmes périodes. Les agents font alors état d'une gestion « au coup par coup » qui désorganise le travail.

La variabilité liée à des dysfonctionnements internes à la DT fait perdre beaucoup de temps. En Montagne d'Auvergne, les agents ne maîtrisent pas le planning de martelage du fait de la saturation du service chargé d'établir l'état d'assiette. Faute de moyens suffisants, les véhicules qui ne sont pas toujours en état. Le matériel, qui peut être vieillissant, constitue une source fréquente de pannes qui perturbent le déroulement du programme de travail prévu. La durée d'immobilisation des véhicules à réparer augmente avec une logique d'économie qui exige plusieurs devis ce qui occasionne des pertes de temps supplémentaires. Un agent indique qu'il doit « demander 3 devis..., attendre la validation et la signature de l'administration ; au final je passe 5 % de mon temps à m'occuper de la voiture ». Les limitations de budgets affectés aux moyens des agents posent des problèmes de renouvellement. En

secteur de montagne les besoins sont différents qu'en plaine. Des agents signalent qu'ils ne disposent pas de véhicules adaptés (puissance moteur, 4x4 pour les chemins difficiles).

Les outils informatiques en cours de diffusion comme le TDS sont censés faire gagner du temps sur les opérations d'enregistrement des données. Des agents signalent que les outils sont arrivés avant la formation et qu'en fin de compte il aura fallu perdre beaucoup de temps à apprendre sur le tas.

c) L'appauvrissement des tâches

La réduction d'effectifs ne peut que renforcer une évolution majeure dans le travail des AP. L'agent se retrouve de plus en plus face à un appauvrissement de son métier. Il ne peut plus assurer complètement et correctement les tâches, du fait de l'augmentation des surfaces, des durées des déplacements et de la dispersion de certains triages (difficulté à maintenir des ensembles homogènes ou rassemblés dans l'espace).

Lorsqu'il est confronté à l'impossibilité de faire ce qu'il a à faire, il adapte le processus technique de réalisation des tâches. Des opérations pourtant nécessaires à la mission et à la qualité du travail ne sont plus assurées.

d) La réduction du temps passé sur le terrain

La charge de travail se déplace. Les anciens ont connu le temps où ils passaient 80 % sur le terrain. Aujourd'hui c'est 50 %, 30 % en administratif et trajets. Une des premières conséquences d'une présence réduite sur le terrain est que des agents n'arrivent pas à connaître les limites du triage. « Si on voulait le faire, il faudrait passer des journées ». Ce point apparaît particulièrement sensible d'un point de vue professionnel. Des agents expriment un certain malaise de ne pas pouvoir faire ce repérage, avec le sentiment de ne pas faire le minimum nécessaire pour pouvoir organiser le programme de travail. C'est vécu par certains comme s'ils n'avaient

plus accès à la porte d'entrée du domaine qu'ils ont à préserver. Une situation de méconnaissance qui les place en porte à faux dans leur relation avec les mairies. *« si les limites ne sont pas bonnes, le maire va nous tomber dessus »*

Les limites des réductions de postes d'agents de patrimoine sont dépassées

Les limites individuelles sont observables dans toutes les situations où :

- l'agent essaye de tenir - tant que faire se peut - l'ensemble de la mission sur des triages plus importants. Il essaye de faire plus de choses en moins de temps.
- À chaque fois que l'agent est face à des empêchements de faire correctement son travail.

Les limites collectives sont observables dans les groupes de travail où les agents sont amenés à participer aux redécoupages des territoires. Ainsi la région Montagne Auvergne Limousin est une des deux agences les plus touchées en nombre de postes supprimés. Cette réduction est doublée d'une réduction du nombre d'UT. Dans l'Unité Sancy-Cézallier, le passage de 4 à 3 UT s'est déjà traduit en mars 2013 par la mobilité de 2 agents venant d'unités voisines. Cette réorganisation s'est avérée très difficile, compte tenu de la réticence des agents attachés à des forêts dans lesquelles ils ont investi depuis des années. Elle a nécessité de rééquilibrer les charges d'une partie de l'équipe. Selon le RUT concerné, il est très difficile d'obtenir des agents concernés qu'ils « jouent le jeu » d'une telle réorganisation. Ça a bloqué. Il a fallu un gros travail de discussion des scénarios possibles pour arriver à mettre en place la nouvelle répartition des triages. Au final, l'UT s'est agrandie et la durée des déplacements de ceux qui sont à l'extrémité a augmenté.

Les échanges avec les agents et les RUT permettent de comprendre les difficultés inhérentes à l'exercice. En réalité, c'est un travail qui s'est effectué dans la douleur. Il convient de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les agents participent aux réunions et

contribuent aux choix de redéploiement des triages. Il nous semble que la répartition actuelle des triages est inégale et que chaque territoire est marqué par une forte individualité ou singularité. Dans la pratique - un découpage homogène est impossible à obtenir.

L'hétérogénéité des triages n'a fait que s'accroître dans l'historique au fil des plans successifs des réductions d'effectifs et redécoupages qui en résultaient. Quand il y a un redéploiement des surfaces, il y a nécessairement pour chaque agent quelque chose à perdre ou à récupérer. Ainsi, le coût de ces transactions collectives à l'intérieur d'une équipe apparaît très élevé dans les situations qui nous ont été rapportées par les agents et les RUT. Il est d'autant plus élevé qu'aucun agent n'accepte une politique de suppression de postes, vécue comme dégradant le service et le métier. Et qu'il est contraint d'y collaborer - à son corps défendant, en participant aux réunions de redécoupages dans l'UT.

Jusqu'à présent il n'y a pas eu, à notre connaissance, de retraits des discussions, mais c'est une possibilité qui n'est pas exclue par les responsables rencontrés. La participation contrainte des agents ne saurait être interprétée comme une adhésion. L'explication de cette participation est qu'à un moment ou à un autre, les agents sont obligés de venir autour de la table pour défendre l'intérêt de leur situation de travail qui présente de fait une singularité propre à chacun des triages. Ils n'ont pas d'autres choix de coopérer aux redéploiements, pour défendre des intérêts professionnels qui ont un impact direct sur la vie personnelle et familiale. Comme dit une personne « ce n'est pas parce qu'on est autour de la table qu'il n'y a pas de souffrance ». C'est une nécessité pour les agents, en aucun cas une forme d'acceptation de ces décisions.

3. Les impacts des plans de réduction d'effectifs sur le développement de l'ONF et des agents engagés sur des missions conventionnées

Les deux exemples que nous développons ci-dessous sont significatifs du fait que les suppressions de postes d'administratifs et d'agents du patrimoine ont dépassé des limites au-delà desquelles, ces décisions deviennent contreproductives au regard des

objectifs d'économies visés et dommageables pour les conditions de travail ainsi que l'avenir des métiers portés et développés au sein de l'ONF.

a) Exemple 1 : le Bureau d'Étude devra faire les frais des limites atteintes dans la réduction d'effectifs dans les autres catégories d'emploi...

Les Bureaux d'Études emploient une quarantaine d'agents dont 35 chefs de projets d'étude dans les domaines d'expertise de l'Arbre, du Paysage, de l'Environnement. Les études réalisées par les bureaux d'Étude sont prestées à la demande des collectivités locales, des DIR (services routiers), d'associations de préservation, parfois de particuliers. Ces activités peuvent s'inscrire dans des opérations du type Natura 2000, c'est à dire l'animation d'un réseau comme c'est le cas actuellement dans 5 sites de Puy-de-Dôme et de l'Allier. Ces études sont également réalisées en réponse à des appels d'offres, lors d'un projet éolien lorsqu'il faut en mesurer l'impact écologique sur la faune protégée.

La création des BE a pu être, au début, mal comprise et mal vue par les forestiers. Depuis, les relations se sont normalisées, notamment lorsque les chefs de projet associent le forestier du territoire concerné à l'étude.

En 2007, les BE régionaux ont été regroupés au sein de la DT COAL et se répartissent en 3 unités de production d'études : Centre, Ouest, Auvergne - Limousin. Le bureau d'Étude Auvergne - Limousin - situé à Lempdes - a connu le plus fort développement. Il comprend sur l'organigramme 17 personnes, dont 13 fonctionnaires et 4 contractuels. Ce regroupement n'a pas été bien vécu dans la mesure où ce n'est pas une décision qui prend en compte la logique de territoire. Les experts rencontrés rejoignent complètement les avis des agents du patrimoine. Ils soulignent que la sylviculture de plaine et de montagne relève d'approches complètement différentes. Le regroupement serait plus lié à des raisons de conquête de territoire comme celui des chênaies de l'Allier, dans un but

essentiellement de rapport financier. À l'incohérence du nouveau découpage - jugé comme tel, du point de vue de la forêt - s'ajoute les questions d'éloignement entre le BE à Lempdes et la Direction à Boigny. Certains agents n'ont jamais été à Boigny.

La Direction du Développement devrait être impactée par les suppressions de postes. En effet, il a été annoncé une suppression de 20 à 30 % des effectifs alors qu'il n'y a aucun départ à la retraite. Il serait question de supprimer deux postes sur Auvergne - Limousin. L'effectif avait déjà été diminué suite à un agent accidenté non remplacé. Les agents du BE de Lempdes rencontrés se sentent très exposés par ce plan puisque c'est le bureau qui comporte le plus d'effectifs. Cette décision apparaît incohérente pour les agents, sachant que cette activité rapporte de l'argent à l'ONF et que le BE dépasse bien ses objectifs de CA (Chiffre d'Affaires) (700 000 € pour un objectif à 500 000 €).

Or, les agents rencontrés indiquent que la charge de travail ne cesse d'augmenter chaque année avec la montée des exigences de CA. Des agents indiquent qu'ils travaillent pendant les WE, pendant les vacances. La décision est comprise comme étant uniquement « arithmétique », sans aucun discernement de la réalité de la commande d'Études qui arrivent à la BE et des efforts réalisés par tous pour développer l'activité jusqu'à dépasser le seuil de masse critique au-dessus duquel l'activité se consolide et tend à se pérenniser. Aujourd'hui, tout cela est remis en cause.

La réduction des effectifs aura un impact sur l'organisation du travail d'Études. La surcharge va s'accroître ainsi que la frustration de devoir limiter les projets. Certaines commandes ne pourront pas être prises si certaines compétences disparaissent. Sur de nombreuses missions, la pluri-compétence d'une équipe de 2 ou 3 est indispensable pour les réaliser. C'est bien sur une masse critique de compétences complémentaires entre paysagiste, expert de l'arbre, écologiste que le Bureau d'Étude est parvenu à se développer. Les suppressions de contractuels ou même de fonctionnaires (en leur proposant une mutation qui ne conviendra pas à

l'agent) auront pour conséquence directe une perte de CA, l'accroissement de la charge et de l'isolement des chefs de projet qui sont répartis sur tout le territoire, ainsi qu'un appauvrissement de la qualité des prestations.

b) Exemple 2: L'impact des suppressions des postes d'agents du patrimoine sur la mission au service des parcs naturels régionaux.

Les conventions passées entre l'ONF et les réserves sont des missions d'intérêt général qui contribuent à la préservation des réserves forestières de ces parcs. Cette coopération apparaît être remise en cause dans une région comme celle de Montagne d'Auvergne du fait de la suppression de poste dans les UT d'appartenance des forestiers qui opèrent au service des parcs régionaux. Par exemple, dans l'Unité Sancy - Cézallier, les effectifs des réserves adossées au Mont Dore incluant l'emploi d'un AP sont déjà complets pour ne pas dire tendus. Les conventions de partenariat portent sur la mise à disposition d'un agent - selon la réserve - sur un temps partiel qui peut être de 30 ou 70 % d'un temps plein.

En pratique, du fait du caractère saisonnier des activités du parc, le temps partiel est annualisé. L'emploi d'un forestier est de 100 % pendant la période de printemps - été. Dans cette UT 1 des 2 postes en réserves naturelles serait supprimé. Le prochain départ à la retraite est prévu dans 3 ans, mais c'est une échéance qui va dépasser le COP - 2012 - 2016. C'est pour cela que l'Agence doit trouver une autre solution pour répondre à l'injonction d'un plan qui dans ce cas s'applique d'une manière qui dépasse la seule logique du non-remplacement d'un départ à la retraite.

Cet exemple illustre assez bien cette logique de quotas aveugle des besoins spécifiques d'un territoire. Cette logique met en grande difficulté le partenaire parc régional qui a investi sur le long terme dans un partenariat avec l'ONF parce que considéré comme un partenaire compétent et fiable pour l'aider à gérer le parc régional. Il n'est pas certain que les Parcs impactés par les suppressions de postes à l'ONF puissent trouver une alternative à ce désengagement pour remplacer l'agent forestier tant du point de vue de la

charge que de la qualité du travail offert par ces agents. Dès à présent, ces parcs qui sont gérés dans le cadre de plans et projets à long terme se retrouvent avec des incertitudes fortes s'ils ne peuvent plus compter sur le partenaire ONF. Dans le travail quotidien, *« on est en porte à faux avec le chef réserve naturelle - sur les projets à long terme »*.

La reprise dans le cadre de l'activité non conventionnée des 30 % de temps partiel d'un agent forestier va générer des chamboulements dans l'Unité qui sont redoutés par le RUT. Même pour ce pourcentage réduit, il faut modifier plusieurs triages selon le principe des chaises musicales. Comme nous le développerons plus loin, l'impact de désorganisation est multiplié et les solutions pour de nouvelles répartitions de triage s'effectuent dans la douleur et des compromis défavorables aux conditions de travail des agents qui signifient le plus souvent l'acceptation de mauvais gré d'une augmentation des contraintes.

La déstabilisation est également qualitative. Les agents qui se retrouvent à opérer dans une réserve ont investi dans un travail qui pousse loin la mission de préservation des espaces naturels dans une approche totalement écologique. En réserve naturelle, *« il a fallu que je fasse mes preuves, investir. Au moins 10 ans pour être légitime pour être responsable faune et être reconnu. Car, on n'était pas le bienvenu, au départ »*. Les fonctions occupées sont très larges et diversifiées. Cela peut être d'assurer la permanence de la maison du parc, accueillir le public, assurer la surveillance contre les dégradations, participer à la réalisation de programme scientifique de recherche sur la faune et la flore. Par exemple, le parc naturel du Mont-Dore est un lieu unique au monde pour l'observation de l'évolution du climat, question majeure. Ainsi, il a été choisi par les scientifiques de suivre la remontée en altitude d'une espèce de papillon. Ces observations se déroulent dans la durée sur la base de protocoles. Sans la contribution de l'Agent Forestier, formé à ce protocole d'observation, les recherches ne peuvent plus être effectuées ce qui serait préjudiciable à l'intérêt général.

En affectant des agents dans des parcs naturels, l'ONF offrait ses services, mais au-delà, ce sont des opportunités d'évolution de carrière pour des agents très investis dans la mission d'intérêt général qui sont en train de disparaître. Le retrait des parcs est

évidemment vécu très péniblement par les intéressés. Ils pouvaient d'autant plus s'engager dans cette orientation professionnelle qu'il pouvait croire légitimement en la durabilité de l'engagement d'une institution comme l'ONF. Ensuite, c'est tout un équilibre de vie professionnelle construite sur 10 ans qui est remis en cause par ces décisions. Ce changement est alors vécu comme une régression professionnelle.

C.Un projet qui modifie le sens du travail et la qualité du travail, enjeu de santé

1. Le sens du service public mis à mal

Dans son ouvrage « L'idéal au travail », Marie-Anne Dujarier propose une définition du terme « service » à travers l'histoire. D'après elle, le terme de « service public » apparaît en 1580 pour désigner le fait de servir dans l'administration et dans le sens d'« obligation envers la collectivité ».

En 1835, ce terme est utilisé pour désigner les « institutions administratives, les missions d'intérêt général ». « Le service en tant que travail est l'activité qui se déploie en présence d'un client ou l'utilisateur. Il est produit dans une relation. ...]. Dans la question qui nous occupe ici, le terme "service" est employé au sens de travail effectué pour des individus et en relation directe avec eux », conformément à la définition historique donnée par E.C. Hugues et W.F. Whyte. C'est bien pour cette notion de service et des valeurs qu'elle véhicule que certaines personnes se sont engagées dans ce métier au sein de l'ONF.

En lien avec la réduction des effectifs à l'œuvre au sein de l'ONF, l'abandon progressif de missions régaliennes et des prérogatives de service public dont celles notamment attenantes aux missions de police favorisent une perte de sens aux yeux des agents patrimoniaux, constituant une des missions essentielles, régit par le code forestier. En effet, les agents patrimoniaux se sentent dépossédés d'une partie des missions qui font sens pour eux en lien avec la notion de service public. Cette mission de police qui

consiste, en outre, à lutter contre les infractions de toutes sortes telles que le dépôt d'ordures, le braconnage relèvent de plus en plus de missions déléguées à l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage ou d'autres services de l'État. Ce qu'ils redoutent, c'est de perdre une partie de leur identité professionnelle et du rôle social qu'ils jouent en tant que figure d'autorité, autrement dit, en tant que représentant de l'État. Ils ont l'impression que l'ONF crée des espaces de non-droit qui pourtant relèvent de leurs missions et où ils n'interviennent plus. Les agents ont alors le sentiment que les règles ne sont plus respectées avec un sentiment d'impunité par rapport aux chasseurs, aux promeneurs et aux conflits d'usages, pouvant être ainsi taxés de ne pas faire leur travail en n'étant plus sur le terrain.

À cela s'ajoute le sentiment que le métier d'agent forestier n'est plus reconnu dans ce type de missions, ne se sentant pas soutenu par la hiérarchie en cas de problème en lien avec les missions de police.

L'accueil du public fait également partie des missions de service public qui tendent à devenir non prioritaires au regard du contexte de réduction des effectifs tout comme le suivi de coupe ou la surveillance générale et qui pourtant fait sens aux yeux des agents patrimoniaux. Progressivement, ce type d'activités laisse place au suivi d'activités plus rentables. Pourtant, cette mission d'accueil au travers du rôle pédagogique joué par les agents vis-à-vis du public comme les écoles, sert l'intérêt collectif tout en assurant une utilité sociale.

Pour Yves Clot, la souffrance apparaît lorsque l'activité est empêchée et qu'elle ne fait plus sens, notamment :

- Quand il y a une diminution voire une destruction de la capacité d'agir, ressentie comme une atteinte à l'intégrité de soi
- Quand le sujet ne peut pas se reconnaître dans le travail qu'il fait, dans la qualité d'un produit ou un service, dans un geste de métier et donc d'en être fier

-
- Quand il y a renoncement du « travail bien fait » et aux valeurs qui guident l'investissement dans l'activité professionnelle

D'ailleurs, la notion de service public semble d'après certains agents devenir taboue au sein de l'Office à laquelle se substitue celle de missions d'intérêt général, payées par l'Etat comme :

- Défense des forêts contre les incendies
- Restauration des terrains en montagne
- Biodiversité
- Prévention des risques naturels...

2.La qualité, un dilemme éthique

Les nouvelles formes d'organisation auxquelles s'ajoute la baisse d'effectifs prévue dans le plan 2012-2016 mettent les agents dans des situations extrêmement difficiles à vivre. En effet, tout ceci les prive du sentiment de bien faire leur travail, c'est-à-dire de remplir les missions pour lesquelles les uns et les autres ont été embauchés et de pouvoir faire correctement son travail. Autrement dit, les agents se retrouvent aujourd'hui dans ce que le psychologue du travail Yves Clot appelle « la qualité empêchée ».

L'activité de régénération, qui consiste à faire évoluer la forêt nécessite du temps, se construit dans la durée en prévoyant et en analysant la nature. Dans le discours, la logique de gestion, associée à celle de l'urgence présente aujourd'hui au sein de l'ONF oblige les agents à aller plus vite en matière de régénération de la forêt. Si auparavant la coupe progressive pouvait durer 12 à 15 ans, elle est aujourd'hui d'une durée de 5 à 6 ans, ce qui selon eux a des conséquences négatives sur la qualité de la régénération. Or, la moindre erreur en forêt se mesure sur le long terme. Des échecs semblent déjà constatés au bout de six à sept ans, remettant

en cause certains agents qui se sentent discrédités avec le sentiment de ne plus savoir faire, ni pouvoir faire une régénération de la forêt de qualité en raison des conditions de réalisation. La souffrance éprouvée se manifeste, non point parce qu'ils ne parviennent pas au-delà d'un certain temps à surmonter les difficultés, mais parce qu'ils se sentent disqualifiés au travers de cette épreuve.

Au final, c'est la gestion durable des forêts publiques, incluant le renouvellement de la ressource en bois et la transmission de cette ressource aux générations futures du point de vue qualitatif qui est remis en cause, ce qui pose à certains un dilemme éthique.

3. Des conflits de valeur grandissants, source de malaise

Les « conflits de valeur » renvoient à l'état de mal-être ressenti par l'agent lorsque ce qu'on lui demande de faire vient en opposition avec ses normes professionnelles, sociales ou subjectives, compte tenu de la nature du travail à réaliser ou encore du temps et des moyens dont il dispose.

En étant moins nombreux, il est convenu que les agents patrimoniaux n'ont plus le temps de « tout faire » ce qui laisse entendre qu'ils ne peuvent plus assurer toutes les missions. Pour compenser la perte d'effectif, l'enjeu consiste, d'après la Direction de l'Office National des Forêts, à devoir prioriser les missions. Or, les actions de priorisations sont déléguées en termes de responsabilité à chaque agent. En effet, les agents patrimoniaux peuvent se trouver en situation de devoir privilégier entre différentes activités d'égale importance pour eux, mais qui dans les objectifs fixés ne le sont pas en lien avec le management par objectif.

Quand ces situations se présentent, la double contrainte qui s'exerce sur eux réside dans le fait de devoir privilégier les unes au détriment des autres. Ces actions de priorisation induisent alors des conflits de valeurs importants.

Dans le processus que décrivent la plupart des agents patrimoniaux, il s'agit davantage de donner la priorité aux activités dites « marchandes » comme le marquage des bois, la « coupe régie » qui consiste à couper et à vendre les bois tout en ne laissant que peu de temps aux activités en lien avec la notion de service public telle que l'accueil du public ou le suivi de coupe par exemple.

Ceci peut alors mettre les agents patrimoniaux dans un conflit de valeur dans la mesure où s'ils ne sont plus en mesure d'assurer ce suivi par manque de temps, en lien avec la réduction d'effectif, cela peut avoir des conséquences néfastes, voire dommageable non seulement sur la forêt, mais également sur les relations avec les clients ou les exploitants forestiers auxquels ils doivent faire face quotidiennement. Sans surveillance de leur part, les sols peuvent être démolis par des exploitants forestiers en débardant, c'est-à-dire en sortant les bois de la forêt avec les engins. Ils savent qu'ensuite il faut plusieurs dizaines d'années avant que le sol ne se reconstruise. Or, la grande majorité des agents patrimoniaux témoignent d'un amour de la forêt et d'un sens des responsabilités développé vis-à-vis d'elle en termes de protection et de préservation au cœur des valeurs qui guident leur investissement dans le travail. C'est ce qui fait dire à certains que l'approche est différente entre le terrain et la direction puisque pour les agents il s'agit d'éviter les dégâts a priori tandis que la direction constaterait les dégâts a posteriori.

« On n'arrive plus à être disponible quand les bucherons arrivent pour le compte de l'exploitant. »

« Des exploitants forestiers nous ont mis la pression pour débarder, car eux aussi ont des impératifs économiques. Ils nous ont culpabilisé en disant qu'on serait responsable du chômage technique de leurs ouvriers si on ne les laissait pas débarder. »

Pour sortir de l'impasse, ils doivent donc faire un choix qui pourra amener non seulement à transgresser l'une ou l'autre des obligations ou responsabilités auxquelles ils sont soumis – soit juridiquement par le Code forestier, soit en termes d'objectifs pour les autres activités - mais aussi à faire des choses qu'ils réprouvent, c'est-à-dire d'en laisser de côté par manque de temps, ce qui

entraîne une souffrance des agents par rapport à ces activités qui restent en attente. Les agents patrimoniaux expriment leur frustration de devoir rentrer dans une logique de faire les choses à moitié. C'est d'ailleurs ce que certains expriment clairement :

« Le mal-être, il vient du fait de ne pas pouvoir faire tout ce qu'on doit faire »

« Ce qui fait mal, c'est de ne pas arriver à tout faire et de savoir que des activités vont en pâtir. »

Le travail empêché peut être facteur de perte de sens et source de souffrance. On peut le définir comme une situation où l'agent dispose d'une capacité d'agir, c'est-à-dire qu'il a les compétences et connaissances pour savoir quoi faire et comment le faire, mais que la situation ne lui permet pas de pouvoir agir, c'est-à-dire qu'il n'a pas les ressources en temps, matériel, effectif pour réaliser le travail comme il le voudrait comme c'est le cas des missions de service public.

D'autres exemples sont cités concernant la surveillance générale ou par rapport aux demandes des élus qui ne comprennent pas que les agents patrimoniaux n'aient plus le temps comme avant d'aller voir les noyers qui sont en train de mourir sur le bord de la route. Tout ceci est mal vécu par les agents qui considèrent que cela fait partie de leurs prérogatives. D'autant plus, que cela peut générer une montée de l'agressivité des clients.

Au final, des écarts en termes de valeurs sont perçus puisque certains estiment nécessaire de protéger la forêt contre l'ONF par rapport à une logique qui privilégie la coupe et la vente de bois au détriment de la préservation du patrimoine forestier. C'est ce que certains expriment en termes de conflit de valeurs :

« Quand je vois la politique de l'ONF, c'est produire plus et gagner plus avec la production de bois, le suivi des aménagements et le suivi des travaux, mais tout ceci en ne respectant pas forcément la forêt... ça ne va pas avec mes convictions »

4. Le métier d'agent patrimonial : un métier qui se vide de sa substance avec les plans successifs et notamment avec le plan 2012-2016

a) Une perte de maîtrise de l'activité avec la création de l'agence travaux

Une perte de maîtrise de l'activité qui leur était assignée touchant à l'activité de travaux et au management qui s'y rapportait se fait sentir en lien avec l'organisation matricielle mise en place. Ce type d'organisation a surtout créé des cloisonnements entre les différentes entités qui ne favorisent pas l'efficacité recherchée et semble être source de tension entre l'agence travaux et les agents patrimoniaux qui vivent ce cloisonnement comme une perte de compétences.

Les agents patrimoniaux des UT n'encadrent plus les ouvriers forestiers comme c'était le cas auparavant. En effet, une agence travaux, créée en 2009, gère aujourd'hui l'ensemble des ouvriers forestiers ; Les agents patrimoniaux ressentent alors une perte au niveau de la coordination et du suivi des travaux qui semble difficile à vivre dans la mesure où ils ne gèrent plus les travaux de A à Z.

« On a perdu en diversité du travail. On a perdu les travaux par exemple qui sont confiés maintenant à l'agence travaux. »

« On n'a le sentiment de ne plus pouvoir suivre la totalité du chemin »

« Avant, on gérait tout : on mettait en route les travaux, on suivait les travaux jusqu'au bout ; aujourd'hui on a l'impression d'être des boîtes aux lettres »

« On n'est plus acteur de ce qui se passe dans nos forêts, on prescrit les travaux et la date d'intervention. »

Aujourd'hui, ils s'occupent uniquement de la partie programmation et réception des travaux. Une partie de l'activité leur a donc été retirée puisque c'est un responsable de l'agence travaux qui gère actuellement les ouvriers en direct. Or, quand un problème survient entre la commande et la réalisation des travaux, les agents patrimoniaux doivent suivre la procédure en passant par un responsable main d'œuvre, placé sous l'autorité de l'agence travaux, ce qui génère un manque de réactivité. Ce cloisonnement s'avère donc être source de démotivation pour nombre d'entre eux.

b) Une activité qui devient de plus en plus administrative et informatisée

D'après certains agents patrimoniaux, la réduction des effectifs des agents administratifs a une conséquence directe sur eux dans la mesure où ils réalisent de plus en plus de travail administratif. Une partie des agents techniques a le sentiment de récupérer une large partie du travail qui incombait aux services administratifs, ce qui entraîne pour eux une démultiplication des tâches liées au suivi, ce qui n'existait pas auparavant. À cela s'ajoutent des circuits de validation de plus en plus lourds et formalisés, ce qui introduit beaucoup d'inertie dans le système qui risque de s'accroître avec le nouveau plan.

« On fait ce qu'autrefois les secrétaires faisaient. On récupère le travail de bureau. »

« Avant c'était une collègue administrative qui faisait la facturation, maintenant avec la baisse d'effectifs, c'est moi qui vais le faire »

Les agents disent alors que la charge de travail qui en découle augmente en plus du reste et le risque qu'ils y voient est de perdre leur valeur ajoutée en tant qu'agents forestiers de terrain en étant davantage au bureau que dans la forêt.

« Le problème, c'est qu'on passe de moins en moins de temps dehors et de plus en plus à l'intérieur à se consacrer au travail de bureau et à l'informatique. »

« Maintenant, on répond aux mails ; on fait de plus en plus de travail de secrétariat. »

La sensation de faire de plus en plus un métier administratif se manifeste pour l'ensemble des agents techniques. Dans cette perspective, plusieurs personnes abordent l'attention particulière apportée aux fichiers à transmettre au niveau des coupes, des plans de travaux, aux rapports d'activité, les fiches de martelages à saisir informatiquement, aux tableaux Excel à compléter, ce qui change l'activité de travail puisque dans l'esprit de plusieurs, il s'agit davantage de rendre des comptes que de faire le travail en lui-même. Les agents ont l'impression de devoir rendre des comptes aux différents services de l'ONF que ce soit au service forêt qui leur demande des informations sur les coupes, ou à l'agence travaux sur les chantiers travaux. Dans le discours, il s'agit d'une dégradation du contenu du travail de terrain. Le temps passé « au bureau » dédié à saisir les données par informatique, saisir les commandes d'achats, c'est autant de temps qu'ils ne passent plus dans la forêt, ce qui change leur rapport au travail et les éloigne de leur métier initial, celui qu'ils ont choisi pour une grande majorité d'entre eux.

Il est fait référence au tableau de lotissement des bois qu'ils envoient au service commercialisation, aux nombreuses demandes par mails qu'ils doivent traiter après la journée de terrain. Si certains continuent de vivre leur travail de façon positive en pouvant s'y reconnaître ; d'autres à l'inverse ressentent une perte d'autonomie qui provoque un appauvrissement des tâches, source d'insatisfaction. L'invitation à être autonome devient alors paradoxale pour certains dans la mesure où ils ont le sentiment d'être contraints en permanence. Les marges de manœuvre leur semblent ainsi de plus en plus réduites avec un morcellement de l'activité qui oblige à des remaniements identitaires. La valorisation du travail prescrit se fait au détriment de la prise en compte de l'activité réelle des agents, ce qui a pour effet de vider l'activité de sa richesse et de son intérêt. C'est donc dans ce contexte que naît le sentiment d'instrumentalisation qui consiste à se sentir « exécutant ». Cette faible possibilité d'exercer pleinement ses compétences est source d'insatisfaction et fait naître un rapport au travail vécu sur le mode plutôt négatif.

À ce travail administratif, s'ajoute un travail de plus en plus informatisé notamment concernant le suivi des parcelles, ce qui semble leur prendre beaucoup de temps alors même qu'ils en manquent. La plupart des agents patrimoniaux rencontrés sont unanimes pour dire que les logiciels informatiques ne sont pas au point, notamment l'application SÉQUOIA - TECK auquel ils font référence. Plusieurs agents qualifient cet outil « d'usine à gaz », exprimant la complexité du système qui leur rend la tâche difficile en ne leur laissant que peu de marge de manœuvre. Concernant la programmation des travaux, ils doivent rentrer les informations dans ce logiciel qui permet ensuite de facturer. Mais, pour certains cet outil ne fonctionne pas correctement, ce qui les oblige à réaliser à part les plans de la parcelle. En plus de saisir les informations informatiquement, plusieurs sont obligés de faire le travail en double en faisant une version papier.

Facteur de tensions, tout ceci génère une perte de temps qui ne va pas dans le sens de la productivité et de la qualité exigée. Ce nouveau système est vécu comme un empêchement à travailler. Dans l'esprit de la plupart des personnes interrogées, SEQUOIA - TECK est vécu comme la cause d'un manque de réactivité et de qualité de service qui peut être source d'une baisse de motivation.

Le sentiment exprimé est donc un sentiment de frustration et d'impuissance face à un système qui est sans cesse soumis à des aléas qu'ils ne maîtrisent pas, ce qui leur fait dire que « *quand la technique ne fonctionne pas, c'est très difficile* ». La nécessité d'avoir un système informatique performant et des formations adaptées aux enjeux du terrain revient donc comme un leitmotiv.

c) Un processus de spécialisation qui s'accroît avec le projet de réduction des effectifs avec le risque de perdre progressivement une partie des compétences acquises, voire ces missions

En lien avec la réduction d'effectifs à l'œuvre au sein de l'office et qui se poursuit dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, on constate qu'un processus de spécialisation se renforce dans certaines unités territoriales. Pour autant, ce phénomène ne se vérifie pas dans toutes.

La direction perçoit le fait de spécialiser les agents patrimoniaux d'une UT sur des activités « transversales » comme une réponse à la baisse des effectifs afin de se concentrer sur certaines activités, en positionnant les agents comme des référents ou correspondants (accueil du public, biodiversité, chasse, archéologie...). Il n'en va pas forcément de même pour une partie des agents. La diversité des activités sur un triage permettait auparavant de gérer la forêt dans sa dimension globale. D'un métier plutôt généraliste qui constituait une part importante de l'intérêt et du plaisir au travail, la spécialisation fragmente l'activité en la morcelant sur des tâches particulières tout en élargissant le périmètre du triage à des massifs, forêt, UT... en fonction des sites. On passe ainsi d'une spécialisation par territoire à une spécialisation par tâches en faisant disparaître la notion de triage sur ces « spécialités ».

Les agents patrimoniaux ont à la base une activité qui se caractérise par une polyvalence liée à la pluralité des tâches, qu'il s'agisse de l'accueil du public, de la surveillance générale, du suivi de coupe, de l'inventaire, du martelage ou encore de la programmation des travaux, etc. La majorité de ces tâches requiert des compétences techniques qui reposent sur une connaissance approfondie de la gestion forestière et une expérience professionnelle du terrain importante acquise dans le temps. Parallèlement à ces compétences, d'autres, liées spécifiquement à la relation de service, apparaissent, d'ordre relationnel et pédagogique. Ces compétences s'exercent, par exemple, sur des questions relatives à l'aménagement des forêts communales portant notamment sur des missions de service public vis-à-vis des maires ou des promeneurs. Les agents doivent alors faire preuve de clarté et de pédagogie dans leurs explications.

Avec ces spécialisations, les agents deviennent référent sur des tâches particulières comme l'accueil du public, la surveillance (police), la surveillance de coupe, la biodiversité, autant de tâches parcellisées et donc plus aisément quantifiables qui faisaient pourtant partie intégrante du métier et de sa diversité. L'angoisse de certains est de perdre en compétences en n'effectuant plus toutes les tâches à l'échelle du triage, mais en les segmentant et en les répartissant sur les différents agents patrimoniaux à l'échelle de l'UT. La logique qui s'inscrit à l'office fait dire à plusieurs personnes interrogées que le métier n'est plus généraliste, mais

devient spécialiste avec la crainte pour certains de s'enfermer dans ces spécialisations ou à être cantonnés dans un domaine en particulier sans avoir cette vision globale pourtant très importante pour la gestion de la forêt.

Au-delà du risque de perdre en compétences, les agents patrimoniaux craignent qu'avec les départs en retraite, les spécialisations ne soient plus complètement redistribuées en raison non seulement d'une surcharge de travail qui s'accroît comme on l'a démontré dans la partie charge de travail, mais également en raison d'un manque de temps. Au final, c'est une partie importante du travail qui constitue aux yeux de certains agents le cœur du métier qui risque de disparaître avec ces derniers.

d) *Suppression des postes des personnes partant à la retraite et sentiment de perte d'utilité sociale*

D'ailleurs, les suppressions de postes suite aux départs en retraite ont des conséquences tant sur ceux qui partiront dans les prochaines années à la retraite que sur ceux qui restent. En effet, comme le précise la sociologue Danièle Linhart dans son ouvrage *Perte d'emploi, perte de soi*⁷ : « *il y a tout ce que le travail apporte au-delà du seul salaire : un lieu où se partage un même destin professionnel avec les collègues de travail, un lieu où se tissent les rapports sociaux importants autour d'un ensemble de valeurs, de règles élaborées à distance des organigrammes officiels, des normes et des règlements, des prescriptions. Ces valeurs, cette culture produite par des agents dans leur expérience commune d'un même travail, d'un même sort salarial s'expriment à travers des formes diverses de solidarité, de sociabilité et de convivialité. Elles sont relayées individuellement par le sens que chacun apporte à ce qu'il fait, le sentiment d'utilité sociale qu'il en retire. L'image que chacun a de lui-même, l'identité qu'il porte, la place qu'il trouve dans la société, celle qu'il peut assumer dans sa famille et auprès de ses proches, ses projets, tout cela repose sur le travail.* »

⁷ Danièle Linhart, *Perte d'emploi, perte de soi*, Erès

En supprimant les postes de ceux qui vont partir en retraite, ou plus exactement en redistribuant en partie la charge de travail sur ceux qui restent, certains des agents ont le sentiment d'une non-reconnaissance des efforts fournis auquel s'ajoute un sentiment d'inutilité comme si « le travail réalisé n'avait servi à rien ». D'ailleurs, un manque de communication sur les conditions de départs en retraite se fait sentir pour une partie des agents qui aggrave un sentiment d'angoisse par rapport à l'avenir en général.

IV. Une analyse critique du plan d'action de l'ONF

La demande faite était d'analyser la pertinence, l'opportunité, la faisabilité des modalités prévues par la Direction pour compenser la baisse des effectifs et les conditions de leur mise en œuvre. La DT COAL a effectivement annoncé un plan d'action en octobre 2012 comme réponse aux problématiques de conditions de travail soulevées à l'issue de l'audit socio -organisationnel réalisé en janvier 2012 par le cabinet Capital Santé.

Ce plan comporte 5 axes de progrès :

- Rénover et améliorer le management par objectifs
- Améliorer le fonctionnement matriciel entre services
- Renforcer le management (technique en particulier) avec une plus forte présence de cadres sur le terrain
- Accompagner les personnels concernés par le déploiement Sequoia - Teck et Forêt- Bois
- Autres mesures favorisant l'efficacité managériale, la cohésion et le dialogue social

Nous développons ci- dessous point par point, les points forts et faibles de ce plan au regard des problématiques santé et sécurité.

		Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail		Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Rénover / améliorer le management par objectifs : davantage participatif, qualitatif et porteur de priorités				
1A	Faire évoluer la forme des contrats d’actions (qui deviennent des « feuilles de route ») pour intégrer du qualitatif, des objectifs d’action et des priorités : disposition contenue dans les contrats de gestion des agences	Faible	Le problème actuel réside dans le fait qu'il est devenu impossible de préserver la qualité des tâches essentielles. Mettre un objectif de qualité sans moyen ne sera pas suffisant	Facile	Moyennant l'acceptation des personnes
1B	Renforcer la discussion sur ces feuilles de route à chaque niveau (RUT et son équipe, RUT et DA) : disposition contenue dans les contrats de gestion des agences	Moyenne	Ces temps d’échange peuvent permettre d’ajuster une partie des injonctions contradictoires à condition d’être réguliers et de régler certaines questions essentielles de définitions des priorités	Moyenne	Ces discussions nécessite du temps, qui est de plus en plus difficile à trouver compte tenu de la charge et de l'augmentation de la taille des équipes
1C	Réflexion sur les pistes d’amélioration de l’efficacité du travail ; 1er semestre 2013 : groupe de travail « ARC » avec les représentants de tous les acteurs concernés par cette activité	Moyenne	Il s'agit plus d'un problème d'adéquation missions/moyens qu'un problème d'efficacité qui nécessite e retravailler sur les priorités de l'ONF par métier	Moyenne	La qualité de ces travaux dépendent de l'investissement des acteurs, dont beaucoup n'y croit plus. Nécessitera des engagements de la direction dans les actes et pas uniquement dans les paroles
1D	Développer le renfort d’OF pour aider à la réalisation de certaines missions patrimoniales	Forte	S'agissant d'un problème de charge de travail tout renfort en personnel est de nature à réduire les problèmes de santé physique	Difficile	Fort risque de contestation sociale de la part des AP et des RUT qui auront le sentiment qu'on brade leur métier Les OF sont aussi touchés par les réductions de moyens et d'effectifs

		Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail		Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Améliorer le fonctionnement matriciel (1/3)				
2A	Améliorer le fonctionnement des CODIR ATE pour que ce soit un lieu d'arbitrage des priorités de l'Agence avec les responsables concernés (travaux, coupe, étude, foncier, informatique, RH...) : mutualisation des bonnes pratiques entre DA + disposition contenue dans les contrats de gestion des agences et les FR des UT	Forte	Les agences, services et UT étant sous forte tension liée à l'inadéquation missions/moyens, seuls des arbitrages constant de l adirection et de l'encadrement peut permettre à court et moyen terme d'atténuer les effets des réductions d'effectifs. La définition des priorités doit être une priorité.	Moyenne	Les arbitrages permanents seront toujours rendu difficile par la situation de tension sur les moyens Nécessite du temps hebdomadaire
2B	Faire régulièrement des réunions d'UT associant les services spécialisés intervenant sur le territoire de l'UT : disposition contenue dans les contrats de gestion des agences et les FR des UT	Forte	Compte tenu des difficultés, des ajustements constants sont nécessaires	Difficile	Tous les services dont il est question sont déjà surchargés, et certains ont même atteint un état de saturation.
2C	Améliorer l'information des personnels de soutien	Faible	Le problème actuel réside dans le fait qu'il est devenu impossible de préserver la qualité des tâches essentielles. Mieux informer ne peut qu'être positif, mais ne sera pas suffisant	Facile	Il existe un service de communication dans la DT

	Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail			Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Améliorer le fonctionnement matriciel (1/3)				
2D	Continuer à enrichir / diversifier la présentation d’actions réalisées et la mutualisation de bonnes pratiques	Moyenne	Les dispositifs d’échange de bonnes pratiques peuvent être ambigus et dépend de ce que chaque acteur estime être une bonne pratiques. Ce type d'action peut avoir l'effet inverse que celui escompté s'il n'est pas bien maitrisé	Difficile	Dans le contexte actuel de fort conflits de valeur, cette action nécessitera beaucoup de précautions dans sa mise en œuvre. De plus ce type d'échanges peuvent être gourmand en temps, qui est une denrée rare à l'ONF
2E	Améliorer le processus d’information des OF (accès à intraforêt et à la messagerie – cf. démarche nationale)	Moyenne	Facilite la coopération entre exploitation et travaux est de nature à réduire les risques, mais l'information seule ne pourra pas régler tous les problèmes entre ces services	Moyenne	Donner accès est facile, mais s'assurer de l'utilisation de ce type d'outil est loin d'être acquis

		Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail		Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Améliorer le fonctionnement matriciel (2/3) - Améliorer spécifiquement la relation ATE-ATX				
2F	Codir DT, Codir ATE et réunion d'UT, lieux d'échanges et de remédiation sur la préparation et le suivi des programmes de travaux (cf dia précédente)	Forte	Les agences, services et UT étant sous forte tension liée à l'inadéquation missions/moyens, seuls des arbitrages constant de l'adirection et de l'encadrement peut permettre à court et moyen terme d'atténuer les effets des réductions d'effectifs. La définition des priorités doit être une priorité.	Moyenne	Les arbitrages permanents seront toujours rendu difficile par la situation de tension sur les moyens Nécessite du temps hebdomadaire
2G	S'appuyer sur le déploiement de Sequoia –Teck pour mieux anticiper et piloter la réalisation des programmes confiés à l'ATX	Moyenne	L'informatique n'apporte pas toujours les simplifications espérée. Faire avec, c'est plus souvent faire autrement que plus facilement.	Difficile	Nécessite un temps de mise en place et d'apprentissage, difficile à trouver actuellement. De plus les fonctions informatiques sont en état de saturation. Les logiciels en question ayant des bug, il y aura de la restistance par rapport à ce type d'action

		Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail		Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Améliorer le fonctionnement matriciel (2/3) - Améliorer spécifiquement la relation ATE-ATX				
2H	Créer d’autres temps d’échange tout au long de l’année et à différents niveaux, et notamment : - Présentation des programmes de travaux par les responsables de service forêt à la première réunion de DP des OF - Journées d’échanges techniques conjointes ATX-ATE-D.Forêt (6 en 2013, 1 par agence territoriale, dont 4 au premier semestre) - Réunions (3) d’échange sur la préparation du référentiel de prestations 2014 et l’actualisation du processus TRA, associant toutes les catégories d’acteurs concernés par la prescription et la réalisation des travaux	Moyenne	Facilite la coopération entre exploitation et travaux est de nature à réduire les risques, mais l'information seule ne pourra pas régler tous les problèmes entre ces services	Difficile	Si a priori ce type d'action semble facile à mettre en œuvre, dans le cas de la DT COAL cela semble plus compliqué dans la mesure où les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.

Action	Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail			Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
	Améliorer le fonctionnement matriciel (3/3)				
2I	Elaboration d'une prospective pluriannuelle (3 ans : 2014-2016) des programmations de travaux sylvicoles en FD, par bassins d'emploi et par grande nature de travaux (travaux manuels et travaux mécanisés) : fin 1er semestre 2013	Forte	Tout élément de prévision permettra de mieux définir les priorités et donc de mieux affecter les ressources. Cependant, il faut garder en tête que ces ressources sont déjà sous contrainte. Prioriser consiste à "déshabiller Paul pour habiller Pierre"	Difficile	Tout travail de prévision nécessite des ressources en personnel, dans dans les fonction d'études que de terrain.
2J	Harmonisation- clarification des missions et pratique des ARC ; démarche avec groupe de travail associant les représentants de tous les acteurs du processus : fin de 1er semestre 2013	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Difficile	Les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive. De plus, les conflits de vision entre acteurs sur la question du matriciel empêche actuellement tout travail de ce type
2K	Formation des personnels de la D. Bois à Recprev pour un partage concerté de la prospective à 3 ans des volumes de bois à mobiliser avec la Direction et les services Forêt : fin année 2013	Moyenne	Le développement de compétences permettra aux personnels de travailler plus efficacement	Moyenne	Le service informatique est en situation de saturation et le temps nécessaire aux formations devra être anticipé pour s'intégrer aux agendas des formateurs et participants
2L	Harmonisation/simplification des clauses particulières des ventes de BSP : fin année 2013	Moyenne	Une simplification des processus peut permettre d'alléger la charge des personnels concernés	Moyenne	Ce travaille d'élaboration nécessite du temps. Une ressource dédiée devrait être envisagée

Action	Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail			Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
	Renforcer le management (technique en particulier), avec une plus forte présence des cadres sur le terrain				
3A	Renforcer la présence du DA et des personnels du service Forêts sur le terrain, au contact des équipes d'UT, à l'occasion des étapes clés de la gestion forestière : Disposition contenue dans les contrats de gestion des agences : 30 jours pour les DA et 45 jours pour les RSF	Moyenne	Il y a des attentes des personnels pour que les membres de la direction soient plus présent sur le terrain. Cela répond donc en partie à une attente	Moyenne	Compte tenu de la taille et de la topographie de certaines agence, et de la charge de travail des DA cela semble difficile à organiser et suivre dans le temps. D'autant que dans une situation de tension aussi forte, l'accueil des personnels, même quand ils en sont demandeurs, pourra être difficile.
3B	Organiser des RV techniques (associant représentants de tous les métiers concernés, yc interfaces) par an et par territoire bio-géographique (montagne, littoral et plaine)	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Difficile	Les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.

Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail			Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic		
Action	Accompagner les personnels concernés par le déploiement des nouveaux logiciels métier Sequoia-Teck et Forêt-Bois				
4A	Formation-tutorat des personnels concernés	Moyenne	Le développement de compétences permettra aux personnels de travailler plus efficacement	Moyenne	Le service informatique est en situation de saturation et le temps nécessaire aux formations devra être anticipé pour s'intégrer aux agendas des formateurs et participants. Il faut d'abord régler les problèmes de fonctionnement du logiciel
4B	Réunion de tous les personnels de soutien d'une même Agence ou Direction, 1 à 2 fois par an	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Difficile	Les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.
4C	Création/amélioration des réseaux « thématiques » (Bois, Budget-contrôle de gestion, Appro-compta, Achat, ..) : 2 réunions par an (dont 1 par conférence téléphonique)	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Difficile	Les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.

		Efficacité attendue en terme santé et sécurité au travail		Facilité de mise en œuvre au regard du diagnostic	
Action	Autres mesures "transversales" proposées favorisant l'efficacité managériale, la cohésion et le dialogue social				
5A	Poursuivre/amplifier les formations de connaissance de la DT et de son contexte pour les nouveaux arrivants (principaux guides par essence, environnement, ...)	Faible	Une bonne intégration des nouveaux agents est utile	Facile	Existe déjà
5B	Élargir si besoin à d'autres agences des rencontres DA/OS PEF locales (fait dans l'Ag BB à la demande des OS)	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Difficile	Les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.
5C	Poursuivre les journées de convivialité (bien installées en COAL) et les étendre aux OF (à inviter avec les PEF du même territoire)	Moyenne	Facilite la coopération entre services est de nature à réduire les risques	Moyenne	Existe déjà. A maintenir, même si les différents acteurs ne pourront pas multiplier les réunions compte tenu de leurs charges de travail excessive.

Ainsi les actions regroupées dans le tableau ci-dessous doivent faire l'objet d'une réflexion en termes d'opportunité :

- **En vert foncé** : les actions à réaliser absolument et rapidement
- **En vert clair** : les actions à réaliser tout en s'assurant de leur impact favorable
- **En jaune** : les actions à réaliser à condition que le rapport Efficacité / Facilité de mise en œuvre reste favorable
- **En orange** : les actions qui doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie en terme d'opportunité, notamment au regard des contraintes préalables à lever
- **En rouge** : les actions à éviter

Efficacité				
Forte		2A - 2F	1D - 2B - 2I	
Moyenne		1B - 1C - 2E - 2K - 2L - 3A - 4A - 5C	2D - 2G - 2H - 2J - 3B - 4B - 4C - 5B	
Faible	1A - 2C - 5A			
	Facile	Moyenne	Difficile	Mise en œuvre

En synthèse, on peut voir que les actions actuellement envisagées ne permettent qu'au mieux d'atténuer les effets des précédentes réorganisations et des réductions d'effectifs

V. Synthèse et préconisations

L'ONF fait face à des changements depuis de nombreuses années. Ainsi la première caractéristique du projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs de la Direction COAL de l'ONF dans le cadre du COP 2012-2016 est d'être un projet qui s'inscrit dans la suite de près de 30 ans de restructuration, en particulier sur les 10 dernières années. Ce point est important car les effets prévisibles du projet sont intimement liés à l'état de santé physique et mental actuel des agents, en grande partie affectés par les changements précédents.

Il a été vu dans ce rapport que les fonctions administratives sont déjà pour une grande partie en situation de saturation en termes de charge et de complexité des tâches à réaliser. C'est en particulier ces fonctions qui ont eu à supporter les suppressions de postes lors du précédent contrat d'objectif et de performance. Or les problèmes de fonctionnement que cela engendre ont des répercussions en chaîne sur les autres services administratifs et de terrain. Il apparaît qu'actuellement seul un surinvestissement d'une partie des agents permet de palier cet état de saturation, avec des effets néfastes sur la santé physique et mentale de ces agents.

Par ailleurs, d'autres réorganisations ou projets ont aussi concouru à la déstabilisation des agents de la DT. Ainsi le recours à un fonctionnement matriciel n'est aujourd'hui pas encore digéré et engendre des dysfonctionnements et des conflits entre services. Par ailleurs ces changements étant aussi à forte portée symbolique (des responsabilités ayant été retirées aux agents de terrain), au-delà des dysfonctionnements, le retour à un fonctionnement non-matriciel est devenu un enjeu d'autant plus fort qu'il redonnerait des marges de manœuvre aux agents patrimoniaux en termes de postes à un moment de réduction des effectifs.

L'Office voit aussi une saturation de ses personnels informaticiens et des problèmes de fonctionnement de certaines applications (ex. SEQUOIA TECK), jouant un rôle amplificateur des difficultés actuelles et futures. Si l'ONF compte sur l'informatisation pour générer des gains de « productivité », cela est pour l'instant loin d'être acquis dans tous les métiers. Une partie des agents est hostile à la multiplication des outils informatiques pour plusieurs raisons :

- Le sentiment de devoir abandonner une part de son travail, notamment de terrain, pour faire tâches administratives qui devraient être faites par d'autres.
- Pour certains, des difficultés pour raisonnablement maîtriser ces nouvelles technologies
- Le fait de se retrouver avec plus de travail au final, notamment du fait de certains dysfonctionnements

Le projet de réduction des effectifs vient donc buter sur ces problèmes de fond et les amplifie.

Concernant les fonctions administratives, la réduction sur de nouveaux postes ne fera qu'accentuer encore les problèmes actuels. Et seul un travail sur la priorisation de missions et des tâches serait de nature à atténuer les effets des réductions de poste. En effet, à l'heure actuelle, il n'est plus possible d'attendre des agents administratifs qu'ils exécutent tout ce qui leur est confié. La direction doit donc redéfinir les missions et tâches essentielles, ainsi que le niveau d'exigence pour chacune d'elles. Ce travail est difficile car il est toujours ardu d'accepter, en tant que direction autant que pour les agents, de ne plus faire une partie du travail.

De la même manière, les réductions d'effectif dans les métiers de RUT et d'agent du patrimoine doit faire l'objet d'un travail de fond sur les rôles et missions de l'ONF. En augmentant les surfaces des triages et le nombre d'AP par UT, la charge de travail des AP et des RUT augmente au point que plus aucune mission ne peut encore être réellement préservée. Il n'est aujourd'hui plus possible de faire le métier comme les AP et RUT l'ont appris il y a 20 ans. Or ce processus de réélaboration du métier est de fait laissé aux AP / RUT, dont le très fort engagement dans le travail les conduit le plus souvent à pallier en travaillant plus. Et même

quand certaines tâches sont délaissées, sur le plan de la santé ce n'est que remplacer une charge de travail par le fardeau de l'empêchement de faire un travail de qualité, tout aussi préjudiciable.

Concernant les agents patrimoniaux, qui subissent comme les agents administratifs, une augmentation des risques psychosociaux, ils doivent en plus faire face à une augmentation des risques physiques. Dans une population dont la moyenne d'âge est déjà élevée, et le parcours professionnel marqué par de longues expositions à des facteurs de pénibilité, la réduction des effectifs conduira mécaniquement à une surexposition à différents risques :

- Troubles musculo-squelettiques
- Exposition aux produits chimiques
- Risques routiers

Compte tenu de la demande initiale, et s'agissant d'un projet de réduction des effectifs, nous ne proposerons donc pas dans nos préconisations le recours à l'embauche de personnel. Mais il faut être conscient que dans l'état actuel de tension extrême entre les charges de travail / mission et les moyens mis en face, toute autre action ne pourra avoir qu'un impact limité sur la préservation de la santé des agents.

En effets, les mesures les plus efficaces sur le plan de charge sont au cœur des conflits éthiques que vivent les agents de l'ONF, en particulier dans les capacités de l'Office à poursuivre sa mission de service public de gestion durable de la forêt. Pour être clair, sans ressources supplémentaires, le principal moyen de réduire les impacts sur la santé physique consiste à réduire le périmètre des missions et donc des tâches à réaliser.

1.Redéfinir les rôles, missions et priorités de l'ONF puis soutenir les agents sur le terrain

Il n'est plus possible de tout faire et les agents ne sont plus en mesure de trancher les injonctions contradictoires du quotidien. Si habituellement il est préférable de laisser des marges de manœuvre aux personnes pour faire face à ces dilemmes, la situation des agents de l'ONF est telle que ces marges de manœuvre ont disparu alors que les agents veulent maintenir un haut niveau de service public. Il est donc impératif que la direction redéfinisse les rôles et missions de ses agents. Ce travail devra être ensuite expliqué aux interlocuteurs des agents de terrain, notamment communes, car la réduction des missions de service public ne peut se faire sans heurt.

2.Remettre en cause l'utilisation des IGA comme critère principale de calcul des affectations de réduction de postes

Certains critères de pénibilité des postes, comme le suivi de territoires morcelés ou en zone de montagne devraient être mieux pris en compte, au regard de la taille des réseaux que les agents doivent animer (notamment communes).

3.Réduire le réseau de contraintes

Dans la situation où on ne peut pas remettre en cause la réduction d'effectif, la direction doit essayer de réduire d'autres sources de tensions psychosociales. Ainsi plusieurs sujets sont régulièrement remis sur la table de discussion. Il s'agit en particulier de l'organisation matricielle, dont les gains de productivité ne sont en réalité bien souvent liés qu'à des mutualisations de postes favorables à la réduction d'effectif.

4. Soigner l'informatique

Il est urgent de stabiliser le fonctionnement des logiciels, applications et outils informatiques actuels avant d'en lancer de nouveau. En effet, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont souvent déployées dans l'objectif de gagner du temps et de la productivité. Mais il n'est pas rare que la mise œuvre de ce type de projet sous-estime les besoins (facteur temps, moyens humains et financiers) garants de leur réussite. De ce fait, ces projets aboutissent souvent à lancement trop rapide, source de bugs qui loin d'améliorer les processus de travail, aggravent les dysfonctionnements organisationnels.

5. Poursuivre le travail de réduction des expositions aux facteurs de pénibilité

Il y a à l'ONF un travail de prévention des risques professionnels. Les actions portant sur la réduction de la pénibilité des postes doivent être poursuivies. Pour autant une part importante des facteurs de pénibilité reste intrinsèque au métier,

6. Poursuivre la participation des AP au redécoupage des triages.

Cette action est évidemment ambiguë. Car d'un côté cela implique que l'AP s'engage dans une réflexion dont il désapprouve la finalité. Mais si ce n'est pas les personnes qui font le travail au quotidien qui élaborent les solutions de terrain, les dysfonctionnements n'en seront que plus nombreux.

7. Donner de la visibilité sur les réorganisations futures

Compte tenu de la succession des changements, le travail par plans successifs a créé une forte angoisse chez les agents. La majorité ne se fait d'ailleurs aucune illusion sur le prochain COP et s'attend à de nouvelles réductions d'effectifs. De plus la succession ininterrompue de changements épuise les personnes et les équipes.

Il serait donc utile d'informer les personnels et leurs représentants sur les organigrammes cibles des prochaines années. Car il est crucial qu'à moment donné, ces personnes puissent reprendre leur souffle et stabiliser de nouveau fonctionnement.

Méthodologie et déroulement de l'intervention

L'expertise s'est déroulée en 4 phases :

- Pré-diagnostic ;
- Analyse du travail réel ;
- Diagnostic ;
- Préconisations

1. Pré-diagnostic

Le pré-diagnostic nous permet de formuler des hypothèses, qui feront l'objet d'une analyse détaillée des activités de travail, à l'issue de laquelle nous construirons le diagnostic.

Ce pré-diagnostic est constitué de l'analyse documentaire et d'entretiens individuels avec les responsables de projet et des membres de l'encadrement, à savoir :

- Le Directeur territorial et le Directeur des Ressources Humaines ;
- Le Directeur de l'agence Montagne Auvergne ;
- Le Directeur de l'agence Berry Bourbonnais ;
- L'assistante sociale ;
- La responsable de l'agence Travaux ;
- Les représentants du personnel (appel téléphonique)

a. Entretiens de pré-analyse

Compte tenu des éléments recueillis au cours de l'analyse de la demande, nous pourrions considérer des hypothèses de travail, qui seront affinées et contextualisées lors d'entretiens de pré analyse.

Ces premières hypothèses de travail seront élaborées en lien avec des connaissances scientifiques (sur le fonctionnement de l'homme au travail, normes ergonomiques, etc.) et de l'expérience de l'intervenant (intervention sur des questions similaires, dans le même domaine, etc.) pour que le CHSCT et l'ensemble des acteurs puissent d'emblée mieux appréhender les enjeux spécifiques à la demande initiale.

Il s'agit, dans ce premier temps, de recueillir des données sur l'ensemble des facteurs susceptibles d'exercer une influence sur la (les) situation(s) de travail concernée(s) :

- L'environnement et le contexte social ;
 - Les caractéristiques des tâches et missions (exigences délais-quantité-qualité, évolution, planification, interaction avec autres acteurs...);
 - Les dispositifs techniques et l'environnement (caractéristiques des équipements de travail utilisés, ambiances physiques de travail...)
 - L'organisation du travail (durée de travail, aménagement des horaires, management, modalités d'acquisition des compétences...);
 - Les modalités du projet.
-

b. Analyse documentaire

Nous procéderons à une analyse documentaire dans le but de préciser notre compréhension de l'histoire et du cheminement de la problématique.

Une première phase d'analyse documentaire est réalisée afin d'instruire la problématique à partir des documents remis à ce jour. Les documents fournis à ce stade de l'analyse sont :

- Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016,
- Le dossier Info Consultation des IRP sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs de la Direction Territoriale Centre Ouest Auvergne Limousin dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance État/ONF/COFOR 2012-2016 : volet national et volet territorial
- Les résultats de l'audit socio-organisationnel (ASO) et de comptes rendus des réunions de restitution organisée auprès des personnels,
- Avant-Projet Stratégique Territorial de la DT COAL pour la période 2012-2016

Organisation :

- Organigramme hiérarchique et fonctionnel (avec répartition des effectifs) ;
- Répartitions des effectifs du personnel : volumes et fonctions ;
- Fiches de postes pour les métiers concernés.

Données RH :

- Données trimestrielles et annuelles d'absentéisme sur l'ensemble de l'établissement en 2010, 2011 et 2012 (détail par cause : arrêt court, congé longue maladie, congé maternité...);
- Statistiques d'accident du travail (TF/TG et nombre d'accidents déclarés avec arrêts et sans arrêt, par mois et par agence pour 2011 et 2012).

Activités et gestion des risques professionnels :

- Document Unique sur la Prévention des Risques professionnels et Plans d'action associés (2011 et actuel).

Activités du CHSCT, DP et CE :

- Derniers comptes rendus du CHSCT, des DP et du CE Documents émanant du médecin du travail et de l'inspection du travail :

2. Analyse du travail réel

À partir des hypothèses formulées, il s'agit d'établir la spécificité des activités réelles de travail, c'est-à-dire de chercher à répondre aux questions :

- Comment s'établit l'équilibre entre ce qui « est demandé » à l'individu et ce que « ça lui demande » réellement ;
 - Les individus développent des régulations adaptatives pour arbitrer entre les effets du travail sur eux et la performance attendue d'eux : atteindre les objectifs malgré la fatigue ou faire moins ou différemment pour préserver sa santé. Quelles conséquences peuvent avoir ces régulations sur :
 - L'efficacité du travail ?
-

- La qualité du travail ?
- Leur perception de cette efficacité et de cette qualité ?
- Les compétences développées ?
- Leur santé et sécurité ?

Le cabinet a fait préciser le périmètre en termes d'agents et notamment de savoir si l'encadrement doit aussi être inclus dans le diagnostic, ce que les membres du CHSCT ont confirmé. Il s'agit également d'agents issus de l'administratif et technique.

Afin de pouvoir préciser le plan de travail, le cabinet d'expertise a fait préciser au CHSCT les critères pertinents pour la constitution des échantillons d'agents à rencontrer, ainsi que les agences où auront lieu des entretiens et visites.

Ainsi ont été définis comme critères pour la constitution de l'échantillon :

- Niveau d'expérience ;
 - Niveau hiérarchique ;
 - Statut ;
 - Sexe ;
 - Métier actuel
-

Les entretiens sont de type semi-directif, ce qui permet d'obtenir des informations sur les thèmes définis plus haut, en laissant une grande ouverture à l'expression personnelle. L'idée n'est pas de passer en revue un par un chaque élément, mais de repérer dans les propos des agents ce qui relève de ces différents éléments.

Les entretiens ont lieu en face à face entre le consultant et l'agent, selon un principe de neutralité bienveillante, sans lien de subordination ni avec les représentants du personnel ni avec la Direction. Afin de protéger l'anonymat des propos recueillis, aucun compte rendu individuel d'entretien n'est transmis à l'entreprise, la direction ou les représentants du personnel.

Le périmètre de l'intervention a été défini lors d'un comité de pilotage le 21 mai 2013. Les entretiens ont donc été réalisés sur la Direction territoriale Centre Ouest Auvergne Limousin auprès de Responsables d'unité territoriale, d'agents patrimoniaux et d'agents administratifs sur:

- Agence Centre Val de Loire : Unité territoriale de Loir et Cher, UT Orléans, UT Eure et Loir
- Agence Berry Bourbonnais : Unité territoriale de Vierzon, UT Boischaut Sud, UT Poinçonnet
- Agence Pays de la Loire : UT Sarthe -Mayenne
- Agence Montagne Auvergne : UT Livradois Forez, UT Est Cantal, UT Sancy Cézallier
- Agence Lempdes

Des observations de l'activité de martelage ont également été réalisées sur :

- Agence Montagne Auvergne : UT de Clermont Combrailles, UT Est Cantal, UT Sancy Cézallier, UT Livradois Forez

3. Diagnostic

L'interprétation des résultats de ces analyses permet d'établir un diagnostic qualifiant et quantifiant :

- Les contraintes et les exigences du travail relatives :
 - Au poste de travail (réglementation applicable, cadences, dysfonctionnements, charge de travail, exigences liées aux services rendus aux usagers, etc.) ;
 - À l'organisation (horaires, répartition des tâches et des rôles, référent hiérarchique, etc.).
- Les interactions psychosociales (coopération, entraide possible ou non, soutien ou non de la part de sa hiérarchie, pression, conflits, etc.).

Nous nous sommes attachés à évaluer les impacts potentiels du projet sur la dynamique de ces facteurs en s'appuyant sur les connaissances scientifiques et réglementaires disponibles (fonctionnement de l'homme au travail, normes, bibliographie institutionnelle, etc.)

La mise en perspective des données vise à enrichir le diagnostic et à mettre en débat les pistes de réflexion et d'action pour prévenir les risques identifiés.

Le diagnostic sera mis en débat lors d'une réunion de CHSCT.

4. Préconisations

Le diagnostic s'accompagne de recommandations et d'axes d'amélioration permettant d'éclairer les partenaires sociaux.

Suivant le cas, les recommandations peuvent être formulées :

- Soit sous forme d'axes de progrès détaillés, quand il est nécessaire que les partenaires puissent s'approprier la démarche et construire eux-mêmes les plans d'action ;
- Soit sous forme de préconisations précises, lorsque l'action à réaliser nécessite une élaboration par un expert en santé, sécurité ou ergonomie.

Ces préconisations sont présentées à l'issue du diagnostic et mises en débat lors de la réunion du CHSCT afin de permettre aux représentants du personnel de rendre un avis motivé sur le projet.