



CTHSCT ONF LORRAINE

(Expertise réalisée dans le cadre de l'article 55 du Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique)

Mission d'expertise portant sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du Contrat d'Objectifs et de Performance ETAT/ONF/FNCOFOR 2012-2016

20 janvier 2014

Experts

Marc PASCAL

Michel ROUSSEAU

Roudhab TENACHI

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

Société coopérative au capital variable minimum de 52.425 €

RCS Paris 347 594 970 – Siège social : 23, rue Yves Toudic – 75010 Paris

Tel : 01 45 81 12 57

Assurance Responsabilité Civile Activités de Services : contrat ALLIANZ n° 44467353

TVA intracommunautaire : FR 02 347 594 970 00068

www.cedaet.fr

Table des matières

I.	CONTEXTE DE LA DEMANDE D'EXPERTISE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	6
1.	LE CONTEXTE DE L'ENTREPRISE	7
1.1.	Le contexte national.....	7
1.1.1.	Le maillage territorial actuel.....	7
1.1.2.	Les orientations du Contrat d'Objectifs et de Performance 2012-2016	8
1.1.3.	Les suites de l'audit socio-organisationnel réalisé en 2012.....	11
1.2.	Le contexte lorrain	13
1.2.1.	La trajectoire de l'ONF Lorraine en quelques grandes dates	13
1.2.2.	Une nouvelle étape de réduction d'effectifs.....	15
1.2.3.	Une première présentation du projet aux instances	16
1.2.4.	Une suspension du projet suite au CA du 27 juin 2013 dans l'attente des négociations sur le plan d'actions	17
2.	LA DEMANDE D'EXPERTISE	18
2.1.	Objet de la demande d'expertise	18
2.1.1.	La demande initiale	18
2.1.2.	La demande ajustée	18
2.2.	Le point de vue des acteurs.....	19
2.2.1.	Le point de vue des Représentants du Personnel	19
2.2.2.	Le point de vue de la Direction Territoriale	20
3.	DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	23
3.1.	Étape de cadrage.....	23
3.1.1.	Objectifs poursuivis	23
3.1.2.	Investigations réalisées	23
3.2.	L'étape d'approfondissement.....	24
3.2.1.	Analyse des situations de travail problématiques liées au processus de production	24
3.2.2.	Analyse de situations de travail problématiques spécifiques aux fonctions de soutien	25
3.2.3.	Investigations réalisées	26
II.	LE PROCESSUS DE PRODUCTION	30
1.	INTRODUCTION	31
1.1.	Le choix méthodologique de l'approche par le processus de production.....	31
1.2.	La finalité du processus de production	32
1.3.	Le schéma du processus de production	34
2.	LE REPÉRAGE DES SITUATIONS PROBLÈMES AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS.....	35
2.1.	Concevoir l'aménagement de la forêt.....	35
2.1.1.	La délimitation du foncier.....	35
2.1.2.	L'inventaire des peuplements, état des lieux et historique de la forêt :	36
2.1.3.	La conception et la rédaction de l'aménagement	37
2.1.4.	La concertation avec les propriétaires	40
2.1.5.	Alimentation des bases de données patrimoniales.....	41
2.1.6.	Arrêtés communaux, préfectoraux, ministériels.....	42
2.1.7.	Synthèse concernant le travail au stade amont du processus de production	43
2.2.	Mettre en œuvre les aménagements.....	44
2.2.1.	Le martelage.....	44
2.2.2.	Mise à jour des bases de données, sommiers, bilans et états périodiques	48
2.2.3.	Relation avec les propriétaires	49
2.2.4.	Reconductions, avenants et modifications des aménagements	50
2.2.5.	Synthèse et approfondissement	50
2.3.	Réaliser les travaux nécessaires à l'exploitation, l'entretien et la valorisation de la forêt	51
2.3.1.	Détermination des travaux à réaliser en forêt domaniale	51
2.3.2.	Proposition des travaux à faire en forêt communale et assistance à maitre d'ouvrage auprès des communes	52
2.3.3.	Commande, réalisation, suivi et réception des travaux	52
2.3.4.	Synthèse et approfondissement	54
2.4.	La commercialisation des bois.....	54
2.4.1.	La diversité des modes de commercialisation crée une complexité du travail pour tous les agents.....	54
2.4.2.	Concertation avec les propriétaires	59

2.4.3. Répartition des travaux d'exploitation entre la régie interne (agence travaux) et les Entreprises de travaux forestiers	59
2.4.4. Commande, suivi et réception des travaux d'exploitation	59
2.4.5. Les tâches administratives du service bois	60
2.4.6. Synthèse concernant la commercialisation	61
2.5. Les autres activités forestières	62
2.5.1. La gestion des concessions.....	62
2.5.2. La surveillance de la forêt et l'accueil du public.....	63
2.5.3. La surveillance et les tâches relevant de la chasse.....	64
2.5.4. Les études.....	64
2.5.5. La recherche-développement.....	67
III. ANALYSE DU PROJET AU REGARD DE L'EXISTANT : DES CAUSES STRUCTURELLES, UNE AGGRAVATION PRÉVISIBLE DES RISQUES PROFESSIONNELS	69
1. LA COMBINAISON DE PLUSIEURS CAUSES STRUCTURELLES NOTABLES DANS LES SITUATIONS DE TRAVAIL ACTUELLES.....	70
1.1. La réduction significative des effectifs : la continuité d'un processus déjà entamé	71
1.1.1. La suppression d'environ 18 postes par an d'ici 2016	71
1.1.2. L'évolution du nombre d'UT en Lorraine et la répartition des agents.....	73
1.1.3. Les services fonctionnels de la DT: une diminution plus importante	75
1.1.4. l'absence d'information déterminante pour l'évaluation des conséquences du projet sur la charge de travail des personnel	76
1.2. Le modèle organisationnel : une division accrue du travail, des mécanismes de coordination fragiles, une perte de la vision globale	76
1.2.1. L'organisation matricielle : entre spécialisation, appauvrissement des métiers, et déclassement	76
1.2.2. Les zones de pouvoir : conciliation des contraintes et injonctions paradoxales	83
1.2.3. Vers la continuité de ce modèle à travers le COP 2012 – 2016	84
1.3. Des outils informatiques non aboutis voire pénalisants : des améliorations peu visibles	85
1.3.1. Sous quels angles le projet aborde-t-il la question des outils informatiques ?.....	85
1.3.2. Une utilité et utilisabilité métiées, des dysfonctionnements récurrents	87
1.3.3. Le SI : un chantier préoccupant des ressources et moyens insuffisants	91
1.4. Des perspectives qui posent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses	97
1.4.1. Prioriser ce qui a déjà été priorisé ?	97
1.4.2. L'agence travaux et la porosité projetée avec les UT: une aide, des capacités difficilement perceptibles et interrogatives.....	98
1.4.3. Vers un recours plus important à l'externalisation : quel diagnostic des situations actuelles ?	104
1.5. Qu'en est-il des mesures préventives pour les personnels de la DT Lorraine ?	106
1.5.1. La démarche globale de la prévention des risques professionnels et point de vue des acteurs	106
1.5.2. Quelle évaluation des risques professionnels pour les personnels de la DT Lorraine dans le cadre de la déclinaison du COP 2012 – 2016 ?	111
1.6. Une nécessaire résolution rapide des tensions relatives à la gestion des Ressources Humaines.....	115
1.6.1. Une gestion des Ressources Humaines source de tensions.....	115
1.6.2. La gestion RH projetée : des mesures locales à clarifier, des chantiers nationaux à finaliser	123
1.7. Une évolution vers le management par objectifs malgré les signes de débordements actuels....	126
2. LES RISQUES PRÉVISIBLES LIÉS AU PROJET : UNE AGGRAVATION DES EFFETS SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LA SANTÉ DES AGENTS.....	130
2.1. Une augmentation de la charge et d'intensification du travail	130
2.2. Une dégradation des rapports sociaux de travail	131
2.3. Une perte de visibilité sur le sens et la qualité du travail.....	132
2.4. Une vulnérabilité préoccupante de l'organisation	132
2.5. Une dégradation de l'état de santé physique et mentale	132
IV. PISTES DE RÉFLEXION ET LEVIERS D'ACTION	134
1. INTRODUCTION	135
2. CHANGER DE MODÈLE ORGANISATIONNEL ET REDONNER DU SENS AUX EMPLOIS.....	136
2.1. Remettre en question le projet de réduction d'effectif au regard des enjeux de santé au travail et de la mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt	136
2.1.1. Rappel du constat.....	136
2.1.2. Sortir des injonctions paradoxales qu'impose le modèle économique actuel	137
2.1.3. Remettre en cause le dogme de la baisse des effectifs au risque de perdre l'efficacité économique, environnementale et humaine	138
2.1.4. Repenser le projet stratégique territorial en intégrant des objectifs qualitatifs et en prenant en compte les exigences du travail réel.....	139
2.1.5. Mieux valoriser les dimensions environnementales et sociales.....	140

2.1.6.	Lutter contre le recours accru à l'externalisation	142
2.2.	Recentrer l'organisation sur les UT et les Agences territoriales dans le cadre d'une approche globale de l'activité.....	142
2.2.1.	Rappel du constat.....	142
2.2.2.	Supprimer les facteurs organisationnels délétères.....	143
2.2.3.	Revoir l'organisation du maillage territorial des triages en redonnant une place majeure aux Unités Territoriales.....	145
2.3.	Redéfinir les missions et les activités au regard de la mission de l'ONF	147
2.3.1.	Clarifier et préciser les contributions spécifiques de chacun tout au long du processus productif.....	147
2.3.2.	Intégrer l'évaluation et la prévention des risques professionnels dans la définition de l'activité	148
2.3.3.	Renforcer la compétence territoriale et transversale de chaque AP au sein de l'UT	148
2.3.4.	Renforcer la proximité et les coopérations entre les acteurs sur le terrain	149
2.3.5.	Restaurer une vision globale à tous les niveaux de décision	149
2.3.6.	Améliorer et assurer la connaissance concrète de la forêt	150
2.3.7.	Valoriser la culture métier des fonctions administratives pour améliorer les collaborations et enrichir les perspectives.....	151
2.4.	Déterminer les besoins en emploi en fonction des exigences de l'activité et des contraintes de fonctionnement à chaque échelle du territoire.....	152
2.4.1.	Prendre en compte les exigences du travail réel et notamment les enjeux de santé et de sécurité	152
2.4.2.	Mettre en place un dispositif de soutien et de remplacement des personnels absents	153
2.4.3.	Anticiper les départs	153
2.4.4.	Lutter contre le turn-over et la vacance des postes	154
2.5.	Mettre les outils et les procédures au service du travail.....	155
2.5.1.	Renforcer les moyens du Service Informatique dans une optique de soutien aux utilisateurs	155
2.5.2.	Simplifier les procédures et surtout remettre le travail au bon endroit	156
3.	REDONNER UN SENS HUMAIN AU MANAGEMENT	157
3.1.	Remettre en question le mode de management	157
3.1.1.	Remettre en question le management par objectif et le système de primes associé	157
3.1.2.	Instaurer des règles claires et équitables de GRH	158
3.1.3.	Renforcer le rôle de l'encadrement et sa formation au management	158
3.2.	Mettre en place une gestion préventive et prévisionnelle des emplois et des compétences.....	159
3.2.1.	Gestion durable d'une activité complexe, travail soutenable et organisation apprenante.....	159
3.2.2.	Développer les perspectives d'évolution des compétences et des carrières	159
3.2.3.	Valoriser les réseaux professionnels	160
4.	ÉVALUER LA CHARGE DE TRAVAIL EN PRENANT EN COMPTE LES ENJEUX DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ	161
4.1.	L'enjeu de la prise en compte de l'activité réelle et de la santé au travail.....	161
4.1.1.	Une obligation de l'employeur	161
4.1.2.	Le besoin de méthode	162
4.2.	Identifier les déterminants de la charge de travail pour chaque type d'activité	166
4.2.1.	Facteurs quantitatifs	166
4.2.2.	Facteurs techniques (complexité).....	166
4.2.3.	Facteurs organisationnels	167
4.2.4.	Facteurs de charge mentale	168
4.2.5.	Facteurs de charge psychique.....	168
4.2.6.	Indicateurs de débordement	168
4.2.7.	Effets sur la santé.....	168
4.3.	L'implication du CHSCT et du médecin du travail	169
5.	ÉVALUER LES RISQUES RELATIFS AU PROJET : UNE OBLIGATION POUR L'EMPLOYEUR	169

« Il faudrait placer en épitaphe à toute étude sur la rationalité ce principe simple mais souvent oublié : la vie peut être rationalisée selon des perspectives extrêmement différentes ». La nouveauté de l'esprit du capitalisme, c'est l'étroitesse unidimensionnelle, indifférente à toute considération autre que comptable, avec laquelle l'entrepreneur capitaliste pousse la rationalité économique jusqu'à ses conséquences extrêmes :

« La rationalisation sur la base d'un calcul rigoureux est l'une des caractéristiques fondamentales de l'entreprise capitaliste individuelle, dirigée avec prévoyance et circonspection vers le résultat escompté. Quel contraste avec la vie au jour le jour du paysan, avec la routine de l'artisan des anciennes corporations et ses privilèges, ou encore avec le capitaliste aventurier... Cependant, considérée du point de vue du bonheur personnel, elle exprime combien *irrationnelle* est cette conduite où l'homme existe en fonction de son entreprise et non l'inverse. »

Max Weber, cité par André Gorz¹

Si la forêt est assurément un milieu complexe, et si l'organisation de l'ONF est compliquée, malgré les réorganisations successives visant là encore une certaine rationalité, le travail du forestier déjà complexe par nature, devient problématique. James March² souligne lui aussi la relativité de la rationalité. Il relève non sans malice que la théorie économique, faite du point de vue de l'actionnaire, considère les dividendes comme des profits et les salaires comme des coûts mais qu'on peut tout autant inverser cette perspective. Face à l'incertitude et à l'impossibilité de connaître et plus encore de maîtriser les déterminants du succès, il préconise des modes de fonctionnement qui reposent sur la compétence diffuse dans toute l'organisation, la capacité d'initiative individuelle, l'identification de chacun aux objectifs de l'organisation et des modes de coordination discrets. Il privilégie également l'approche du jardinier à celle de l'ingénieur. Le jardinier agit sur le peu qu'il contrôle (l'arrachage des mauvaises herbes, l'arrosage adapté aux conditions météorologiques...) pour augmenter la probabilité de certains événements souhaités et tenter d'empêcher ceux qu'il redoute, tout en restant conscient que la plupart des causes agissantes lui échappent.

¹ Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, cité par André Gorz, dans *Métamorphoses du travail, Critique de la raison économique*, Editions Galilée, 1988.

² Thierry Weil, *Invitation à la lecture de James March*, Les presses de l'École des Mines de Paris, 2007.

I. Contexte de la demande d'expertise et démarche méthodologique

1. Le contexte de l'entreprise

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public national à caractère industriel et commercial dérogatoire créé en 1964 et placé sous la double tutelle des ministères chargés de la forêt et de l'environnement. L'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier dans 1 317 forêts domaniales de métropole et dans 15 588 forêts des collectivités de métropole (soit au total 4,8 millions d'hectares), ainsi que sur 5,7 millions d'hectares de forêts publiques dans les départements d'outre-mer.

1.1. Le contexte national

1.1.1. LE MAILLAGE TERRITORIAL ACTUEL

Le maillage territorial actuel de l'ONF se compose de plusieurs niveaux :

- Une direction générale ;
- Des directions territoriales et régionales ;
- Des agences territoriales ;
- Des unités territoriales.

Les interlocuteurs et les principales missions de chaque niveau sont les suivants :

Niveau	Interlocuteurs	Principales Missions	ONF
National	État (notamment les tutelles), FNCOFOR, associations nationales, associations professionnelles	Définition des orientations stratégiques et pilotage de leur mise en œuvre	Direction générale
Régional	Préfecture, Conseil régional, DREAL, DRAF, associations régionales, PEFC	Mise en œuvre des politiques relatives à la forêt publique, des travaux forestiers, de la commercialisation des bois et du développement des activités d'ingénierie et d'expertise. Déclinaison et mise en œuvre de la stratégie nationale	Direction Territoriale
Départemental	Préfecture, Conseil général, DDT(M), COFOR, associations locales, PN et PNR, grandes agglomérations, fédération de chasse	Mise en œuvre opérationnelle de la gestion des forêts publiques. Organisation et gestion des activités des unités territoriales. Arbitrage de premier niveau du bon fonctionnement des interfaces Animation et suivi des sylvicultures	Agence territoriale
Communal et intercommunal	Maires, élus, associations locales, pays	Mise en œuvre du régime forestier, notamment des aménagements. Écoute et représentation auprès des collectivités, clients et partenaires de niveau infra départemental	Unité territoriale

1.1.2. LES ORIENTATIONS DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2012-2016

1.1.2.1 La confirmation des missions

Le Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) ÉTAT-ONF-FNCOFOR 2012-2016, signé en octobre 2011, « *confirme les quatre grandes missions que l'État confie à l'ONF, que ce soit en métropole ou dans les départements d'outre-mer, à savoir :*

- *la gestion durable et multifonctionnelle des 1 300 forêts domaniales ;*
- *la gestion durable et multifonctionnelle des 15 600 forêts des collectivités, en particulier de 14 500 forêts communales et sectionnelles ;*
- *la mise en œuvre de missions d'intérêt général confiées par l'État ou les collectivités à l'ONF, notamment en matière de gestion des risques naturels et de biodiversité ;*
- *la réalisation de prestations de services, en cohérence avec les compétences et les savoir-faire développés au sein de l'ONF. »*

(...) Au travers de ce contrat, l'ONF confirme son rôle de premier gestionnaire d'espaces naturels en France. Il réaffirme sa volonté de conduire une politique de gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques françaises. Il intègre les grandes orientations fixées par le Grenelle de l'Environnement et le discours du Président de la République sur la filière forestière française, à Urmatt, en mai 2009. Il poursuit les orientations fixées au cours des deux précédents contrats État-ONF (périodes 2001-2006 et 2007-2011), tout en reconnaissant la nécessaire adaptation de ses modes de fonctionnement aux attentes de ses partenaires et de son personnel. Enfin, l'ONF met au cœur de son action la gestion de ses ressources humaines, qui constituent la principale richesse de l'établissement. »

1.1.2.2 L'évocation des évolutions et difficultés rencontrées

(...) « L'ONF a profondément évolué au cours des dix dernières années. Ainsi, après les grandes tempêtes de 1999, l'ONF a développé une stratégie fondée sur une démarche qualité et de progrès, intégrant une préoccupation constante d'amélioration des performances. L'organisation territoriale et la structuration en métiers de l'établissement ont été profondément remaniées. Cette évolution s'est accompagnée d'un effort sans précédent de maîtrise des charges et de baisse des effectifs.

Cette réorganisation profonde a permis une plus grande professionnalisation des différentes activités de l'Office. Elle a permis de mieux répondre aux attentes de ses partenaires, tout en donnant à l'établissement les moyens d'affronter la crise économique et financière de 2009 avec l'aide de l'État. Mais elle a été également la source de nombreuses inquiétudes et interrogations exprimées par les personnels de l'ONF. »

1.1.2.3 Les principales orientations du COP 2012 – 2016

- Les orientations stratégiques et les principes d'action
 - **Un enjeu de production et de préservation :** Cet enjeu est résumé dans le titre du protocole signé lors du Grenelle de l'Environnement avec les communes forestières : « Produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité, une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ». L'objectif de récolte annuelle est de :
 - 6,8 Mm³ (en équivalent bois sur pied), à l'échéance 2016, pour la forêt domaniale, dont 40% (hors chêne) vendus par contrat d'approvisionnement (contre 24,8% en 2010). Cet objectif correspond au niveau de prélèvement annuel assurant la stabilisation du stock de bois fort total estimé par l'Inventaire Forestier National entre 190 et 195 m³/ha ;
 - 9,3 Mm³ (en équivalent bois sur pied), à l'échéance 2016, en forêt des collectivités, (soit 200.000 m³ de plus par an par rapport au niveau de récolte de

2010), dont 25% vendus par contrat d'approvisionnement (contre 14,8% en 2010),

- **Une exigence de rentabilité** : « La situation budgétaire de l'ONF impose un accroissement de la valeur ajoutée liée à ses activités, ainsi qu'une augmentation de ses marges nettes. » Le respect de cette exigence passe *« notamment par l'augmentation de la production de bois façonnés et le développement des prestations réalisées au service de grands comptes, ainsi que par une rationalisation de ses coûts. »*
 - **Une ambition sociale** : « Renforcer le dialogue et les accords partenariaux en s'appuyant sur un maillage territorial, dont l'évolution sera définie jusqu'en 2016. L'ONF est en capacité de mettre en œuvre ses missions grâce à un personnel disposant d'une haute technicité, qu'il soit de droit public ou de droit privé. La gestion des ressources humaines doit donc être inscrite au cœur de l'action de l'ONF. Une priorité lui sera accordée au cours du présent contrat. »
- Deux principes sont retenus pour mettre en œuvre ces orientations :
- **Le principe d'engagement** :
 - entre l'État, les Communes forestières et l'ONF comme l'illustre le contrat 2012-2016 ;
 - par des accords avec la Fédération nationale du bois et la Fédération nationale des entrepreneurs du territoire ;
 - par le développement de démarches de contractualisation pour la vente de bois issus des forêts publiques afin de *« donner de la visibilité à l'ONF et aux acteurs de la filière, tout en permettant une meilleure structuration de la relation économique au sein de la filière forêt-bois. »*
 - **Le principe de proximité** : L'ONF renforcera ses relations avec ses partenaires, notamment au niveau local (élus, industriels, membres d'ONG ou chasseurs). *« Le maillage territorial qui structure l'action de l'ONF sur les territoires sera par ailleurs stabilisé, sur la base d'un maillage cible à 2016. Il permettra de conforter le modèle de gestion des forêts publiques. »*
- Sur le plan du fonctionnement de l'ONF, les principales orientations du COP 2012 – 2016 sont les suivantes :
- Concernant la constitution du réseau : « Sur la durée du contrat 2012-2016, le réseau des 9 directions territoriales, des 5 directions régionales et des 50 agences territoriales sera maintenu. »
 - Concernant l'Unité territoriale : « L'unité territoriale constitue l'élément de base du maillage territorial de l'ONF, que ce soit en forêt domaniale ou en forêt communale. Dans la mesure du possible, l'unité territoriale s'étendra sur un territoire cohérent d'un point de vue forestier, géographique et administratif. L'ONF s'engage à définir un maillage territorial cible à 2016 de 300 à 310 unités territoriales (UT) en métropole, chaque UT comportant en règle générale de 7 à 10 agents patrimoniaux, qui se voient confier la responsabilité de secteurs forestiers, dénommés triages. Ce standard devra tenir compte des enjeux locaux liés aux caractéristiques des territoires et à la nature de la gestion pratiquée. Ce réseau contribue, avec les autres structures de l'ONF, à la mise en œuvre du régime forestier en forêts publiques. Il intervient selon la charte de la forêt communale en forêts des collectivités. »
 - Concernant le rôle de l'agent patrimonial : « Pour la forêt communale, l'agent patrimonial est l'interlocuteur au quotidien des communes propriétaires. Il est à même, dans le cadre du code forestier et de la charte de la forêt communale, de recueillir les attentes des communes, de présenter les dossiers, de répondre aux interrogations, de proposer des perspectives et de restituer l'action menée et ses

résultats : programmes de coupes et de travaux, équilibre forêt-gibier, propositions d'affectation des coupes, conventions, etc. »

- Concernant l'articulation entre les agents patrimoniaux et les services spécialisés : « L'ONF veillera à la bonne articulation entre les missions des agents patrimoniaux et celles des personnels intégrés au sein de services spécialisés, tels que les services « Bois », les services « Forêt » ou les agences Travaux. Il est en effet essentiel que les maires des communes forestières puissent pleinement appréhender l'ensemble des services qui leur sont rendus par l'ONF. »
- Concernant le maillage territorial retenu et le nouveau contrat d'objectifs : « Le maillage territorial retenu fera l'objet d'un bilan avec l'État, et la FNCOFOR pour la forêt communale, en 2015, afin de disposer de ce bilan pour le travail d'élaboration du nouveau contrat d'objectifs qui interviendra en 2016 : ce bilan prendra en compte notamment les évolutions d'organisation des collectivités territoriales. »
- Sur le plan de la gestion des ressources humaines, le COP prévoit notamment :
 - « Les missions confiées par l'État à l'ONF dans son contrat impliquent l'adhésion et l'engagement des personnels de l'ONF pour atteindre les objectifs contractualisés. »
 - « *Un audit socio-organisationnel, déployé en 2011, permettra d'identifier les ajustements nécessaires au bon fonctionnement des structures. L'objectif est d'évaluer l'organisation (processus, méthodes, planification du travail) et le positionnement des personnels dans les structures et de mesurer l'éventuel écart entre ce qui est prescrit et ce qui décliné sur le terrain. La mise en œuvre des préconisations de cet audit associera l'amélioration des conditions de travail et l'efficacité de l'établissement dans la réalisation de ses missions.* »
 - « *Pour la période 2012-2016, au titre de la participation à l'effort général de réduction des déficits publics, les effectifs de l'Établissement connaîtront la réduction appliquée aux opérateurs de l'État, à savoir – 1,5 % par an, ce niveau de réduction comprendra le non renouvellement d'un poste pour deux départs en retraite pour les fonctionnaires, aboutissant à – 693 ETP sur la période. (...) Les non-remplacements cités ci-dessus s'accompagneront d'un retour aux agents des économies induites à hauteur de 50 % (retour catégoriel sous forme indiciaire ou indemnitaire).* »
 - « L'ONF continuera à attacher une attention toute particulière à la prise en compte de la santé et de la sécurité au travail de ses personnels et il amplifiera la prévention des risques psychosociaux. »
 - « L'État soutiendra l'ONF dans son souci de disposer d'une médecine de prévention exemplaire. »
 - « Les CHSCT de l'ONF veilleront tout particulièrement à la mise en place des actions (diversité des tâches, conduite du changement...) relatives à la pénibilité, à la prévention et au traitement de l'inaptitude. »
 - « L'évolution des missions, des méthodes de travail ou des outils entraînera systématiquement une évaluation des impacts humains et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement du changement. »
 - « Une gestion prévisionnelle des ressources humaines assurera la mise en place de parcours professionnels reconnaissant les compétences mises en œuvre, la mobilité développée au cours de la carrière et les responsabilités exercées. Les parcours de spécialistes seront reconnus au même titre que ceux de managers. »
 - « Des outils et des mesures seront mis en place pour faciliter le pourvoi des postes vacants dans les directions territoriales les plus forestières et les moins attractives. »
 - Le management par objectifs sera basé selon l'approche « processus », transposant les lignes directrices des normes ISO 9001 et 14001. Il « vise à susciter l'engagement des individus et des équipes et leur contribution au progrès des performances, sera participatif. Les objectifs assignés ne seront pas restreints à la seule dimension

économique, ils matérialiseront aussi des engagements de « progrès » dans les domaines environnementaux et sociaux. »

- « La valeur ajoutée des pratiques managériales sera renforcée par la formation des personnes chargées de responsabilités managériales, à tous les niveaux. »
- « La mise en place du nouvel entretien professionnel sera accompagnée d'une clarification des enjeux associés aux entretiens et objectifs individualisés et des éléments de reconnaissance associés. »

1.1.3. LES SUITES DE L'AUDIT SOCIO-ORGANISATIONNEL RÉALISÉ EN 2012

1.1.3.1 Un projet de plans d'action

« Depuis 2002, l'ONF a engagé de profondes réformes de son organisation, de son fonctionnement et de ses structures. Ces réformes ont eu de nombreuses conséquences sur l'ONF et ses personnels. Elles ont notamment généré des inquiétudes et des interrogations, conduisant à l'émergence d'une situation sociale dégradée révélée à l'occasion d'une enquête de climat social en 2005 et d'un audit socio-organisationnel en 2012.

L'audit socio-organisationnel, réalisé par le cabinet Capital Santé, a été suivi par un Comité de pilotage comprenant les onze représentants des organisations syndicales représentatives des personnels de l'ONF. Cet audit a été présenté au Conseil d'administration de l'Office en juillet 2012, puis diffusé à l'ensemble du personnel de l'établissement.

L'audit socio-organisationnel fait apparaître un malaise social profond et multifactoriel, qui se traduit par une situation préoccupante, tant sur le plan social que du point de vue de la santé psychologique des personnels. Dans son rapport, Capital Santé souligne que, compte tenu des très fortes attentes exprimées par les collaborateurs de l'ONF au cours de l'audit et des fortes déceptions nées de l'enquête de climat social de 2005, l'absence de plan d'actions significatif à la suite de l'audit pourrait contribuer à accroître les risques et troubles psychosociaux déjà fortement présents dans l'établissement.

Dans ce contexte, la direction de l'ONF et les organisations syndicales de l'Office, conscientes de l'absolue nécessité d'apporter sans délai des réponses concrètes et concertées aux difficultés identifiées par Capital Santé, ont décidé, le 8 avril 2013, de conduire une négociation afin d'élaborer un plan d'actions suite à l'audit socio-organisationnel.

Conformément aux recommandations du cabinet Capital Santé, la direction et les organisations syndicales considèrent qu'il est nécessaire, en tout premier lieu, de donner aux personnels de l'ONF un projet d'avenir clair et de long terme dans lequel ils puissent se reconnaître et se projeter.

Les organisations syndicales ont souligné à ce titre l'importance des questions liées au modèle économique de l'ONF, aux effectifs et aux rémunérations, questions qui ne peuvent être traitées que dans un cadre plus large impliquant notamment les tutelles de l'établissement. Il a donc été décidé d'intégrer ces différents enjeux dans le cadre des travaux conduits par le Ministre chargé de la forêt en vue de tracer des perspectives et un cadre stable et pérenne pour l'établissement, comme l'a demandé le Président de la République au Président du Conseil d'administration par courrier du 26 juin 2012. Ces travaux ont conduit au vote par le Conseil d'administration de l'ONF de la résolution n°09 du 27 juin 2013. Cette résolution expose des modalités destinées à consolider le modèle socio-économique de l'Office. Pour les organisations syndicales, cette résolution et le Contrat d'objectifs et de performance n'apportent pas le projet d'avenir clair et de long terme attendu

par les personnels et nécessaire à une gestion durable des forêts publiques. Il est donc impératif pour elles que l'État assume ses responsabilités en la matière. »³

La négociation engagée au cours de l'été 2013 débouchera sur un document dont est extrait le passage ci-dessus et comportant une série d'orientations et d'actions.

1.1.3.2 La résolution du Conseil d'administration du 27/06/13

Dans une résolution adoptée le 27/06/13, relatée par le journal Flash du personnel de l'ONF⁴, le Conseil d'administration :

- « réaffirme son attachement au statut d'EPIC de l'ONF, employant des fonctionnaires, des contractuels de droit public et de droit privé, des ouvriers forestiers ;
- rappelle que la mission première de l'Office est la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques et des espaces naturels associés ;
- confirme que l'ONF a vocation à valoriser, en cohérence avec cette mission première, les produits issus de ces écosystèmes, ainsi que les compétences et l'expertise de ses personnels ;
- souligne son attachement aux missions de l'ONF, tant dans le domaine régalien de mise en œuvre du régime forestier, que dans ceux des missions d'intérêt général et du champ concurrentiel, tous domaines dans lesquels l'ONF doit être innovant et exemplaire.

Tout en rappelant que le Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 constitue le cadre de l'action de l'ONF pour les années à venir, le Conseil d'administration :

- prend acte de la fragilité de l'équilibre financier de l'Office, en raison en particulier du constat établi précédemment quant à l'évolution des cours du bois ;
- estime indispensable que les engagements pris par les signataires du Contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 soient strictement respectés ;
- estime indispensable que les efforts envisagés par l'Etat, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014, s'accompagnent d'efforts partagés de l'Office et de ses partenaires.

Dans ce cadre, le Conseil d'administration demande à l'Office de tout mettre en œuvre pour mieux valoriser ses activités, réaliser des économies de fonctionnement, tout en préservant sa capacité opérationnelle de terrain.

En conséquence, le Conseil d'administration :

- demande que l'ONF affirme le rôle central de ses agences et recherche l'optimisation du rôle des directions territoriales et de la direction générale.
- demande la stabilisation du maillage territorial autour de 310 unités territoriales (hors DOM) et rappelle le rôle essentiel de l'Office dans le domaine des travaux forestiers, tant en matière d'exemplarité que d'innovation dans les champs économique, technique ou social ;
- demande « une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an en ETPT* fixé dans le COP 2012-2016 qui restera apprécié au niveau national et sera modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le total des effectifs présents dans les unités de production tiendra compte également du niveau d'activité économique des agences travaux ».

³ Orientations pour un projet d'actions suite à l'audit socio-organisationnel, ONF, Préambule du document présenté à la signature des organisations syndicales.

⁴ N°125 – Juin 2013.

1.2. Le contexte lorrain

La Lorraine représente l'un des plus grandes régions forestières françaises. L'ONF gère 580.000 ha de forêts publiques couvrant 25% de l'ensemble du territoire régional, soit les 2/3 de la totalité des forêts.

L'ONF mobilise les trois-quarts environ de la ressource bois, soit 2.750.000 m³ par an, alimentant une filière forêt-bois reposant sur un important tissu de petites et moyennes entreprises (plus de 4.000 établissements) qui emploient localement environ 23.000 personnes.

La DT Lorraine constitue l'une des régions la plus importante de l'Office et représente pour l'année 2011, 14% de l'ensemble des effectifs, 15% des charges et près de 20% du chiffre d'affaires.

Au 31/12/2011, la DT Lorraine employait 1.308 personnes en équivalent temps plein, dont 843 sous statut de fonctionnaire et 465 sous statut de droit privé.

Les missions que l'Office met en œuvre dans la région représentent donc un enjeu majeur, à la fois sur le plan économique mais aussi environnemental et sociétal, et tout particulièrement pour les 1950 communes propriétaires de forêts qui constituent son premier partenaire.

1.2.1. LA TRAJECTOIRE DE L'ONF LORRAINE EN QUELQUES GRANDES DATES

▪ 1964

Création de l'Office National des Forêts, sous forme d'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dont l'ONF, à qui est dévolue une partie des activités opérationnelles de l'ancienne administration des eaux et forêts.

▪ 1986-1987

Une restructuration succède à une période faste en terme de vente de bois et de création d'emplois à la fin des années 70. On passe d'une organisation Direction régionale – centre – subdivisions – groupes techniques, à une organisation DR – divisions – groupes techniques. Les niveaux centre et subdivisions sont fusionnés au sein des divisions.

De « sévères » restrictions d'emplois sont introduites. La politique de réduction progressive des effectifs se met en place et conduira à leur division par deux en 25 ans.

C'est également à cette époque que l'informatique est introduite à l'Office.

▪ 26 et 27 décembre 1999

Les tempêtes Lothar et Martin provoquent la destruction de 6% de la superficie de la forêt métropolitaine. 144.000 hectares de forêt publique sont détruits dont la moitié en Lorraine, région la plus touchée, en particulier dans les Vosges.

Le volume de chablis représente 4 années de récolte sur l'ensemble national, mais 8 années pour la région Lorraine.

Les travaux de déblaiement et de reconstitution vont représenter un surcroît de travail considérable qui s'étalera sur plus de dix ans⁵. Les fonctions supports sont également fortement touchées. Par exemple, il a fallu refaire une grande partie des « aménagements » des forêts.

▪ 2001

Suite à la tempête et au rapport Bianco, la gestion de la crise se traduit par la conclusion du premier Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) entre l'Etat et l'ONF pour la période 2001-2006. Ce contrat intègre la définition d'un Plan pour l'Office (PPO), avec des objectifs à

⁵ ONF, dossier de presse, 10 après les tempêtes de 1999... la forêt se relève, Décembre 1999.

4 ans, dont une baisse annuelle d'effectifs d'1 à 2%, ainsi que la mise en place d'une nouvelle organisation visant à « remettre les choses à une taille critique plus pertinente », selon la direction.

C'est dans ce nouveau cadre que débute la contractualisation avec les acteurs de la filière et développement de la vente en bois façonné (bord de route).

- 2002

Mise en place de la nouvelle organisation prévue par le PPO. L'organisation reposait sur un fonctionnement départemental. Les décisions se prenaient au niveau départemental. Le PPO instaure un pilotage national relayé par une direction territoriale en conférant aux agences des objectifs de production.

Cette nouvelle organisation est de type matricielle, à l'instar des modèles proposés partout par les grands cabinets d'audits qui conseillent les pouvoirs publics comme les grandes entreprises privées. Elle simplifie l'ancienne organisation pyramidale en supprimant un échelon, tout en élargissant le périmètre des niveaux opérationnels et en regroupant une partie des agents au sein de services spécialisés au sein des nouvelles agences ou de la direction territoriale, pour assurer les fonctions support et la gestion des ouvriers forestiers. Les ouvriers forestiers ne sont plus placés sous la gestion des agents forestiers mais sous l'autorité d'un conducteur de travaux.

- 2005

Introduction du changement de Système Informatique avec la mise en place d'un Système de Gestion Intégré (SAP).

- 2006-2007

Distinction entre les missions de services publics et les missions concurrentielles qui tendent à se développer.

Contrat d'objectifs et de performance (COP) État-ONF 2007-2011 : il ne s'agit plus seulement de réaliser des gains de productivité mais aussi d'accroître la « valeur ajoutée », ce qui peut signifier la priorisation des activités susceptibles de dégager des recettes.

Les 4 Agences du département des Vosges fusionnent pour créer les 2 Agences actuelles de Vosges montagne (ex Saint-Dié et Remiremont) et Vosges ouest (ex Épinal et Neufchâteau)

- 2008

La Réforme générale des politiques publiques (RGPP) s'applique également aux EPIC.

- 2009

L'Agence Travaux de Lorraine est créée. L'agence assure désormais le suivi des devis présentés aux élus par les agents patrimoniaux.

Les 2 Agences de Meurthe et Moselle fusionnent, le nombre total des Agences Territoriales sur la DT passant alors à 7.

- 2010

Mise en place d'un nouveau découpage territorial faisant passer le nombre d'UT de 59 à 51.

Création du nouveau Bureau d'Études Territorial (BET) et finalisation du regroupement d'une grande partie des fonctions de soutien au sein des Directions Financière et des Ressources humaines de la DT.

- 2011

Les effectifs au 31/12/2011 s'établissent ainsi :

- personnels fonctionnaires et assimilés : 843 ETP, contre 942 ETP au 31/12/2006, soit une baisse de 10,5% sur la période du précédent COP 2007-2011 ;

- ouvriers forestiers (hors postes tuilés) : 465 ETP, contre 541 ETP au 31/12/2006, soit une baisse de 14% sur la période du précédent COP 2007-2011.

▪ 2011

Contrat État-ONF-FNCOFOR 2012-2016, signé donc pour la première fois par la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR).

« *L'exigence de rentabilité* » devient l'une des trois orientations stratégiques. Les deux autres orientations sont :

- « Produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité, une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ».
- « Renforcer le dialogue et les accords partenariaux en s'appuyant sur un maillage territorial, dont l'évolution sera définie jusqu'en 2016. »

Le COP intègre la poursuite de l'application indifférenciée de la politique générale de réduction des effectifs des services des opérateurs de l'Etat, « *à savoir – 1,5 % par an, ce niveau de réduction comprendra le non renouvellement d'un poste pour deux départs en retraite pour les fonctionnaires, aboutissant à – 693 ETP sur la période.* »

▪ 2012

Réalisation d'un audit socio-organisationnel de l'Office, au plan national, en réponse au malaise des agents suite aux bouleversements introduits par les réorganisations successives.

▪ 2013

Fusion de deux anciennes UT dans l'UT Nord 54 le 1^{er} juillet dernier.

1.2.2. UNE NOUVELLE ÉTAPE DE RÉDUCTION D'EFFECTIFS

Depuis 1986, les effectifs de la DT ont été divisés par deux avec une accélération de cette baisse depuis 2002.

Les personnels administratifs ont été fortement touchés à la fois par la réduction des effectifs et par les changements d'activité et d'affectation, en lien avec les évolutions techniques (informatique...), et organisationnels et les regroupements géographiques.

Seuls les effectifs de spécialistes ont augmenté sensiblement au cours de la période passée parmi une population composée encore principalement d'ingénieurs forestiers mais dont les profils de recrutement tendent à se diversifier.

La diminution des effectifs a été plus concentrée pour les ouvriers, désormais regroupés au sein des unités de production et de l'agence travaux, puisque leurs effectifs ont été réduits de plus de la moitié au cours des 15 dernières années. Cette population est plus âgée encore que la moyenne. Toutefois le recrutement d'une soixantaine de jeunes bucherons est encouragé par la voie de l'apprentissage. Dans le même temps, la sous-traitance des travaux se développe.

On assiste depuis 2002 au passage de 10 à 7 agences, à des regroupements d'unités territoriales, et la diminution du nombre de triages pour une superficie totale inchangée. La surface unitaire du triage de chaque agent forestier s'est accrue d'environ de 50% depuis 2002 et a quasiment doublé en 30 ans.

Cette tendance se poursuit dans le cadre de la mise en œuvre du COP 2012-2016, avec le regroupement de deux UT sur l'Agence de Meurthe et Moselle opérée en 2013, et la suppression prévue d'une UT à l'agence de Bar-le-Duc.

Concernant les effectifs, le COP prévoit la suppression de 77 ETP, dont 35 au niveau des UT, à l'horizon 2016.

Exprimé en équivalent temps plein, les effectifs seront réduits à 757 ETP en 2016, contre 834 ETP en 2011, soit une diminution de 1,9%.

Exprimé en nombre de postes, les effectifs au 31/12/2011 sont de 921 postes, postes tuilés compris. L'effectif cible pour 2016 est de 828 postes correspondant à 757 ETP, soit une diminution de 2,1% des postes.

1.2.3. UNE PREMIÈRE PRÉSENTATION DU PROJET AUX INSTANCES

Dans un premier temps, une estimation de la répartition de cette baisse d'effectifs a été présentée aux instances représentatives du personnel.

Cette estimation a été établie à l'aide d'un outil d'aide à la décision dénommé « indice global d'activité » (IGA). Cet outil, mis au point par la direction nationale, a pour objet de *« permettre de valoriser le niveau d'activité de chaque structure, en valeur absolue et le ramenant au nombre d'ETP de personnels fonctionnaires et assimilés. »*⁶

Cette estimation a donné les résultats suivants pour les personnels fonctionnaires et assimilés :

- « pour l'ensemble des Agences Territoriales (services fonctionnels inclus), la baisse en nombre de postes sera limitée à 1,75% par an (contre -2,1% pour l'ensemble de la DT)

Les 3 Agences présentant le plus fort IGA/ETP auront le taux de réduction le plus faible (en postes) : entre 1,45 et 1,55 % (soit 1,3% en moyenne en ETP)

Les 3 Agences présentant les chiffres en IGA les plus faibles connaîtront une diminution plus importante (1,9 à 2 % par an soit 1,7 à 1,8% en ETP)

Enfin l'Agence de Bar le Duc, considérant son taux de vacance en moyenne particulièrement élevé, a été "aligné" sur les Agences les plus productives afin d'augmenter le ratio postes/ETP : -1,4% en postes par an

- pour les services fonctionnels de la DT, cette baisse sera de 2,7% par an

Cette diminution plus marquée que pour les services de terrain devrait être facilitée par le regroupement en 2010 d'une grande partie des fonctions de soutien (RH, Financier,...) au sein de la DT, permettant d'envisager des gains en terme de professionnalisme et de travail en équipes. Elle ne pourra néanmoins être envisagée que sous la condition expresse de disposer d'outils performants (logiciels notamment) et d'une application stricte et à tous niveaux des processus et des modes opératoires nationaux complétés par le niveau territorial. Elle sera donc progressive et fonction des progrès constatés sur ces 2 points.

Dans le tableau figurant ci-dessus l'évolution prévisionnelle du nombre de postes par structure, le total obtenu en 2016 (833) est supérieur de 5 unités par rapport à la cible affichée (828) : des efforts supplémentaires devront donc être envisagés pour 4 postes mais ne sont pas à ce stade affectés à tel ou tel service. Le cinquième poste correspond à une libération pour délégation syndicale (Agence de Verdun) et demeure donc dans les organigrammes tout en étant "pris en charge" par la Direction Générale pendant la durée de ce mandat. »

Dans ce document complémentaire au projet stratégique, la direction expose les « évolutions prévisibles (ou à rechercher) dans l'exécution des missions, leur priorisation et la nécessaire modification des pratiques » :

- La clarification de l'organisation matricielle afin de redonner aux Directeurs d'Agence la capacité d'arbitrer et de décider et aux Responsables d'UT et d'UP la légitimité de la mise en œuvre des décisions prises en conseil d'agence ;

⁶ Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine : Affectation prévisionnelle des moyens humains en personnels fonctionnaires et assimilés et en ouvriers forestiers en fonction des options stratégiques retenues. Page 4

- La nécessité de gains de productivité « significatifs » pour les Services Financiers et RH, grâce aux regroupements et à l'évolution des outils informatiques ;
- La détermination de priorités parmi les missions des Responsables d'UT et des agents patrimoniaux en fonction des orientations du Projet Stratégique Territorial :
 - Parmi les activités à conforter, voire développer : *« la mise en œuvre des aménagements (programmation des travaux, propositions d'état d'assiette, suivi des équilibre faune-flore, préparation et présentation des bilans annuels, etc...), la surveillance des coupes, le suivi de la production de bois... »*
 - Parmi les activités à alléger : *« les relations commerciales bois (notamment dans le cadre de la poursuite de la contractualisation et la généralisation des "référénts clients" au sein des services Bois des Agences), les cessions de bois aux particuliers et le temps consacré à l'affouage, les actions de police et d'actions spécifiques d'accueil du public, à l'exception de sites à enjeux particuliers bien identifiés. »*
- *« Enfin, pour certaines activités, on pourra envisager des renforts ou délégations possibles avec notamment le renfort prévu par des OF de l'Agence Travaux, dont la compétence technique aura au préalable été reconnue et formellement validée:*
 - *cubage/classement des BF de qualité "courante",*
 - *recueil données terrain aménagement,*
 - *désignations (certaines opérations de désignation pouvant en outre être réalisées directement par le bûcheron ou l'exploitant en application de la DIA 8612 SAM 013 du 09/10/2012)*
 - *.... »*

1.2.4. UNE SUSPENSION DU PROJET SUITE AU CA DU 27 JUIN 2013 DANS L'ATTENTE DES NÉGOCIATIONS SUR LE PLAN D' ACTIONS

Suite au Conseil d'Administration de l'ONF du 27 juin 2013 (voir supra chapitre I.1.3.2.), le projet est suspendu dans l'attente des résultats des négociations entre la direction générale et les organisations syndicales sur le plan d'actions et à de possibles changements organisationnels suite à l'audit socio-organisationnel réalisé en 2012.

Le CA a cependant confirmé le maintien le COP et la baisse des effectifs mais il en demande une application différenciée, en priorisant *« l'optimisation du rôle des directions territoriales et de la direction générale. »*

2. La demande d'expertise

2.1. Objet de la demande d'expertise

2.1.1. LA DEMANDE INITIALE

Dans le cadre du projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs prévue par le Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) 2012-2016 signé entre l'ONF, l'État et la FNCOFOR (Fédération nationale des communes forestières), le cabinet CEDAET a été désigné, le 25 mars 2013, par le CTHSCT afin de réaliser une mission d'expertise.

Cette mission a pour objectifs d'analyser l'impact des évolutions d'effectifs et de proposer des mesures adaptées, au regard du projet territorial, en cours de validation, définissant pour chaque service / unité territoriale (UT) / unité de production (UP) une trajectoire d'évolution à l'horizon 2016.

Le cahier des charges de cette expertise a été élaboré d'un commun accord entre la direction et les membres représentant les personnels. Les missions confiées à l'expert sont précisées :

- Effectuer une étude de l'organisation générale de la DT et de sa cohérence par rapport aux directives générales d'organisation de l'établissement.
- Évaluer les risques individuels et collectifs induits par les suppressions de postes prévues dans le cadre du COP 2012-2016 pour la région Lorraine, ainsi que les impacts de ce projet sur les conditions de travail et la santé des personnels.
- Analyser les modalités prévues par la direction pour compenser la baisse des effectifs.
- Analyser les pratiques de management inhérentes à la mise en place de ce projet et les réponses de la DRH en matière de mobilité fonctionnelle et/ou géographique.
- Analyser les modalités d'information du personnel et leur accompagnement.
- Aider le CTHSCT à formuler des recommandations en termes de prévention des risques sanitaires et psychosociaux et d'amélioration des conditions de travail.

La mission d'expertise concerne l'ensemble de la Direction Territoriale Lorraine de l'ONF, à l'exception de l'Agence travaux qui fera l'objet d'une expertise CHSCT de droit privé et qui ne sera abordée en conséquence que dans l'interface avec les autres services.

2.1.2. LA DEMANDE AJUSTÉE

Dans la pratique, la direction territoriale n'a pas accepté la proposition (lettre de mission) du Cedaet telle que formulée à la suite des premiers échanges avec les acteurs. Le point d'achoppement portait sur la fourchette de nombre de jours nécessaires. La direction acceptait la mission mais sur la base impérative de la fourchette basse, ce qui invalidait la méthodologie proposée. Un compromis entre la direction et les représentants du personnel a été trouvé à la suite de l'intervention de l'Inspection du travail. Il a été convenu qu'une estimation précise serait proposée par le cabinet à l'issue de la phase de cadrage prévue par la lettre de mission et destinée notamment à déterminer un échantillon d'enquête.

Dans le même temps, la décision du CA du 27 juin 2013 a conduit à remettre en cause les modalités du projet dans la mesure où la baisse des effectifs demeurerait dans son principe et son ampleur globale mais sans que les postes concernés soient déterminés. Seuls demeuraient les orientations définies par le COP et leurs déclinaisons dans le projet stratégique territorial 2012-2016.

Les missions confiées à l'expert ont été confirmées par les représentants du personnel et la direction en prenant en compte cette donnée nouvelle, qui ont exposé leurs points de vue et précisé leurs attentes de la manière décrite ci-après.

2.2. Le point de vue des acteurs

2.2.1. LE POINT DE VUE DES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

Pour les représentants du personnel, les principales caractéristiques de la problématique sont les suivantes :

- La surcharge de travail liée, entre autres, à la réduction des effectifs, à l'importance du turn-over et de la vacance de poste pendant des délais importants.
- La Lorraine étant une région d'accueil en début de carrière, deux populations sont identifiables : une population vieillissante installée localement et qui participe à la formation des « jeunes » ; et une population « jeunes mobile ». De fait, certaines UT se caractérisent par une mobilité constante, et des postes « vacants » restent non remplacés durant plusieurs mois, voire plusieurs années. Cette carence est génératrice de surcharge de travail, car le personnel restant doit, dans ces cas là accomplir également les missions des postes vacants. Lorsque la quantité de travail et ses exigences sont importantes, certaines tâches sont priorisées au détriment d'autres tâches qui ne sont pas réalisées.
- La très forte prescription du travail, avec un écart très important prescrit / réel. Cet écart est notamment visible à travers les instructions, notes de services et procédures assignées aux différents agents. Le contenu de certaines procédures inadapté aux modes opératoires réels sur le terrain. Les agents se retrouvent ainsi devant l'impossibilité de tout faire et d'arbitrer sereinement. Ils se retrouvent également face à des injonctions contradictoires pour respecter ces procédures.
- La « démission » fréquente de la hiérarchie en terme d'encadrement réel : l'encadrement supérieur ne vérifie pas l'adéquation des moyens aux missions confiées. Une logique du parapluie et du renforcement de la prescription se développe.
- Un malaise existe également chez certains managers et encadrement de proximité car ils sont confrontés également à l'inadéquation des moyens alloués aux missions à réaliser.
- Les arbitrages et ajustements reposent principalement sur les agents, alors qu'ils n'ont pas les moyens de faire, avec une part croissante de « travail empêché », malmenant leur sens du travail. Leur responsabilité est pointée du doigt lorsque le travail est « *mal* » fait ou « empêché ».
- La forte amplitude horaire qui résulte de la surcharge de travail et le manque de temps qui conduit à agir dans l'urgence.
- Le report de la responsabilité des difficultés et dysfonctionnements organisationnels sur les agents (reproche de la sur-qualité, mauvaise organisation personnelle...).
- Une division du travail, liée notamment au schéma organisationnel de type matriciel introduit avec le PPO en 2002, qui entraîne de la redondance. Certaines tâches sont réalisées par plusieurs personnes pour des raisons de flou organisationnel.
- Une coordination du travail et une transmission de l'information problématique.
- Des circuits de validation problématiques car multiples, parfois incompréhensibles et complexes. De fait, leur sens est remis en cause.
- Des agents « oubliés » : les personnels administratifs de plus en plus isolés du fait de l'organisation matricielle. Certains services support sont concernés par un gros turn-over et un nombre important d'arrêts maladie.

Dans ce contexte, les représentants du personnel souhaitent que l'analyse soit centrée sur les facteurs socio-organisationnels de risque liés au projet de réduction d'effectif tout en portant sur l'ensemble de l'organisation et de ses personnels.

2.2.2. LE POINT DE VUE DE LA DIRECTION TERRITORIALE

Du côté de la direction territoriale, la vision de la problématique est la suivante :

- Le contexte externe est marqué par l'évolution des politiques publiques et par les arbitrages budgétaires face à la question, notamment, de la réduction des déficits publics.
- Le contexte interne est marqué par le traumatisme de la tempête de 1999 et par la déstabilisation du personnel à la suite des réorganisations successives.

« La Lorraine a été la région la plus touchée par la tempête (8 années de récolte en une journée...) et les forestiers ont été touchés dans leur chair. Cette hyper sensibilité est liée aussi au fait de ne pas avoir été suffisamment accompagnés dans ce traumatisme, face à des années de travail de perdu. »

- Il est nécessaire d'établir des priorités pour faire face aux exigences de l'Etat avec des moyens qui constituent une donnée imposée. Il faut donc réfléchir à la manière d'atteindre les objectifs fixés à partir de ces moyens imposés. Les organisations syndicales font le même constat mais raisonnent plutôt à l'inverse : se donner les moyens face à des missions imposées...
- Dans le même temps, il convient de stabiliser l'organisation pour digérer les profondes évolutions introduites depuis le PPO en particulier, et pour conforter et améliorer le fonctionnement.
- Le climat social est tendu, et parfois même délétère, avec des débats difficiles au plan de la DT compte tenu du cadre imposé au plan national avivé par l'annonce de nouvelles suppressions de postes fin 2011, mais aussi par l'approche parfois un peu manichéenne des organisations syndicales.
- Un élément nouveau apparaît avec l'ouverture de négociations au plan national entre le DG et les organisations syndicales et l'attente d'un nouveau cadrage organisationnel.
- Sur le plan des emplois, il convient de distinguer trois types de situation :
 - Ce qui est produit en propre à l'ONF pour lesquels si on a moins de moyens, soit la production baisse, soit on peut faire appel à des ressources externes. Cela va changer la capacité opérationnelle, mais pas fondamentalement l'activité. Par exemple, pour les activités d'études ou d'aménagement, il est possible de mutualiser l'activité, voire d'envisager de sous-traiter une partie de l'activité à des bureaux d'études spécialisés comme cela existe déjà en Suisse ou en Allemagne pour adapter son volume sans déséquilibrer l'organisation. Ce n'est pas le choix retenu mais c'est une possibilité.
 - Ce qui touche aux modes de fonctionnement, aux procédures, dans le contexte d'un système de gestion complexe souvent trop sophistiqué sur le plan des outils et des modes de fonctionnement, en particulier pour les fonctions support. Ce système devrait donc être simplifié afin de réduire la charge de travail et de simplifier la vie des agents alors qu'on fait encore parfois le contraire. Une réflexion est en cours et à poursuivre face à un vaste chantier.
 - Le métier de l'ONF, ses missions : il y aura toujours un maillage territorial, avec des triages dont la taille a eu tendance à augmenter mais l'assise du métier est restée la même.

« Ma conviction est la suivante, je parle en tant que président depuis 5 ans de la CAP des personnels de terrain et pour avoir travaillé à la demande de la DG sur l'évolution des métiers. Il n'y a plus de cadre C techniques à l'ONF, et les cadres B vont passer B+. Ce qu'on n'a pas encore posé sur la table, c'est ce que sera le métier dans 5 ou 10 ans pour les gens qu'on recrute aujourd'hui. Si on regarde les autres pays forestiers, il y a plus de qualitatif, plus de « faire faire » que de faire. Si on veut continuer à vouloir tout faire, on

n'y arrivera pas. Mais c'est un sujet national. L'agent patrimonial existera toujours mais sera plus dans un rôle de régulateur, d'expert et de maître d'œuvre, avec un territoire attaché. Et c'est légitime que quelqu'un qui gère un territoire soit informé, coordonne et valide ce qui se passe sur son territoire. Par contre les méthodes évoluent. Si vous faites faire, c'est une autre façon de travailler. Mais je comprends que ce soit un sujet difficile qui mérite débat et un minimum de consensus. »

- Sur le plan du fonctionnement :

« Pour simplifier, il y a 2 mondes à l'ONF : ceux qui travaillent sur un territoire et ceux qui travaillent sur un domaine. Le matriciel a accentué cette dualité. On ne peut s'en sortir que par quelqu'un qui a une approche systémique. Ce sont ceux qui gèrent le territoire, de l'agent jusqu'au DT qui peuvent et doivent avoir cette vision transversale et qui doivent avoir la responsabilité de régulation, d'arbitrage et de décision, et donc avoir la possibilité de trancher. »

- Sur le plan du contenu de l'activité

« La révolution du numérique n'est pas terminée. On a réussi à raccorder tout le monde à l'ADSL et demain on aura la possibilité de saisir directement des données avec des tablettes, les pays voisins font ça depuis 10 ans. Avant il y avait une rupture d'information entre le terrain et la gestion. Et ça, ça change vraiment la façon de travailler. Par exemple, dans quelques mois pour une programmation de travaux, vous êtes dans une forêt, vous avez une parcelle à gérer, vous parcourez le périmètre qui se reporte automatiquement via le GPS et cela calcule la surface automatiquement et indique les travaux à réaliser. Ça ne change pas le métier mais la façon de le faire et la relation avec le soutien. »

- Sur le plan de la pyramide des âges

« Globalement c'est à la fois une menace et une opportunité puisqu'on a encore des départs massifs devant nous et donc des vagues d'embauches même si les effectifs baissent globalement. On a un problème de conservation et de transmission de la mémoire et des savoirs. Je travaille au niveau national sur les parcours professionnels des techniciens supérieurs. C'est quand même un vrai souci, notamment avec la question de la dispersion sur le terrain. Par exemple, sur certaines UT, quand les anciens vont raccrocher. »

- Sur le plan du turn-over et de la mobilité

« La question se pose surtout en Lorraine pour les personnels de terrain car les gens viennent pour une première affectation sans avoir le choix et au bout de 3 ans ils veulent repartir dans leur région d'origine. Le turn-over est vraiment important. Mais on a aussi une mobilité parfois faible. On a des cas de figure où la stabilité géographique est un atout. Là dessus on a évolué au plan national et la seule mobilité imposée à ce jour est au niveau des directeurs. D'où une réflexion pour favoriser le recrutement local. Ce n'est pas facile puisqu'on recrute par concours national de fonctionnaires d'État. On va développer une formation par apprentissage avec un lycée agricole, et lorsque les jeunes passeront le concours et on peut espérer qu'ils seront bien placés pour réussir le concours et souhaiteront alors rester dans leur région d'origine. C'est un vrai challenge pour nous. »

- Sur le plan de l'amplitude de la durée du travail

« Les personnels de soutien ne sont pas trop concernés. Mais par contre les métiers de terrain et les fonctions de cadres, oui. Pour le terrain, c'est l'activité saisonnière et aussi les contingences de l'activité rurale locale. La contrepartie c'est l'autonomie des agents. Pour les cadres, RUT, Directeur d'agence, DT, RT... on travaille sans doute trop d'heures. Ce n'est pas tout le monde, mais on ne peut pas s'en satisfaire. On a un système exigeant, beaucoup de tâches... On passe beaucoup de temps en gestion de dossier, en négociation et pas assez dans l'activité de production alors que l'on vend en Lorraine 110 M€ de bois par an, on passe commande de 25 M€ de travaux à des entreprises externes... Il faut être bien organisé et surtout garder une capacité à prendre

de la distance et gérer ses priorités. C'est plus un problème de fonctionnement de choses qu'on s'impose à nous même. Par exemple, les mails. Certains cadres peuvent être proches du burn-out. »

- Sur le plan des rythmes de travail

« Ceux qui ont une responsabilité territoriale sont concernés, avec une très grande diversité des situations, moins de lassitude sans doute du fait de la diversité des tâches, mais des moments importants de pression, avec des délais, la gestion des délais. Beaucoup de choses peuvent être anticipées, il faut donc le gérer. Mais pour certains métiers de soutien, la compatibilité avec des délais et une masse d'opérations à réaliser (passer des factures,...), là c'est répétitif. On peut avoir une pression qui peut durer. Idem pour les services bois pour la partie recettes et les agences pour les devis travaux. Ce n'est pas forcément toute l'année et là il peut y avoir aussi un problème d'effectif, c'est clair. Si en plus on a des postes vacants... et là on retrouve le problème du turn-over car ce n'est pas évident à gérer. Pour les ouvriers, le DT a la main, mais pour les postes de fonctionnaires c'est la DG dans le cadre des emplois autorisés par le budget et par les concours fonction publique. »

- Sur les questions de santé et de sécurité au travail

« Il y a des situations à risques c'est sûr pour les agents patrimoniaux et les ouvriers forestiers. Il y a notamment un sujet d'usure ligamentaire en montagne. Par contre je suis frappé par le nombre de situations difficiles sur le plan psychologique, de gens qui ne vont pas bien, des problèmes d'alcool, c'est aussi lié à la structure du travail sur le terrain où les gens sont vite isolés. Les évolutions d'organisation ont sans doute contribué à séparer les personnels effectuant des métiers différents (par exemple personnels de terrain et de soutien); il faudrait réussir à recréer du lien qui est aussi positif pour l'ambiance et la qualité des relations humaines.

Il ne faut pas oublier les Responsables d'UT car ils ont une "double face", côté équipe et côté direction, donc pour eux ils sont parfois dans des situations, non pas intenable, mais difficiles. Le directeur d'agence c'est un peu différent. Il est proche du DT il s'inscrit plus naturellement dans la stratégie de l'établissement alors que le RUT il est sur le terrain et il peut mesurer les difficultés rencontrées, c'est d'ailleurs ce qui fait que son rôle de relais voire d'alerte est important. Cependant quand l'UT fonctionne bien, on retrouve l'esprit d'équipe, l'entraide. Il y a aussi le besoin des services fonctionnels d'avoir plus de relations avec le terrain et d'avoir un vécu commun. Le rôle de manager de RUT est difficile. Il est au cœur du matriciel et peut avoir à en subir les dysfonctionnements.

Côté travaux c'est l'agence territoriale qui passe commande à l'ATX, après c'est plus l'agent patrimonial et le conducteur de travaux. Il y a des problèmes entre ces deux communautés de travail et surtout de nombreuses incompréhensions. Il faut à l'avenir que l'AP s'intéresse en amont comme en aval à ce que fait l'ouvrier. Et on a eu peut-être trop tendance à dire aux agents que ce n'était plus de leur ressort. C'est sur le terrain qu'on remettra du lien. C'est aussi via des activités de soutien des ouvriers auprès des forestiers. Pour résoudre des problèmes de pénibilité avec plus de la moitié des ouvriers qui ont plus de 50 ans. C'est aussi donner des possibilités d'évoluer en 2ème partie de carrière vers des rôles moins physiques et plus techniques, en interface avec des agents. Si on a des ouvriers qui viennent en soutien auprès d'une équipe d'agents, cela recréera du lien. »

3. Démarche méthodologique

Le dispositif proposé par le CEDAET en réponse à la demande du CTHSCT s'articule sur trois étapes : une première étape cadrage, une seconde étape d'approfondissement et une dernière étape de restitution.

3.1. Étape de cadrage

3.1.1. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'étape de cadrage poursuivait trois objectifs opérationnels :

- Appréhender le processus de l'activité (étapes, enchainements, intervenants, chronologie) et le fonctionnement des différents services au sein de l'Office (principales missions, composition, et contraintes) ;
- Identifier la nature des principales problématiques saillantes qui caractérisent l'organisation du travail actuel au sein de l'Office ;
- Proposer une méthodologie d'investigation pour l'étape d'approfondissement.

Ces différents éléments ont été formalisés dans une note de cadrage présentée au CTHSCT le 8 octobre 2013.

3.1.2. INVESTIGATIONS RÉALISÉES

- Réunion de lancement et d'organisation de l'expertise avec les représentants du personnel au CTHSCT et la direction.
- Entretiens de cadrage
 - 3 Entretiens individuels (au lieu de 2 prévus initialement) au sein de la Direction Territoriale : Directeur Territorial, DRH, Directeur Financier
 - 9 Entretiens individuels encadrement (au lieu de 7 prévus initialement) ; dont 8 au niveau de l'agence Meurthe et Moselle, choisie en réunion du CTHSCT parmi les 7 agences de la DT.
 - Directeur de l'Agence 54.
 - Chef service Bois.
 - Chef service Forêt.
 - Responsable pôle aménagement
 - Chef service Travaux et Développement.
 - Chef service Généraux.
 - 2 Responsables d'UT de l'agence 54.
 - Responsable d'UT de l'agence Vosges Montagne.
 - 1 Entretien individuel avec le Directeur de l'agence Travaux.
 - 2 Entretiens collectif représentants du personnel (CTHSCT et autres IRP) et représentants syndicaux de l'ONF Lorraine.
 - Entretiens individuels auprès d'acteurs santé et sécurité au travail au niveau de l'ONF Lorraine
 - Assistante sociale

Soit 14 entretiens individuels et 2 entretiens collectifs

- **Étude documentaire de cadrage.** Elle a notamment porté sur les documents suivants :
 - Document d'information en vue de la consultation sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance État / ONF / FNCOFOR 2012-2016 ;
 - Projet Stratégique Lorraine 2012-2016 ;
 - Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine ;
 - Synthèse de l'Audit-Diagnostic socio-organisationnel réalisé de janvier à avril 2012 – Capital Santé.

3.2. L'étape d'approfondissement

L'objectif principal de la deuxième étape était d'analyser les situations problèmes-caractéristiques ainsi que les effets du projet de réduction des effectifs COP 2012-2016 (contenu et conduite) sur les conditions de travail, de santé et de sécurité afin de permettre aux représentants du personnel au CHSCT d'émettre un avis éclairé sur ce projet et d'élaborer des propositions visant notamment la résolution de ces situations-problèmes caractéristiques et la prévention des risques professionnels induits par le projet de réduction des effectifs.

Afin de remplir ces objectifs, et sur la base du travail élaboré dans cette étape de cadrage nous avons proposé deux méthodes complémentaires :

- 1°/ Utiliser le processus de production comme fil rouge de nos investigations auprès des agents de terrain et des fonctions de soutien impliqués (entretiens et observations) ;
- 2°/ Animer des groupes métiers regroupant des agents des fonctions de soutien pour analyser des situations de travail problématiques spécifiques.

Nous avons proposé également que le CTHSCT désigne deux interlocuteurs référents pour assurer le suivi de la mission et apporter le soutien nécessaire à son déroulement (modalités logistique, planification des entretiens, etc.).

3.2.1. ANALYSE DES SITUATIONS DE TRAVAIL PROBLÉMATIQUES LIÉES AU PROCESSUS DE PRODUCTION

Cette démarche méthodologique a été adoptée afin de favoriser un recueil cohérent des matériaux d'analyse selon la logique du processus d'activité de l'Office. Son objectif était de palier le risque de dispersion face aux difficultés méthodologiques et pratiques d'élaboration d'un échantillon significatif eu égard à l'étendue des problématiques couvrant la totalité des services de la DT, à la taille importante de l'Office et à la diversité des situations. De plus, la prise en compte du processus était nécessaire pour analyser les facteurs sociotechniques et organisationnels. C'est pourquoi nous avons proposé de construire et d'organiser les investigations sur la base du processus d'activité c'est-à-dire auprès des principaux intervenants dans ce processus quelles que soient leurs unités de travail.

La maille principale constituant le point d'entrée aux investigations était l'Unité Territoriale. À partir de cette entrée et sur la base de la logique du processus de l'activité, les différents agents de l'agence correspondante ou de la DT intervenants dans ce processus ont été concernés par les investigations.

D'autres éléments et critères ont été pris en considération :

- La distinction entre forêt domaniale et forêt communale : les investigations seront réalisées de façon à recueillir les spécificités des situations de travail en forêt domaniale et en forêt communale.
- Les relations avec l'agence travaux et l'Unité de Production
- Les caractéristiques topographiques, en particulier les spécificités des situations de travail en forêt de montagne et en forêt de plaine.

- La mise en œuvre du projet : les investigations prendront en compte les situations de travail concernées déjà par un démarrage de mise en œuvre du projet.
- La distinction entre la vente de bois façonné et la vente de bois sur pied.

Afin de concilier ces exigences méthodologiques avec les contraintes de faisabilité, nous proposons de dérouler deux fils rouges, à partir de deux UT relevant de deux agences.

Lors de la réunion du 08 octobre 2013, deux UT ont été identifiées d'un commun accord entre le CEDAET, les représentants du personnel et la direction :

- UT Darney Bains (Agence Vosges Ouest).
- UT Droits d'Usages (Agence Sarrebourg).

Comme précisé précédemment, en complément des acteurs locaux au sein des UT, d'autres acteurs ont été sollicités dans le cadre du processus de production (au niveau des deux Agences Vosges Ouest et Sarrebourg, DT et Agence Travaux).

Enfin, et conformément à la demande des représentants du personnel au CTHSCT, dans le cadre de la poursuite des travaux réalisés durant la phase de cadrage au sein de l'UT Nord 54 de l'Agence Meurthe et Moselle, il a été convenu lors de la réunion du 08 octobre 2013 de réaliser un entretien collectif auprès des Agents Patrimoniaux afin d'examiner les effets relatifs à la fusion des deux UT.

3.2.2. ANALYSE DE SITUATIONS DE TRAVAIL PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES AUX FONCTIONS DE SOUTIEN

Les personnels des fonctions supports ont été spécifiquement rencontrés dans le cadre de l'analyse de leurs propres organisation et charge de travail par le moyen de groupes d'analyse des situations de travail réunissant sur une demi journée des agents volontaires partageant le même métier ou la même fonction au sein d'agences et/ou de services différents, et sans lien hiérarchique entre eux.

Les thèmes mis en débat ont choisis par les experts parmi les problématiques en concertation avec les représentants du personnel au CHSCT, en fonction de l'avancée de la mission. Ces thèmes ont été identifiés lors d'une réunion point d'étape entre le CEDAET, les représentants du personnel et la DRH le 8 novembre 2013.

Suite aux premières investigations réalisées auprès des acteurs au sein des UT et des Agences, il est apparu nécessaire de constituer des groupes d'analyse de situations de travail supplémentaires qui n'étaient pas prévus initialement. Il s'agit notamment des groupes 1, 2, 3 et 4 (cf. investigations réalisées). Ces groupes ont été constitués afin d'approfondir les problématiques de coopération, charge de travail, arbitrages entre les services.

3.2.3. INVESTIGATIONS RÉALISÉES

3.2.3.1 *Entretiens individuels, groupes d'analyse de situations de travail et observations de travail réel*

Trois principaux outils méthodologiques ont été utilisés : des entretiens individuels, des groupes d'analyse de situations de travail et des observations réelles de travail. Les entretiens individuels ont concerné 64 personnes. Les 11 groupes d'analyse ont concernés 57 personnes, soit au total 121 participants. Une partie des personnels vus en entretien individuel ont également fait partie des groupes d'analyse (environ 10 personnes).

L'observation d'une journée de martelage a été effectuée au niveau de l'UT Darney Bains. Pour des conditions de météo, celle initialement programmée au niveau de l'UT Droits d'Usages n'a pas pu être réalisée. Nous avons ainsi accompagné l'équipe présente pour une simulation de martelage sur le terrain et avons également réalisé avec eux un entretien collectif.

- Répartition des entretiens individuels par unité de travail et par fonction

UT Darney Bains	Nbr En. Ind.
RUT, Adjoint RUT, 3 AP	5
Observations : 8 participants	

UT Droits d'Usages	Nbr En. Ind.
RUT, 5 AP	6
Observations => Un entretien collectif : 9 participants	

Agence Vosges Ouest	Nbr En. Ind.
DA	13
Chef des services généraux	
Chef service Forêt	
Chef du service Bois	
Chef du service Travaux Développement	
Responsable applications aménagement	
Responsable pôle aménagement	
Chef de projet aménagement en lien avec l'UT Darney - Sce Forêt	
Chef de projet Aménagement	
Responsable sylviculture	
Responsable cellule SIG	
Responsable Commercial Bois	
Responsable production Bois	

Agence Sarrebourg	Nbr En. Ind.
Chef d'agence	9
Chef des services généraux	
Chef service Forêt	
Chef du service Bois	
Chef du service Travaux Développement	
Chef de projet aménagement en lien avec l'UT Droits Usages	
Responsable production aménagement SIG	
Technico Commercial Bois	
Responsable production Bois	

Direction Territoriale	Nbr En. Ind.
DT	16
DRH	
Achats	
2 Juridique - DT	
2 Logistique	
F. Soutien Dir. Forêt - DT	
Service forêt	
Assistante Direction Bois - DT	
2 Concessions	
Agt. Direction foret	
Assistante chasse - agence	
Service Immobilier.	
Service Informatique	
Service RH	
Conseiller prévention	
Animateur Santé - Sécurité	

Fonction support Agences	Nbr En. Ind.
Assistant de production travaux & développement	11
Assistante de production travaux & développement	
Assistante de production travaux & développement	
Assistante de production travaux & développement	
Assistante services généraux	
Assistante services généraux	
Assistante Commerciale bois	
Assistante Commerciale Bois	
Assistante service forêt	
Assistante service forêt	
Assistante service forêt	

Agence Travaux	Nbr En. Ind.
2 RUP, 2 Conducteurs travaux	4

▪ Répartition des groupes d'analyse de situations de travail

Num Groupe	Périmètre	Fonctions visées	Nombre de participants
Groupe 1	Agence Vosges Ouest	a) un référent du Foncier/SIG, b) un référent Aménagement et/ou suivi Aménagement , c) un référent Production Bois, d) un référent Commercialisation Bois, e) l'Animateur sylvicole, f) un référent Environnement , g) 2 agents patrimoniaux, h) 2 Conducteurs de travaux, i) , un référent Travaux & Développement	8
Groupe 2	Agence Vosges Ouest	a) Chef service Bois, b) Chef service Forêt, c) Chef service Travaux et Développement, d) Responsable pôle Aménagement, e) 2 RUT, f) RUP,	5
Groupe 3	Agence Sarrebourg	a) un référent du Foncier/SIG, b) un référent Aménagement et/ou suivi Aménagement , c) un référent Production Bois, d) un référent Commercialisation Bois, e) l'Animateur sylvicole, f) un référent Environnement , g) 2 agents patrimoniaux, h) 2 Conducteurs de travaux, i) , un référent Travaux & Développement	3
Groupe 4	Agence Sarrebourg	a) Chef service Bois, b) Chef service Forêt, c) Chef service Travaux et Développement, d) Responsable pôle Aménagement, e) 2 RUT, f) RUP,	5
Groupe 5	Les 7 agences	Notamment les Assistantes Commerciales Bois	5
Groupe 6	Les 7 agences	Notamment les Assistantes production travaux	1
Groupe 7	F. Soutien DT	Experts et commerciaux	7
Groupe 8	F. Soutien DT	Formation, Gestion des Fonctionnaires, Gestion des ouvriers	8
Groupe 9	F. Soutien DT	Spécialistes informatique territorial	7
Groupe 10	F. Soutien DT	Acheteurs, Approvisionneur comptable, Comptable secondaire	3
Groupe 11	UT Nord 54	Agents Patrimoniaux	5

A l'issue de ces investigations, une réunion de travail a eu lieu avec les représentants du personnel au CTHSCT.

Un entretien téléphonique⁷ a également été réalisé avec le Médecin coordinateur.

3.2.3.2 Analyse documentaire

Parallèlement à ces investigations, une analyse documentaire a porté sur les documents suivants :

Liste des documents transmis et examinés
Le livre I du Code Forestier.
La charte de la forêt communale.
Les organigrammes détaillés ONF Lorraine.
Le COP 2012-2016.
L'évolution des effectifs ONF Lorraine de 2010 à 2016 détaillant les postes supprimés ou qu'il est envisagé de supprimer (intitulé, localisations géographique et fonctionnelle).
Le dossier Info Consultation soumis aux IRP fin 2012/début 2013 : volet national et volet territorial.
Le Projet Stratégique Territorial Lorrain pour la période 2012-2016 avec plans d'actions pour les 7 axes prioritaires retenus.
Données CTPF 2011 pour la DT (collecte des temps de personnels fonctionnaires).
Le travail mené sur les missions réalisées dans les UT de la DT Lorraine : restitution des groupes de travail et propositions d'évolution du temps consacré sur les domaines les plus importants (en évolution H/J).
La demande d'expertise exprimée par les représentants du personnel lors du CTHSCT du 19 décembre 2012 à Lunéville.
La stratégie Travaux de la DT Lorraine.
Les Directives Territoriales : désignation, comptabilité/achats, qualité des exploitations, organisation production et commercialisation bois façonnés,...
Le dossier du déménagement de l'agence de Metz.
Le SPESI (schéma prévisionnel pour l'immobilier).

⁷ Les entretiens avec le conseiller de prévention et l'animateur SST ont également eu lieu par téléphone.

Les informations (indicateurs, rapports, CR réunions des instances représentatives du personnel) produites au niveau de l'ONF Lorraine sur les 3 dernières années et relatives à la santé, aux accidents du travail, et à l'absentéisme.
Les résultats de l'audit socio-organisationnel (ASO) et comptes rendus des réunions de restitution organisées auprès des personnels (résultats généraux et spécifiques à l'ONF Lorraine).
Le Document Unique d'Évaluation des risques professionnels et les documents de travail associés.
Les trois derniers Bilans SST et Bilans de la médecine du travail (2010 – 2012)
Agence Travaux Lorraine, Indicateurs 2012
RUP - CT - SF 31 octobre 2012
Documents BDDR (notes de service, de cadrage 2012, 2013)

Suite à nos investigations, un certain nombre de données RH et relatives à l'activité ont été demandées les 20, 24 et 30 décembre 2013.

Hormis des données relatives aux Arrêts Maladie et aux effectifs des AP (2009 -2012), la quasi-totalité de ces informations ne nous ont pas été transmises :

▪ Demande de documents complémentaires - 20/12/2013

1/ Absentéisme depuis l'année 2000

Il s'agit de nous transmettre les données par année, depuis 2000, nous permettant d'avoir visibilité sur les indicateurs suivants :

- Le nombre d'arrêts par année
- La répartition du nombre d'arrêts selon les motifs suivants :
 - Arrêt Maladie
 - Maternité
 - Congé parental
 - Accident du travail, de service, de trajet
 - Maladie professionnelle
- La durée des arrêts en nombre de jours
- La répartition des arrêts selon les différents corps

2/ Postes vacants

- Cartographie actuelle des postes vacants en renseignant les indicateurs suivants :
 - Leur localisation au sein de la DT, par Agence (en précisant pour chaque agence), en UT (UT par agence)
 - Leur nombre
 - La fonction concernée
 - Leur durée (depuis quand le poste est vacant)
- Évolution des postes vacants depuis 2007 en précisant leur localisation (en DT, par Agence, et dans les UT)

▪ Demande de documents complémentaires - 24/12/2013

1/ Évolution effectifs des AP depuis 2000

Il s'agit de nous transmettre le nombre de postes (dont les postes vacants) ainsi que le nombre de personnes (AP) par UT depuis 2000.

2/ Évolution nombre d'unités de gestion depuis 2000

Il s'agit de nous transmettre le nombre d'unités de gestion par UT depuis 2000.

▪ Demande de documents complémentaires - 30/12/2013

1/ Évolution des indicateurs réels et des objectifs assignés en terme de production de l'ONF Lorraine

Cette évolution concerne, a minima, les indicateurs suivants de façon globale pour tout le territoire ONF Lorraine de 2002 à 2013 :

- *Exploitation* : objectif de volume bois à vendre
- *Exploitation* : réel volume bois vendu
- Travaux : objectif du nombre de chantiers à réaliser
- Travaux : réel nombre de chantiers réalisés

2/ Évolution de la part de l'Exploitation et des Travaux réalisés par les entreprises privées

Il s'agit de l'évolution de la part de l'activité réalisée par des entreprises privées que ce soit sur le volet Exploitation ou le volet Travaux. Exemples d'indicateurs :

	A fin 2000	A fin 2013
Nombre d'entreprises privées ayant intervenu	Exploitation : Travaux :	Exploitation : Travaux :
Effectif des travailleurs externes intervenus	Exploitation : Travaux :	Exploitation : Travaux :
Part de production assurée par les entreprises privées par rapport à la production globale de l'ONF Lorraine	Exploitation : Travaux :	Exploitation : Travaux :
Coût (facturation) des entreprises privées		

3/ Évolution du patrimoine forêts de l'ONF Lorraine

Il s'agit de la surface du territoire de l'ONF Lorraine en fonction des différents types de forêts de 2002 à 2013 :

- F. Domaniales (surface en m²)
- F. Communales (surface en m²)
- F. Privées (surface en m²)
- Autres (préciser)

4/ Évolution des effectifs et de l'activité de l'Agence Travaux

Il s'agit de l'évolution des effectifs OF de l'Agence Travaux entre 2009 et 2013, ainsi que l'évolution de sa part de participation dans la réalisation des Exploitations et des Travaux.

- Effectifs OF (ETP) :
- Part de l'activité Exploitation réalisée par l'Agence travaux sur le total de l'Exploitation de l'ONF Lorraine :
- Part de l'activité Travaux réalisée par l'Agence travaux sur le total des Travaux de l'ONF Lorraine :

5/ Évolution des exigences en termes de procédures, réglementation, lettre de cadrage DT, notes de services

Cette évolution concerne (sur une temporalité suivie) le nombre de documents adressés chaque année aux UT relatifs aux procédures et à la réglementation avec une ventilation selon leur forme : note documentaire, note de service, lettre de cadrage du DT, etc.

II. Le processus de production

1. Introduction

1.1. Le choix méthodologique de l'approche par le processus de production

Cette expertise a nécessité la mise en place d'une démarche méthodologique originale compte tenu de la nature des demandes du CTHSCT et de l'étendue de la mission qui porte sur l'ensemble des salariés de la DT à l'exception des ouvriers forestiers de l'Agence Travaux,

Les questions posées par les représentants du personnel au regard du projet de réduction des effectifs ne portent pas seulement sur l'impact du projet, mais aussi et en premier lieu, sur « *l'étude de l'organisation générale de la DT et de sa cohérence par rapport aux directives générales d'organisation de l'établissement.* »

En outre, compte tenu des diagnostics déjà établis au sein de l'ONF et de la DT Lorraine, les questions posées par le CTHSCT ne portent pas sur l'établissement d'un nouvel état des lieux de la souffrance au travail et des difficultés éprouvées par les salariés mais sur l'analyse des facteurs socio-organisationnels à l'origine de ces difficultés et sur les pistes de réflexion à poursuivre pour permettre aux représentants du personnel de formuler des recommandations pour agir concrètement sur ces facteurs, dans une optique « *de prévention des risques sanitaires et psychosociaux et d'amélioration des conditions de travail.* »

Enfin, compte tenu de la décision du Conseil d'Administration⁸, intervenue le 27/06/2013, de suspension du projet de réduction d'effectifs dans l'attente des résultats des négociations engagées à la suite de l'audit socio-organisationnel réalisé en 2012, la demande du CTHSCT s'est recentrée sur la question de la cohérence de l'organisation actuelle, issue de la réorganisation engagée en 2002, et de sa vulnérabilité à la poursuite de la politique de réduction des effectifs engagée à cette époque. En effet la suspension du projet n'a pas remis en cause la décision de la direction générale de réduction d'effectifs, dans son principe ni dans son ampleur. Elle a par contre modifié le ciblage de cette réduction, avec l'annonce d'un recentrage sur les fonctions de soutien sans autre précision.

Ces différents éléments ont conduit à élaborer une méthodologie spécifique face aux limites de la méthode classique d'élaboration d'un échantillon pour conduire les investigations. Cette approche aurait exigé un temps considérable au vu de la diversité des situations et de la dispersion des effectifs sur le territoire. Cette hétérogénéité et cette dispersion auraient également rendu délicate l'appréhension de la structure et de la cohérence de l'organisation.

C'est pourquoi le choix méthodologique s'est porté sur une approche par le processus général de production afin de comprendre et d'interroger l'organisation du travail dans sa structure générale, ses articulations et ses fondements, au regard des missions confiées, pour repérer dans un premier temps les situations problématiques aux différents niveaux de cette organisation.

Ce repérage des situations problèmes au fil du processus est l'objet de cette partie du rapport.

Ces situations problèmes seront ensuite problématisées de manière approfondie et reformulées de manière transversale à partir de l'analyse du travail, dans une optique de santé au travail, dans la partie suivante.

⁸ Le CA demande « *une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an en ETPT* fixé dans le COP 2012-2016 qui restera apprécié au niveau national et sera modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le total des effectifs présents dans les unités de production tiendra compte également du niveau d'activité économique des agences travaux* », Résolution du CA du 27 juin 2013.

1.2. La finalité du processus de production

L'arbre et la forêt sont nécessaires à l'équilibre écologique et social des territoires. Ils sont bien plus qu'une ressource locale, ils constituent un BIEN COMMUN, au même titre que l'air ou l'eau, et non une marchandise. Ils interviennent dans des processus régulateurs fondamentaux concernant les échanges biologiques.

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

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

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

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

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

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

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

Le développement durable des forêts implique un équilibre sylvo-cynégétique harmonieux permettant la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour le propriétaire. (...)

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

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

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

Pour respecter la loi, l'ONF confie à ses agents des missions étendues, indissociables et nécessaires que l'on peut regrouper en 3 catégories :

- l'entretien général du patrimoine forestier et la gestion de l'espace ;
- la surveillance de la forêt et des équilibres entre ses usages (eau, air, chasse, loisirs....) ;
- la mobilisation des bois utilisés comme combustible ou comme bois d'œuvre.

Ces missions d'intérêt général donnent aux fonctions d'entretien, de surveillance et d'exploitation de la forêt un caractère de **service public** reconnu, énoncé, décliné et détaillé sans ambiguïté par le Code Forestier.

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

Pour assumer cette multifonctionnalité, l'ONF structure son organisation et son fonctionnement d'une certaine manière, dans le cadre d'une organisation matricielle et selon des processus définis dans le cadre du PPO et de la réorganisation engagée en 2002. Il est à noter que ces processus ont été formulés selon une démarche qualité visant la certification de l'Établissement.

La description du processus présentée ci-après repose non pas sur les processus décrits par la démarche qualité, même si les résultats sont proches, mais sur les investigations conduites dans le cadre de cette expertise, dès l'étape de cadrage puis au cours de l'étape d'approfondissement.

Cette description vise à rendre compte d'une représentation synoptique de l'enchaînement de l'activité, avant de présenter plus en détail les principales étapes et de signaler les problèmes rencontrés par les salariés au fil de ces étapes clés pour accomplir leur travail.

1.3. Le schéma du processus de production

1/ Élaboration des aménagements

- ✓ La délimitation du foncier
- ✓ L'inventaire des peuplements forestiers en association entre les équipes UT et les aménagistes
- ✓ État des lieux de la forêt, historique, rédaction de l'aménagement dont le plan de gestion par le Pôle Aménagement avec l'aide des autres services supports
- ✓ Alimentation de la base des données patrimoniales
- ✓ ...



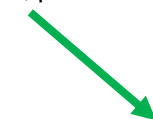
2/ mise en œuvre des aménagements

- ✓ UT propose aux propriétaires une liste de parcelles à marteler (état d'assiette) et un programme annuel de travaux
- ✓ Présentation et explication des documents de gestion par les AF aux propriétaires
- ✓ Contrôle et validation par les services Forêt et Travaux (agence)
- ✓ Le martelage (par l'équipe de l'UT – dont RUT -, puis mise à disposition au service Bois)
- ✓



3/ la réalisation des travaux

- ✓ Différentes catégories de travaux : sylvicole (dans la forêt), d'infrastructures normales,
- ✓ Présentations des travaux par l'UT au propriétaire
- ✓ Service travaux (ST) détermine les travaux à effectuer en interne et externe
- ✓ Commande passée par UT ou ST à l'ATX ou à une ETF
- ✓ UT suit la réalisation et réceptionne les travaux
- ✓ Transcription du suivi dans le classeur (le sommier)
- ✓ Facturation/paiement des travaux (ST)
- ✓



3bis/ Exploitation et commercialisation bois

- ✓ Plusieurs modalités
 - F. Domaniale / communale
 - Vente sur pied / façonnée
 - Vente publique / Vente contractualisée
 - Affouage et cessions de bois de chauffage
- ✓ Présentation des coupes aux propriétaires
- ✓ Service Bois détermine les coupes à effectuer en interne et externe
- ✓ Bois façonné : Commande passée par Service Bois à l'ATX ou à une ETF
- ✓ Suivi de l'exploitation + cubage + classement par les AF
- ✓ Transcription du suivi dans le classeur (le sommier)
- ✓ Paiement des travaux /Facturation des ventes (ST)

2. Le repérage des situations problèmes aux différentes étapes du processus

2.1. Concevoir l'aménagement de la forêt

Cette étape vise à produire, pour chaque forêt, son document d'aménagement. Ce document comprend l'étude périodique de la forêt et son plan de gestion sur la période (20 ans actuellement, 15 ans auparavant) en fonction du cycle de vie de la forêt (un à deux siècles selon les essences). L'élaboration et l'actualisation de ce document repose sur les activités suivantes :

- La délimitation du foncier
- L'inventaire des peuplements forestiers en association entre les équipes UT et les aménagistes
- L'état des lieux de la forêt, son historique, et la rédaction de l'aménagement à 20 ans dont le plan de gestion par le Pôle Aménagement avec l'aide des autres services supports
- La concertation avec les propriétaires
- L'alimentation de la base des données patrimoniales
- Les démarches visant à la publication des arrêtés communaux, préfectoraux, ministériels

2.1.1. LA DÉLIMITATION DU FONCIER

Toute démarche d'aménagement nécessite de contrôler préalablement les limites foncières qui doivent être entretenues régulièrement. La délimitation du foncier est confiée à l'Agent Patrimonial (AP) dont la mission comprend la surveillance et l'entretien des limites de chaque forêt présente sur son triage pour le compte de leurs propriétaires. Ces limites sont matérialisées par un bornage qui peut représenter jusqu'à 2500 bornes. Les AP sont censés les vérifier au moins une fois tous les 5 ans.

Plus les triages sont étendus et morcelés, plus le relief est accidenté, et plus ce travail de surveillance et d'entretien des limites des Unités de gestion est important. L'augmentation très importante de la superficie des triages au fil des réorganisations, dans un contexte de réduction des effectifs et de renforcement des exigences pesant sur l'activité, a contribué à l'intensification du travail des AP.

Dans ces conditions, la délimitation du foncier est l'une des tâches qui a été progressivement délaissée et parfois complètement abandonnée, alors qu'elle est facturée aux communes.

Les forestiers sont inquiets du discours de la direction qui envisage que ce travail de surveillance du territoire et du bornage soit confié à des Ouvriers Forestiers dans le cadre de la recherche d'alternative pour des ouvriers souvent âgés et très affectés par la pénibilité et la dangerosité de leur activité exercée tout au long de leur vie professionnelle.

Ce transfert d'activité pose plusieurs problèmes :

- cette activité contribue à l'entretien de leur connaissance de la forêt qui leur est confiée. Elle se situe donc au cœur de leur mission sans se réduire à une tâche de contrôle de position et d'entretien ;
- cette activité peut être très pénible et dangereuse selon la configuration du terrain ;
- les AP craignent que ce transfert d'activité entretienne la baisse des effectifs et l'augmentation consécutive des superficies des triages.

2.1.2. L'INVENTAIRE DES PEUPELEMENTS, ÉTAT DES LIEUX ET HISTORIQUE DE LA FORÊT :

L'inventaire des peuplements forestiers est effectué parcelle par parcelle, à raison chaque année du 1/20^{ème} de la superficie de chaque UT. Ce travail est effectué par les équipes d'UT selon des méthodes d'inventaire labélisées déclinées à partir d'une directive nationale : caractéristiques des sols, particularités topographiques, peuplements selon les essences, infrastructures de desserte, pratiques et usages des différents utilisateurs (chasseurs, promeneurs...), etc. Ces données sont calées à partir du foncier dont les limites ont été vérifiées à l'étape précédente.

Ce travail est effectué en principe de manière collective, le plus souvent en binôme, car le croisement des regards (au sens propre) et des points de vue (au sens figuré) permet une lecture plus riche de la réalité complexe que constitue le milieu forestier. Ce travail d'inventaire est complété par des descriptions qui reposent sur des observations de terrain, notamment les problèmes sanitaires, climatiques. Ce travail d'observation fait lui-même appel à une connaissance fine de terrain entretenu par l'ensemble des activités des agents forestiers. Les AP considèrent qu'il leur faut au moins 2 ans pour connaître « leur » forêt.

« Par exemple, pour une UT couvrant 8500 hectares, cela représente 400 hectares à inventorier chaque année, soit quelques dizaines de J/H. Mais c'est la base de notre travail. »

« Vous changez de poste, il faut tout reprendre à zéro. Les connaissances pour le chêne ne sont pas les mêmes que pour le résineux. Même entre 2 chênes différents, ce n'est pas la même chose. Et il faut avoir les mains dedans pour comprendre, pas dans la théorie... »

Ce travail d'inventaire est aujourd'hui rendu plus difficile par l'accroissement des surfaces des triages. Au fil des réorganisations, la superficie moyenne des triages est en effet passée de 800 à 1200 hectares.⁹

Ce travail est également rendu plus exigeant en raison de l'évolution des demandes des agents qui exploiteront les données d'inventaire pour établir les aménagements. Ces demandes intègrent en effet des éléments plus nombreux et plus précis en lien avec l'évolution notamment des connaissances scientifiques, des guides de sylviculture, mais aussi de la réglementation, notamment en matière de protection de l'environnement.

Ce travail est parfois remis en cause par le manque de disponibilité des AP, voire leur absence en cas de maladie ou de vacance de poste, ce dernier phénomène étant particulièrement marqué sur certains territoires de la Lorraine en raison de leur faible attractivité.

Les règles de mobilité permettent en effet aux agents de demander leur mutation au bout de 3 ans après une première affectation que nombre de nouveaux agents n'ont pas choisie.

« Il y a urgence de stabiliser le fonctionnement et à passer de 3 ans à 5 ans pour la première mobilité (c'est le temps nécessaire pour connaître le métier et le territoire). Ce serait un avantage aussi pour les collègues qui font la formation des jeunes. » (Un AP)

Beaucoup d'agents, tant au niveau des UT que des agences, considèrent que cette connaissance fine de la forêt tend à être négligée au sein de l'Etablissement et qu'ils disposent de moins en moins de disponibilité pour l'entretenir sur le terrain.

« On nous disait qu'avec 800 ha, il fallait 2 ans pour connaître sa forêt. Maintenant qu'on en a 1500 on nous dit : "tu n'a pas besoin de connaître ta forêt..." Le service bois nous dit : "faut faire comme ça et puis c'est tout !" »

⁹ La DT Lorraine gère 580 000 ha de forêts publiques réparties sur 50 UT comprenant une moyenne de 9,7 triages par UT, soit une superficie moyenne des triages de 1.200 ha.

2.1.3. LA CONCEPTION ET LA RÉDACTION DE L'AMÉNAGEMENT

L'aménagement est conçu et rédigé par un aménagiste (« chef de projet aménagement ») en s'appuyant sur l'AP responsable du triage concerné et plus largement de l'UT. L'aménagement repose sur l'estimation du volume de bois sur pied par essence, puis sur l'estimation de son accroissement naturel annuel selon des techniques éprouvées¹⁰. Puis l'aménagiste évalue la « possibilité » de chaque parcelle en volume par essence dans un aménagement fixé selon un plan de gestion élaboré selon le principe « en bon père de famille ». Plus globalement, l'aménagement sert surtout à organiser la croissance de la forêt, à organiser l'accueil du public, à préserver certaines zones ou espèces, à définir des stratégies cynégétiques, etc. C'est un acte global qui s'inscrit dans la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt

Chaque aménagement est revu selon une périodicité qui était de 15 ans et qui est passée à 20 ans.

Un aménagement est une procédure qui s'étale sur un an environ et qui mobilise l'AP, le Responsable d'UT, l'aménagiste, l'animateur sylvicole, le propriétaire, des spécialistes faune, flore, eau, environnement... Dans la mesure du possible, les investigations de terrain sont réalisées avec l'AP concerné, ce qui est très apprécié par les uns et les autres. Chaque aménagiste réalise 2 à 5 aménagements par an, ce travail pouvant exiger une quantité de travail très variable selon la surface et surtout la complexité intrinsèque de la forêt.

L'aménagement comprend un plan de gestion qui prévoit les coupes et les travaux qui doivent être mis en œuvre, en fonction notamment d'objectifs à long terme de peuplement, pour assurer une gestion durable de la forêt :

- pour les coupes : choix des essences, préférences de localisation, garde-fous de gestion durable, etc.
- pour les travaux : entretien des jeunes peuplements, des limites de parcelles, des chemins, etc.

À partir de ces plans de gestion, les UT établissent puis proposent au Service Forêt de l'Agence :

- une liste de parcelles à marteler, à raison d'1/8ème de la surface de l'UT chaque année) ;
- des plans de coupe (= proposition d'états d'assiette) ;
- un programme annuel de travaux.

Le service Forêt effectue alors des contrôles par rapport aux plans de gestion, pour vérifier par exemple que les travaux ont été programmés conformément aux dispositions du programme général de travaux défini dans chaque aménagement.

Le service Travaux & Développement effectue le contrôle de la prise en compte, dans ces programmes, des règles administratives et financières.

Une fois validés, les documents de gestion sont transmis par l'UT et les agents patrimoniaux aux propriétaires concernés.

Il y a 25 ans tous les aménagements étaient réalisés par un ingénieur au niveau de l'UT (anciennement groupe technique). Aujourd'hui, ils le sont plutôt par des agents de niveau technicien supérieur (BTS ou autres), avant d'être relus et validés par un ingénieur, en l'occurrence, le responsable du pôle Aménagement du Service Forêt où sont regroupés les aménagistes au sein de chaque agence.

On constate donc qu'une division du travail s'est opérée au cours du temps, tandis que les attentes et les niveaux d'exigences de la société et des propriétaires concernant la forêt sont

¹⁰ La dendrométrie est la technique d'évaluation du volume et de la croissance des arbres.

plus élevées et qu'elles peuvent être en tension, voire en contradiction, notamment au regard des enjeux de la gestion durable et de la multifonctionnalité.

Les besoins en ingénierie spécialisés sont donc plus importants : faunistique, floristique, protection des eaux de surfaces, directives européennes sur la protection de l'environnement (ZNIEF, Natura et Directive Habitat, etc.), gestion des concessions, protection des sols, sylviculture en futaie irrégulière, etc. Les spécialistes en agence ou à la DT peuvent donc être sollicités pour apporter leur concours à la réalisation de tel ou tel volet d'un aménagement.

Ce renforcement des ressources ne suffit pas à garantir l'autorité de l'aménagement que le code forestier lui concède pourtant. Les agents font notamment état de pressions, émanant principalement de membres du services Bois ou de la hiérarchie, qui s'affranchissent des dispositions prévues dans l'aménagement, ou pour empêcher qu'elles y figurent.

« On peut faire pression sur les chefs d'aménagement pour augmenter le taux de prélèvement dans le plan... et la plupart ne résistent pas, ils ne vont pas se pourrir la vie pour ça... » (Aménagiste)

« Le chef m'a dit : le plan de gestion on s'en branle... alors qu'il y a sur le massif la présence d'un oiseau protégé sur liste rouge internationale. » (AP)

« Aujourd'hui, personne n'a la vision de long terme. On n'est que sur du court terme avec des tableaux de suivi et de reporting immédiat. » (Aménagiste)

Il apparaît également que certains aménagements ne sont pas effectués, faute de ressources suffisantes en aménagistes dans telle ou telle agence à tel ou tel moment critique du renouvellement des aménagements.

De plus des agents et aménagistes signalent que certains aménagements sont reconduits sans que le travail ait été effectué.

« Pour les forêts pour lesquelles il n'y a pas de subventions, les aménagements sont reconduits par le DA et le préfet sans travaux d'étude, totalement obsolètes. » (AP)

Les aménagistes soulignent que les relations sont souvent délicates avec les AP, faute essentiellement de disponibilité des uns et des autres mais aussi en l'absence de visibilité du travail des uns et des autres, alors que la qualité des aménagements repose sur la coopération entre l'agent patrimonial, à la fois généraliste du métier de forestier et spécialiste des forêts de son triage, et l'aménagiste, souvent lui-même ancien agent patrimonial et spécialiste des aménagements.

D'une manière plus générale, il est très difficile de parvenir à s'entendre pour établir les collaborations et coopérations nécessaires du fait notamment du nombre d'acteurs différents qui peuvent être concernés, de leur dispersion sur le territoire, de leur manque de disponibilité, chacun étant souvent « en flux tendu », et des difficultés de se coordonner de manière simple entre les personnels des services en agence et les agents sur le terrain.

« Les AP ont le sentiment de ne pas arriver à faire tout de qu'ils doivent faire. On est stressé, donc la qualité de la communication se dégrade. »

De leurs côtés, les AP peuvent se trouver déstabilisés et/ou décontenancés par les demandes des aménagistes qui viennent se surajouter à d'autres sollicitations à toutes les étapes du processus.

« Les services d'appui nous demandent des informations qu'il faudrait leur donner immédiatement, mais il nous faut souvent aller chercher l'info sur le terrain. Et nous sommes pris par d'autres tâches. »

Ces difficultés désorganisent le travail des uns et des autres et sont parfois source de tensions parfois vives, voire agressives, au point que les AP feraient, d'après les services supports, parfois la sourde oreille de leur propre chef ou à la demande de leur responsable d'UT. Ce dernier est en effet lui-même souvent en difficulté pour mobiliser les AP sur les

actions qui sont pour lui prioritaires, et qui peuvent par exemple concerner une opération de martelage ou un travail d'inventaire sur une autre forêt, s'inscrivant dans un plan d'aménagement suivi par un autre aménagiste.

« Les services d'appui me demandent des informations sur les concessions. Mais c'est eux qui les détiennent, pas moi sur le terrain (sans aucune archive sur le sujet). Et même si j'allais en forêt, je ne pourrais rien constater de factuel s'il s'agit d'une infrastructure enterrée... » (AP)

« Le fonctionnement matriciel qui semblait bien marcher au début est devenu conflictuel avec des situations de blocage. Certains RUT ont passé la consigne aux AP de ne plus nous solliciter. » (Aménagiste)

Les aménagistes et les AP déplorent également que leurs propres compétences spécifiques ne sont souvent pas exploitées et encore moins valorisées à l'occasion des inventaires et des aménagements.

« Je connaissais 150 chants d'oiseaux. Je pouvais servir sur ce plan à améliorer les aménagements. Mais personne ne le sait ! » (Aménagiste)

Parmi les autres problèmes identifiés, des AP et des aménagistes déplorent que la durée des aménagements soit trop longue (15 ans puis 20 ans désormais) relativement aux événements qui peuvent mettre en cause l'état des lieux (maladie parasitaire, dégradation animale, tempête...). Le cas de l'Allemagne où la durée des aménagements est seulement de 5 ans est présenté comme un modèle plus pertinent.

Une fréquence plus courte permettrait selon ces agents de disposer d'états des lieux plus fiables tout en contribuant à une meilleure connaissance des conditions d'apparition de certains phénomènes et de leurs impacts sur le milieu, et plus généralement des facteurs d'évolution de telle ou telle forêt ou type de forêts.

Une fréquence plus courte permettrait également de mieux lisser la charge de travail, alors que les nombreux aménagements réalisés après la tempête de 1999 vont survenir en masse à partir de 2018.

« A compter de 2017, il y a une diminution de 2 postes au service aménagement car on a moins d'aménagement à faire. Mais on va vers des difficultés car après les tempêtes de 99, les prochains aménagements arrivent dès 2018, tous en même temps et il faudra dégager du temps d'AP pour faire du terrain. »

La conception des aménagements est donc une phase déterminante et stratégique. Or ces différents types de dysfonctionnements internes fragilisent leur élaboration et rendent leurs résultats aléatoires. La division du travail et l'absence de proximité entre les services en agence et les AP dans les UT et sur leur triage ne favorisent pas la collaboration alors que la réalisation des aménagements exige une véritable coopération entre eux.

Tous ces dysfonctionnements génèrent du découragement et des formes de discrédit à l'égard de cette étape du processus de production.

« On renseigne un tas de tableaux qui ne servent à rien. » (AP)

« Avant l'agent qui parlait de futaie irrégulière était viré, maintenant c'est l'inverse ! Donc des aménagements faits il y a 20 ans sont fait avec des optiques à revoir ! » (AP)

« Ce n'est pas évident de partager les tâches car on ne partage pas les directives de la même façon entre l'agence et le terrain. » (Aménagiste)

« A quoi ça sert notre travail ? On peut se foutre de tout. » (AP)

« Pourquoi on s'embête à faire des aménagements, ça sert à quoi, on est désabusé » (AP)

Certains aménagistes et agents semblent considérer qu'un aménagement défaillant n'a pas trop de conséquence car l'AP peut rattraper les choses sur le terrain.

« L'aménagement peut être mauvais. Au final, c'est le martelage qui fait la gestion de la forêt et l'AP peut faire du très bon boulot... » (Aménagiste)

« Si l'aménagement est mauvais, on s'appuie sur le guide sylvicole. » (AP)

Ces points de vue posent question car, derrière le souci et la possibilité de bien faire dont dispose l'agent patrimonial, ils tendent eux-mêmes à l'idée qu'on peut s'accommoder d'aménagements défaillants. Et cela peut, paradoxalement, conforter le discrédit à l'égard de cette étape qui est, considérée le plus souvent comme essentielle pour assurer la pertinence du processus productif tout au long de son déroulement.

Ces interrogations ne sont pas limitées aux aménagistes et aux agents patrimoniaux. La critique et le découragement sont partagés également par la hiérarchie comme en témoigne le point de vue suivant :

« Avant, sur le territoire d'une UT actuelle, on était 5 à 7 responsables expérimentés pour faire les plans d'aménagement. On essayait de faire des choses cohérentes. Aujourd'hui, ils sont faits depuis l'agence par des jeunes qui ne savent pas trouver la parcelle sans GPS... Depuis la réforme, les chefs de projet aménagement sont plutôt des jeunes, ils ne sont pas réalistes, ils manquent d'expérience (...) On a un protocole pour mesurer les objectifs et les hauteurs. Avant, on nous disait qu'un point à l'hectare suffisait pour calculer le volume à exploiter. On nous dit maintenant qu'un point tous les 5 hectares suffit. Et c'est fait par photo aérienne. Si on invente une nouvelle méthode de travail et qu'elle est efficace, pourquoi pas. Mais cela fait un moment qu'on voit sur le terrain que cela ne marche pas. Les plans d'aménagement ne sont plus fiables. »

2.1.4. LA CONCERTATION AVEC LES PROPRIÉTAIRES

Les documents de gestion sont présentés et expliqués par les agents patrimoniaux aux propriétaires concernés.

« Il y a un énorme impact du relationnel avec les communes sur les conditions de travail des agents. Il y a toutes sortes de maires, avec chacun leur vision de la forêt. »

Durant toute la phase de conception des aménagements de forêt communale, l'ONF doit se concerter avec la commune propriétaire. Cette tâche revient à l'AP qui est l'interlocuteur de l'ONF pour la commune. Cette concertation nécessite des temps d'implication des AP très variables selon le caractère sensible de l'aménagement (contexte local, technicité, enjeux environnemental local...) et selon la posture de la commune. Le temps de travail est donc très variable et difficile à estimer en prévisionnel.

Cette concertation est une étape sensible dans la mesure où la participation des parties prenantes est un des tous premiers principes du développement durable que l'ONF souhaite décliner dans son processus d'activité.

L'évolution des relations entre les communes et l'ONF renforce l'importance de cette fonction d'interface afin d'optimiser les relations partenariales et assurer la meilleure gestion des espaces forestiers communaux. La qualité de cette fonction d'interface apparaît très dépendante de la capacité des AP à se rendre disponibles, non pas à tout moment, mais de manière à répondre aux sollicitations et à assurer leur rôle de représentant de l'Office. Les besoins de concertation avec les propriétaires ont donc un impact important mais aussi très variable sur la charge de travail des AP. On note par ailleurs que cette concertation nécessite des compétences spécifiques (gestion des relations humaines, animation, négociation...) pour lesquelles les AP ne sont pas forcément préparés par leur formation et surtout à propos desquels ils déplorent le manque d'accompagnement et de tuilage avec l'ancien AP titulaire du triage lors de l'arrivée sur un nouveau poste.

Chaque triage peut impliquer le territoire de plusieurs communes, jusqu'à une quinzaine ou une vingtaine de communes, ce qui implique autant d'interlocuteurs différents. Chaque territoire communal est divisé en plusieurs Unités de Gestion forestière. Comme chaque Unité de gestion doit disposer de son aménagement, le processus de concertation nécessite une charge de travail variable qui peut être très importante envers une commune donnée sur une période donnée. L'AP est alors confronté à des risques de perturbations et de débordements en cas de fortes exigences simultanées envers plusieurs communes. C'est l'une des raisons pour lesquelles la totalité des agents rencontrés et la plupart de leurs responsables plaident pour des triages de taille plus réduite non seulement en superficie mais aussi au regard du nombre de communes concernées.

2.1.5. ALIMENTATION DES BASES DE DONNÉES PATRIMONIALES

Les AP sont chargés d'alimenter les bases de données pilotées par le Service Forêt. L'objectif est d'optimiser la connaissance de la forêt et d'avoir une base de donnée générale et complète sur l'état de la forêt.

Depuis une décennie, les outils informatiques sont censés permettre aux AP de saisir eux-mêmes les informations patrimoniales, limitant d'autant le nombre d'assistant(e)s qui transcrivaient « au propre » les informations transmises par les AP et assuraient leur saisie selon les normes appropriées.

Le gain de productivité apparent s'est donc réalisé au détriment des fonctions d'assistant (dont les postes ont été fortement réduits). Mais ces suppressions de postes ont généré un surcroît de travail pour les AP confrontés à cette exigence de remise en clair des données collectées sans l'aide des assistantes qui par leur position d'interface pouvait assurer cette transcription sans dénaturer la donnée d'origine, tout en la reformatant selon les codes exigés par les documents et les normes de saisie. Beaucoup d'AP se sont alors trouvés confrontés à des difficultés pour assurer ce travail de retranscription et de saisie faute de disposer de tous les prérequis nécessaires.

Cette adaptation est d'autant plus difficile que les procédures administratives et informatiques sont soumises à des changements plus ou moins fréquents y compris dans des détails dont la non prise en compte peut conduire à invalider une démarche et faire perdre beaucoup de temps aux non initiés.

Certains AP disposant d'une grande expérience peuvent se retrouver confrontés à des erreurs qui les mettent en difficulté vis-à-vis de leurs collègues en agence et qui peuvent être très difficiles à vivre sur le plan moral, surtout dans un contexte où les personnes ne sont travaillées plus dans la proximité et qu'il est donc plus difficile de comprendre les contraintes des uns et des autres.

Ces difficultés sont accrues par les nombreux dysfonctionnements signalés par tous à l'égard de certaines applications informatiques et du réseau : logiciels peu fiables et difficiles d'usage sur le terrain conjugués à un manque de formation et de préparation des agents, difficulté d'accès au réseau, lenteur de fonctionnement, pannes, inflation du courrier électronique...

« Avant on avait des assistantes sur l'UT, maintenant le temps sur nos ordinateurs quand ça marche, quand on comprend les codes (on a les codes de métropole et des dom tom, on s'y perd !). Les modifications sont constantes, on est toujours perdu. »

« Avant l'arrivée en bloc de l'informatique, on fournissait tout par papier aux assistantes. Maintenant on a 3 ou 4 logiciels qu'on utilise 2 fois par an... et pour quelqu'un qui n'est pas dans l'informatique, c'est casse tête. »

« On est toujours en rattrapage car les techniques d'évaluation des quantités et des qualités ne sont pas fiables. La hiérarchie n'a pas voulu imposer les bons outils comme Vertex. On peut se tromper de 10 m sur la hauteur, de quelques mètres de surface terrière et on a vite une erreur de 300m³ de bois/ha. »

« Si on n'ouvre pas notre boîte mail pendant 2 jours parce qu'on était sur le terrain, il faut une matinée pour traiter ses messages... et certains nous renvoient sur le terrain pour faire des vérifications ! »

Les difficultés rencontrées avec les outils et le réseau informatique de l'ONF font perdre une masse de temps considérable aux agents et affectent la fiabilité des données. Par ricochet, le manque de fiabilité des informations impacte la qualité du travail et la qualité des aménagements au moment où ils sont conçus.

Les agents soulignent que le problème de l'informatique ne concerne pas seulement les agents plus âgés comme la direction le prétend car ceux-là utilisent moins l'ordinateur... ce qui complique alors le travail de ceux qui les sollicitent et qui n'obtiennent pas de réponse. Selon les agents, ceux qui perdent le plus de temps sur l'informatique sont plutôt ceux qui s'y intéressent et qui essaient de s'en dépatouiller. Ils se noient d'autant plus dans les anomalies qu'ils cherchent à les surmonter et passent d'autant plus de temps à répondre que les sollicitations sont plus nombreuses, puisqu'ils sont alors identifiés en agence comme faisant partie des AP qui répondent aux sollicitations.

Le fichier emblématique pour l'ONF et ses partenaires, propriétaires, c'est **le sommier**, prévu au Code Forestier, qui doit reporter toutes les interventions faites sur la forêt, parcelle par parcelle.

L'importance pratique, juridique, réglementaire de ce document est reconnue par tous. On constate cependant que sa mise à jour régulière est de plus en plus difficile à assurer. Les raisons invoquées pour justifier ce manquement professionnel de l'ONF sont le manque de temps des agents déjà débordés et qui ne parviennent pas à faire tout ce qu'ils doivent faire, ainsi que la priorisation des tâches prescrites oralement par la hiérarchie.

« Je sais que je ne devrais pas, mais par manque de temps, tout ce qui concerne la paperasse et le sommier, j'accumule et me dis que je ferai cela plus tard... mais je le fais jamais ! »

« Le sommier, chez nous ? Mais il n'est pas à jour, et tout le monde le sait. Je ne sais pas si on peut encore s'y fier... »

« On nous dit de prioriser nos tâches mais sans nous dire comment ! Ou alors c'est oral, car les supérieurs savent bien qu'on ne peut pas abandonner certaines tâches ! »

« On remplit le bordereau de relevé de bois coupé par année, par parcelle. Avant, cela correspondait toujours à la facture. Aujourd'hui, s'il y a un écart, personne ne s'en rend compte. Des fois, j'ai l'impression que je mettrais n'importe quel chiffre dans ce tableau et ce serait pareil. Je me demande par qui c'est utilisé »

Les agents sont placés devant des injonctions paradoxales entre cette activité réglementaire de mise à jour du sommier, qui doit traduire l'exercice de l'ensemble de leurs missions sur leur triage, les sollicitations multiples qui leurs sont adressées par leurs collègues en agence, les propriétaires ou les prestataires, et les activités que leur responsables leur demandent d'accomplir. La question du sommier cristallise leur insatisfaction, par tous manifestée, d'être contraint de ne pas pouvoir faire correctement leur travail.

2.1.6. ARRÊTÉS COMMUNAUX, PRÉFECTORAUX, MINISTÉRIELS

Après concertation, une fois l'aménagement rédigé, il est soumis à l'autorité propriétaire qui prend des mesures juridiques pour lui donner un fondement obligé : délibération, arrêté municipal et préfectoral pour forêt communale, arrêté ministériel pour forêt domaniale.

Cette dimension juridique entérine le caractère de « bien commun » de la forêt auquel les personnels de l'Établissement se montrent particulièrement sensibles.

Une fois que l'arrêté est pris pour reconnaître que la forêt est aménagée, le martelage peut commencer afin de lancer la démarche d'exploitation dans un cadre juridique assuré.

Au-delà de l'évidente nécessité d'accroître la protection et la valorisation de la forêt, l'ONF valorise ce concept de bien commun, notamment à l'occasion de la concertation engagée à l'occasion de l'élaboration des plans de gestion des forêts communales.

On peut en effet observer que la question des biens communs prend une ampleur de plus en plus importante dans les débats publics, au plan national comme au plan international, en lien avec l'extension de la marchandisation à des domaines d'activités qui relevaient soit de l'activité privée ou domestique, soit des services publics.¹¹

Il faut aussi se souvenir que l'administration des Eaux et Forêts a été au cœur de la création du principal organisme international et non gouvernemental de protection environnementale (UICN, le 5 octobre 1948 en forêt de Fontainebleau).

Dans la réalité, certains aménagements sont mis en œuvre de manière problématique. Les temps de validation et de signature peuvent être longs. Alors les forestiers sont fréquemment en porte à faux, à devoir techniquement intervenir sans avoir « l'autorisation » de l'autorité de tutelle.

Cette situation est insécurisante compte tenu des risques encourus par les ouvriers de l'agence travaux ou des entreprises prestataires dont l'activité est foncièrement dangereuse. Les accidents du travail sont en effet très fréquents et souvent graves, parfois mortels. Dans ces conditions, l'AP peut redouter que sa responsabilité soit engagée en cas d'accident.

« En fait le Préfet ou le Ministre signent (parfois) des aménagements qui ne sont pas applicables. Les signatures interviennent parfois 4 ans après. On commence forcément dans l'illégalité à appliquer l'aménagement sans arrêté ».

« S'il y a un accident sur un chantiers avant que l'aménagement soit signé, que se passera-t-il pour l'agent ? »

2.1.7. SYNTHÈSE CONCERNANT LE TRAVAIL AU STADE AMONT DU PROCESSUS DE PRODUCTION

Cette partie amont du processus de production articule trois types de travail :

- travail technique de terrain (entretien et surveillance des limites, inventaires forestiers, ...)
- travail relationnel de terrain (concertation avec les communes, collaborations et coopérations internes entre les agents de l'UT et du service Forêt en agence...)
- travail de bureau (étude et rédaction des aménagements)

Les métiers les plus concernés par cette partie sont les agents patrimoniaux, qui sont à la fois des généralistes du métier de forestier, et les spécialistes de leur triage, et les aménagistes, qui sont des spécialistes de l'aménagement et souvent à la base des généralistes du métier de forestier.

Des problèmes liés aux applications informatiques, au système d'information, à la stratégie commerciale incomprise de l'Office, au cloisonnement des fonctions, etc., compliquent le travail des agents. La fiabilité des aménagements est notamment mise en cause faute de ressources suffisantes et de coopérations alors que leur réalisation constitue la finalité de cette phase amont du processus.

La division du travail, mise en œuvre depuis la réorganisation de 2002, visait un gain de productivité. En pratique elle apparaît contreproductive, en particulier faute de disponibilité et de proximité des acteurs. En fragmentant le travail, en éloignant les spécialistes (en agence) des généralistes (en UT), en ne permettant plus une vision partagée du travail, la division du travail favorise des désordres multiples.

¹¹ U. Mattei, Professeur de droit international comparé au Hastings College of law, Université de Californie, *Rendre inaliénables les biens communs*, Le Monde Diplomatique, décembre 2011.

Les impacts délétères les plus importants sont l'accroissement de la charge de travail des AP, la dispersion et la perte de motivation des AP, la perte de sens du travail, tous phénomènes qu'éprouvent également bien souvent les aménagistes. En outre, du fait de cette collaboration contrariée et dégradée entre les AP et les aménagistes, s'ajoutent des tensions entre ces deux métiers. L'indisponibilité et l'absence de proximité entre les uns et les autres favorisent l'incompréhension et les tensions peuvent dégénérer sur des manifestations d'agressivité entre les salariés comme plusieurs agents patrimoniaux et aménagistes l'ont signalé.

Ce mode de fonctionnement est donc particulièrement problématique :

- en lui même, il ne favorise pas la réalisation des tâches amont dans le processus de production, ne garantissant pas la qualité des aménagements ; il génère des effets délétères sur les agents et entraîne incompréhensions et tensions entre ceux censés collaborer entre eux
- mais en plus, en tant qu'étape amont, il complique ou désorganise les étapes du processus de production situées en aval et qui plus est, sur une temporalité très longue. Par exemple : disposer d'aménagements non fiables ou manquer d'informations précises sur la forêt aura des conséquences sur la mise en œuvre des aménagements, la réalisation des travaux, l'exploitation des bois... pendant 20 ans.

Dans la réalité les agents considèrent l'aménagement comme un acte majeur mais ils portent un regard très différent sur sa pertinence.

Ainsi, les difficultés rencontrées à cette étape vont entraîner d'autres difficultés tout au long du processus.

- Une question centrale est de savoir quelle importance l'ONF souhaite donner à cette étape initiale qui conditionne beaucoup d'autres étapes ensuite :
- Faut-il que la pression commerciale persiste, ne laissant pas suffisamment de temps aux AP pour gérer l'amont, générant ainsi des perturbations sur tout le processus en ricochet, et plus grave encore, discréditant la démarche d'aménagement dans son fondement et entravant par conséquent la démarche de gestion durable et multifonctionnelle ?
- Ou bien faut-il repartir sur une base de travail cohérente en veillant à donner à cette phase initiale majeure les moyens nécessaires pour inscrire les étapes suivantes dans la perspective de cette gestion durable et multifonctionnelle et en faciliter la réalisation ?

Enfin, cette partie montre comment le travail non réalisé par manque de temps et/ou d'organisation met l'ONF en porte à faux sur le plan réglementaire, économique, partenarial. Des fonctions majeures sont mal ou insuffisamment assumées. On peut citer à titre d'exemple, la qualité des aménagements, la concertation avec les collectivités, la tenue à jour du sommier, etc., autant d'obligations prévues dans le Code Forestier. Or il est établi que le travail empêché est un facteur important d'atteinte à la santé.

2.2. Mettre en œuvre les aménagements

Mettre en œuvre un aménagement consiste à organiser les chantiers visant l'application de l'aménagement. Cela commence par le martelage qui représente un des gestes les plus significatifs du métier de forestier.

2.2.1. LE MARTELAGE

Le martelage, c'est la désignation des arbres qui auront le droit d'être coupé. Il est effectué par l'ensemble de l'équipe de l'UT dont le RUT qui assure la coordination. Il représente une soixantaine de journées de travail par an, généralement à raison de 2 jours par semaine, avec une journée d'intervalle, au cours d'une période de l'année variable selon les conditions climatiques.

Une fois le martelage effectué, les bois sont mis à la disposition du service Bois qui doit les mettre en vente de la meilleure façon possible.

L'opération de marteler consiste à choisir ou « désigner » en les marquant, les arbres qu'il faut prélever pour une bonne gestion forestière de la parcelle.

Les parcelles à marteler ainsi que les lignes directrices de l'exploitation donc du prélèvement de la parcelle sont définies dans l'aménagement, selon qu'il s'agit d'une opération d'éclaircissement, de choix particulier d'essences...etc.

Le martelage est une opération particulièrement complexe nécessitant d'avoir en même temps une vue sur :

- la globalité de l'arbre : racine, tronc, houppier, branches, santé générale, handicap...
- son environnement immédiat : quel arbre gêne-t-il ou par quel arbre est-il gêné, quelle lumière reçoit-il, quel est son pouvoir semencier...
- l'ensemble de la parcelle et des populations locales dans la mesure où le prélèvement peut favoriser telle ou telle essences mais aussi permettre l'ouverture et/ou l'assèchement de chemins...

C'est par le prélèvement ou non d'un individu que le forestier va, par le biais du martelage, « éduquer » les arbres voisins, façonner la forêt.

Les forestiers martellent avec un sceau ONF avec leur matricule ou à la peinture. La responsabilité est personnelle. L'acte est solennel parce que le prélèvement est irréversible et peut être lourd de conséquence s'il est mal défini ou comporte trop d'erreurs d'appréciation.

Les expressions des forestiers sont nombreuses pour exprimer l'extrême prudence avec laquelle ils souhaitent intervenir en matière de martelage. Or ils ont l'impression ou la conviction que l'ONF pousse une logique d'exploitation commerciale et de coupe mal raisonnée, privilégiant le chiffre d'affaire à court terme à la gestion forestière à long terme

« Le martelage, c'est l'opération la plus importante car là, on façonne toute la forêt. » (Aménagiste)

« Le forestier, c'est comme le coiffeur, il est payé pour ce qu'il laisse, pas pour ce qu'il enlève » ; (AP)

« Maintenant, on nous fait couper du blé en herbe » (AP)

« Le problème aujourd'hui c'est que les chefs disent : il faut X milliers d'euros... alors ça fait tant en volume à couper et on ne regarde pas les conséquences. Si le bois est moins cher, il faudra faire plus en volume. L'arbre n'est plus une unité. » (AP)

« Tout le monde sait ici (sur une UT) que les méthodes appliquées par les services au dessus ne marcheront pas 100 ans. La forêt n'est pas gérée à long terme. » (RUT)

« La forêt de demain, c'est ce qui nous tient à coeur. Nous sommes inquiets quant à la surexploitation et notamment sur les modalités d'exploitation. » (AP)

« Nous (sur le terrain) on avait fait le calcul qu'on pouvait sortir 3000 m³ en régénération. Mais le directeur technique a dit que sur 4000 ha, la norme était de sortir 7000 m³ ! On a discuté avec l'aménagiste en disant que pour nous, en fonction des caractéristiques écologiques présentes, c'était 3000... Coincé, il a donc coupé la poire en deux et élargit la zone. Mais les arbres ne sont pas prêts ! En fait le directeur n'en a rien à faire : il est à son poste pour 5 ans, il vise sa prime et après lui le déluge. » (AP)

Parmi les consignes de martelage entendues sur le terrain :

« Bon, au final, on applique la consigne classique : on y va molo » (AP)

Les agents de terrain peuvent donc se trouver pris en tenaille entre les règles de travail, issues de leur expérience et des guides de sylviculture, et les consignes de la hiérarchie.

Le martelage est aussi le moyen d'ouvrir le massif, faire entrer la lumière et accélérer la production biologique.

« On nous dit qu'on est responsable d'un manque de production de la biomasse parce qu'on n'a pas martelé suffisamment. » (AP)

On voit en quoi le martelage est une opération délicate à assumer, à l'intersection des fonctions patrimoniales et de production de la forêt. On peut aussi bien être critiqué pour avoir trop martelé que pas assez, selon l'optique de la hiérarchie ou des collègues.

On comprend aussi pourquoi les forestiers considèrent qu'il s'agit nécessairement d'une activité collective car elle permet d'entretenir et de développer les savoirs professionnels de référence via les échanges entre les agents lorsqu'un cas délicat se présente. Les différents points de vue exprimés, au sens physique et au sens figuré, permettent d'enrichir la vision de chacun et d'élaborer de nouveaux schémas d'interprétation.

C'est une illustration de la complexité d'une profession où il n'est souvent pas possible d'affirmer des solutions toutes faites. Lorsque la pression du temps et de la charge de travail enferment les professionnels dans un travail solitaire, l'incertitude finit par atteindre la confiance dans ses capacités professionnelles. Cette incertitude peut progressivement affecter la confiance en soi et entraîner un profond mal-être.

Le martelage a aussi une dimension émotionnelle forte.

« Il y a aussi de l'émotionnel, oui, bien sûr. On a pouvoir de vie ou de mort (...) on est quand même face à des monuments, à des géants, on est pas insensible » ; « on se demande des fois s'il faut qu'on le prélève ou pas, il avait 200 ans au moins, perché là où il était, on se dit qu'il a du mérite à vivre là, qu'il s'est battu, alors on le laisse. »

Cette dimension émotionnelle nécessite de ne pas être seul face à la décision car cette responsabilité est multipliée par le nombre d'arbres martelés dans la journée créant une charge émotionnelle lourde.

Le martelage au marteau se réalise en faisant 3 entailles sur l'écorce et le tronc : une au pied de l'arbre (nécessitant de se baisser, parfois dans les broussailles) et deux à 1m30 maximum. Chaque entaille nécessite 5 à 8 coups de hache + 1 coup de marteau. Multiplié par le nombre d'arbres traités, cela correspond à 400 à 500 coups par jour.

Ce travail est physique et expose les agents à des risques spécifiques : TMS au niveau des épaules et des bras, blessures des membres, de la tête et des yeux (coup de hache, choc avec une branche, piqure ou griffure avec des épineux, chutes...).

Un AP réalise une cinquantaine de jours de martelage par an à minima soit environ 25 % de son temps¹². En 2011, un agent a martelé en moyenne 147 m³/jour de martelage.¹³

On constate que, à l'échelle de la production de l'ONF, la productivité du martelage n'est pas affectée par le volume martelé. En effet, le CRFC du 4.12.2012 indique que, pour une progression de 16 % du volume de bois martelé entre 2007 et 2011, le nombre de journées de martelage nécessaires a progressé de 15 % et le volume de bois martelé par jour-homme a progressé de 0,7 % (autrement dit de façon non significative). La constance de ce ratio de volume de bois martelé/jour-homme est vérifiée sur 3 années (2005-2007-2011) : entre 146 et 149 m³.

Les opérations de martelage ont quasiment doublé en 15 ans, alors que les effectifs ont été réduits dans la même proportion depuis les premières réorganisations au milieu des années 80.

« Avant on passait en martelage tous les 15 ans, maintenant tous les 8, 7 ou même 6 ans. Donc ça fait 2 fois plus de martelage. »

¹² Source : Entretiens

¹³ Source CRFC du 4.12.2012

« Il y a 10 ans on ne prélevait que les intérêts, aujourd'hui on tape le capital. Ce sentiment est partagé par beaucoup de forestier. On le voit au martelage, on en fait beaucoup plus, ça a pratiquement doublé, une cinquantaine de jours contre 20 à 30 jours avant » (un cadre service appui)

Dans certains cas de coupes particulières (affouage, vente façonnée exploitée en régie, éclaircie ou dépressage..), le martelage peut se faire à la peinture, à l'aide d'une bombe. Plus rapide, moins contraignante physiquement, cette technique génère cependant des risques d'inhalation de substances toxiques contenues dans le nuage qui accompagne chaque pulvérisation. Ce risque est d'autant plus important que les bombes sont plus faciles d'usage que les pots de peinture et que les équipements de protection individuelle (EPI) tels les masques et lunettes sont rarement utilisés (car mal adaptés ou jugés inutiles par les salariés). Il semble que des recherches soient faites pour sélectionner des peintures les moins toxiques possibles mais pour l'instant les agents subissent les conséquences des produits utilisés.

Si l'usage de la peinture (dans les cas où elle est possible) fait gagner une vingtaine de jours de martelage par an par agent¹⁴, c'est donc au détriment d'un autre risque lié aux inhalations de produits toxiques. Du point de vue de la prévention, on ne peut pas parler ici de progrès, mais d'une alternative entre deux formes d'exposition qui devraient l'une et l'autre être combattues à la source.

À cet égard, il importe d'attirer l'attention du CTHSCT sur le fait qu'il s'agit d'une exposition effective et non d'un risque, qui s'ajoute à un travail déjà affecté par la pénibilité (posture, charge, terrain instable...) et la dangerosité de l'activité (chute et blessure). Le dommage est donc certain même si on n'en connaît pas précisément les impacts ni quand ni comment ils pourront survenir.

Le martelage se fait donc en équipe en regroupant les AP d'une même UT et en associant, parfois, des agents venant des services supports pour qui le martelage permet de garder un contact nécessaire avec le terrain.

Le martelage en équipe est donc justifié par :

- la complexité du jugement amenant à la désignation et la multiplicité des critères à prendre en compte de manière objective ;
- la diversité des connaissances et des savoir-faire que cette complexité exige pour l'appréhender ;
- la nécessité de partager les représentations et les arguments conduisant à faire les choix délicats ;
- la responsabilité de l'acte en lui même qui mérite d'être collective et non individuelle ;
- la nécessité de se partager le travail pour être plus efficace face à l'étendue de la surface à marteler et à la topographie des lieux.

Ces raisons multiples se retrouvent dans les propos des agents, par exemple :

« Si un agent n'aime pas les trembles ou les épicéas, il va les couper, on a des sensibilités différentes, il peut y avoir discussion si on est plusieurs, c'est la diversité des agents qui est une garantie. » (AP)

« On a maintenant des directives à conserver 3 à 5 arbres à intérêt écologique par hectare et pour les choisir, il faut discuter. » (AP)

« En Allemagne, il y a un seul marqueur-pointeur (le martelage peut se faire tout seul), on voit tout de suite en regardant la parcelle, si l'agent aime les boulots, les oiseaux ou autre chose... ! » (Aménagiste)

¹⁴ Source entretiens terrain

Dans la globalité du travail des AP (caractérisé aujourd'hui par la solitude), le temps collectif de martelage est un moment essentiel pour favoriser le transfert d'expérience entre générations de forestiers. Ce temps collectif est une des rares situations de formation opérationnelles sur le terrain entre pairs.

Le martelage est aussi l'occasion d'échanges précieux entre services support et services terrain. Il peut même représenter une opportunité de collaboration conviviale, significative et opérationnelle pour les anciens AP qui se sont spécialisés et travaillent en agence et qui sont heureux de participer à une opération de martelage. Le travail « en flux tendu », et souvent même en mode dégradé, réduit cependant ces opportunités de collaborations.

Dans le processus de recherche d'économie de personnel, la tentation existe de promouvoir un martelage en solitaire, en utilisant un outil informatique associant les fonctions du directeur de martelage, du pointeur et du marqueur. Cependant, l'outil informatique rencontre des difficultés dans son déploiement, les agents de terrain n'en sont pas satisfaits sur le plan ergonomique (nombreux problèmes techniques de manipulation visuelle et manuelle notamment dans des conditions météo mauvaises ou médiocres).

Le martelage exercé collectivement représente ainsi le gage de l'efficacité du geste et de la pertinence de la désignation, un partage des responsabilités, une formation sur le tas, une transmission entre agents, et au final la valorisation et la transmission d'une culture professionnelle.

Ainsi, supprimer le caractère collectif du martelage comme cela a pu être envisagé par certains responsables, reviendrait à méconnaître les exigences professionnelles de cette activité sylvicole et plus largement du métier forestier. Cela aurait des conséquences lourdes sur la qualité du travail et sur la santé des salariés déjà fortement affectée par les réorganisations précédentes.

Si, à court terme, le martelage solitaire peut favoriser un prélèvement plus important (facilité de pression de la hiérarchie ou de la stratégie commerciale sur les agents isolés) ou améliorer la productivité à la marge (ce qui reste à prouver tant la désignation et l'appel en solitaire prendra plus de temps seul qu'à plusieurs), cette nouvelle orientation¹⁵ aurait inévitablement des conséquences néfastes sur la productivité de la forêt à moyen et long terme : déséquilibres potentiels de la biomasse liés à des erreurs de jugement mais aussi démotivation des forestiers, perte de professionnalité, dynamique des collectifs de travail interne plus difficiles, etc. Les facteurs psycho-sociaux de risques au travail seraient exacerbés. De plus, cette décision aurait pour conséquence immédiate de multiplier les situations de travail isolé alors qu'il s'agit d'une activité pénible et dangereuse.

Nous attirons donc l'attention du CTHSCT sur ce point essentiel : instaurer le martelage individuel constituerait un choix organisationnel en contradiction flagrante avec tant avec ce qui fait l'essence du métier de forestier qu'avec les principes fondamentaux de la prévention des risques professionnels.

2.2.2. MISE À JOUR DES BASES DE DONNÉES, SOMMIERS, BILANS ET ÉTATS PÉRIODIQUES

Pour mettre en œuvre les aménagements, les agents ont besoin des bases de données alimentées dans la phase amont du processus de production. On a vu dans le chapitre précédent en quoi et comment des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du processus pouvait altérer la qualité de ces bases de données (cf. supra).

¹⁵ De nombreux travaux d'économistes, de sociologues et de spécialistes des organisations ont montré que la recherche de gains de productivité n'est pas nécessairement au cœur des préoccupations des organisateurs. Par contre les organisateurs s'efforcent d'encadrer l'action des travailleurs de manière à ce que le travail soit exécuté conformément aux prescriptions. Des agents solitaires disposeraient de capacités professionnelles critiques affaiblies face à celles-ci.

Le suivi des aménagements impose de mettre à jour les bases de données régulièrement. Sur ce point, cette étape du processus est impactée par les mêmes difficultés que celles évoquées au chapitre précédent concernant les difficultés de coopérations entre services terrain et services support, et les problèmes liés à l'informatique (cf. supra).

« On attend le récapitulatif sommier que le service Forêt gère depuis 2 ans ! Quand j'en ai parlé à mon RUT, il m'a dit que je n'avais pas besoin de ce sommier, car je pouvais ressaisir toutes nos données. Donc c'est fait deux fois, et c'est le bazar... » (AP)

2.2.3. RELATION AVEC LES PROPRIÉTAIRES

Les relations avec les propriétaires se prolongent après la prise des arrêtés municipaux et préfectoraux afin de définir les modalités pratiques de mise en œuvre de l'aménagement.

C'est l'AP qui est l'interlocuteur des communes de son triage. Cependant, la surcharge de travail, la division du travail et sa répartition entre l'UT et l'agence génèrent une complexité qui peut mettre l'AP en porte-à-faux vis à vis des élus.

Les élus locaux peuvent se trouver confronter à plusieurs interlocuteurs de l'ONF sans que ceux-ci se soient concertés, au risque d'incohérence, ce qui peut entraîner un discrédit en défaveurs de l'un ou l'autre, notamment l'AP qui l'interlocuteur principal et en principe le porte-parole de l'ONF. Ce discrédit affecte également l'Établissement tout entier dont la désorganisation apparaît plus ou moins manifeste.

Le phénomène est d'autant plus sensible qu'il est renforcé par d'autres sources de griefs des communes envers l'ONF comme l'abandon de certaines missions pourtant facturées ou encore, envers l'agent lui-même qui est de moins en moins à même de savoir tout ce qui se passe sur sa forêt faute de disponibilité.

« Avant, le Maire avait 1 ou 2 interlocuteurs maximum, le RUT ou responsable groupe technique et l'AP. Aujourd'hui, il traite avec le RUT, le responsable route, le responsable travaux, le responsable chasse, le responsable bois etc.... On a même la situation où l'on croise des voitures de l'ONF d'autres départements et on ne sait pas ce qu'ils viennent faire, Mission Flore ou autre... Comment défendre 20 % de marge face aux Maires quand on apparaît comme l'armée mexicaine ? » (Aménagiste)

« Comme on abandonne la surveillance en forêt et d'autres missions, les communes se plaignent et veulent faire en direct ». (AP)

« Plutôt que d'être dans la forêt à bosser, j'ai plutôt intérêt à aller boire le café à parler de rien avec le Maire pour faciliter les relations et pour être bien vu ! » (AP)

« Il y a 35 ans on avait 800 ha, toutes les semaines, sans exception on pouvait faire le tour de toutes les coupes en forêt communale. Quand je suis passé à 14 communes, je n'ai pas pu aller sur les coupes, alors que c'est le plus important de notre métier. Quand j'ai dit que je n'avais pas le temps de le faire, un chef m'a dit qu'on ne nous avait jamais demandé cela ! La messe est dite. Mais quand y a un problème, alors là, c'est autre chose. »

« Il y a 10 ans, on pouvait mieux surveiller, quand un arbre était tombé, on allait voir le maire qui l'octroyait à quelqu'un. Maintenant c'est les élus (commission des bois) qui nous branchent pour nous dire : tiens, là il y a un arbre tombé à tel endroit, je peux le donner à untel ? ... on se sent bête. » (AP)

Par ailleurs, les agents sont parfois mal informés des stratégies de l'ONF et des communes en matière d'intercommunalités, dans une période de reconfiguration importante des échelons des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Cela génère de l'inquiétude et du stress :

« J'ai la crainte que des communes se regroupent pour prendre la compétence forêt et recrute directement. 3 communes m'ont déjà parlé de cela. » (AP)

« L'ONF doit être plus près des EPCI pour que la forêt soit mieux prise en compte dans les projets de territoire. Mais on a un problème sur ce volet car on sort vite de nos compétences Travaux. Alors on renvoie au BE territorial. » (AP)

2.2.4. RECONDUCTIONS, AVENANTS ET MODIFICATIONS DES AMÉNAGEMENTS

Les aménagements sur 20 ans nécessitent d'être suivis. Le Code Forestier autorise des décalages d'exploitation de 5 ans pour s'adapter aux conditions biologiques et cette décision relèverait du Directeur d'Agence. Si nécessaire, les aménagements peuvent être modifiés par avenant. Dans tous les cas, quelle que soit la qualité de l'aménagement, une visite annuelle de chaque parcelle permet de savoir comment adapter l'aménagement¹⁶.

La modification des aménagements semble être une question sensible, divisant les agents en plusieurs tendances. Alors que certains les jugent nécessaires, d'autres considèrent que les modifications sont trop le prétexte à s'écarter des principes fondamentaux de sylviculture arrêtés dans la phase amont. Et de ce fait les refusent catégoriquement, craignant une surexploitation de la forêt.

En pratique, les situations d'écarts envers les dispositions prévues par les aménagements peuvent être justifiées par de multiples facteurs :

- Survenance d'événements écologiques (maladies parasitaires, destructions liées à une concentration de cervidés...) ou météorologiques (tempêtes, ...)
- Inadaptation d'un aménagement nécessitant de s'en écarter. De nombreux agents considèrent que les aménagements non fiables sont trop nombreux (cf. supra).

En outre, il est relativement fréquent qu'un ancien aménagement soit reconduit ou de constater l'absence d'aménagement par manque de temps pour établir le nouveau (cas évoqué par plusieurs de nos interlocuteurs)

Il semble donc que, dans de nombreux cas, l'aménagement ne joue pas le rôle de « fil conducteur » majeur que la théorie lui confère. Vu le caractère institutionnel et la fonction de l'aménagement dans la culture du forestier, cela génère du trouble pour les agents de terrain et crée un décalage important entre travail réel et travail prescrit par les règles de sylviculture portées par l'aménagement.

2.2.5. SYNTHÈSE ET APPROFONDISSEMENT

Le martelage est le cœur de cette étape du processus de production. Les autres tâches sont déjà dans l'étape initiale en amont : mise à jour des bases de données, relations avec les propriétaires, rédaction des aménagements (ou modification).

Le martelage est une opération professionnelle collective emblématique : le geste, exercé sous le contrôle des pairs, incarne la culture forestière et consacre la décision experte et « juste » du garde forestier vis-à-vis des usagers. C'est, une fois le cadre établi par l'aménagement, le point de départ de l'exploitation forestière et le fruit d'un arbitrage complexe entre différents critères de gestion forestière et de règles sylvicoles. Il exprime, par ce geste, toute la technicité et le savoir du forestier, tel le diagnostic du médecin. Il cristallise les débats et les postures opposées entre des forestiers ayant une approche plutôt « productivistes » et des forestiers ayant une approche plutôt « écologistes ». Ce débat plus ou moins conflictuel est historique : il s'exprimait dans les dernières décennies entre « régularistes » (adeptes de la futaie régulière et des coupes à blanc) et « irrégularistes » (adeptes de la futaie irrégulière et de l'exploitation jardinée)¹⁷.

¹⁶ Source : Laurence Lefebvre, chef du département Forêt site internet de l'ONF consulté le 20 décembre 2013

¹⁷ Benoit Boutefeu et Paul Arnould ENS Lyon 2006 « le métier de forestier, entre rationalité et sensibilité »

Il serait préjudiciable pour l'ONF et ses agents que le martelage évolue vers une activité solitaire. Les gains de productivité espérés, si tant est qu'ils existent, seraient rapidement contredits par l'appauvrissement du métier et des compétences et par les atteintes à la santé physique, mentale et sociale, ainsi que par les coûts humains, économiques et financiers qui en résulteraient.

2.3. Réaliser les travaux nécessaires à l'exploitation, l'entretien et la valorisation de la forêt

Pour appliquer l'aménagement et gérer la forêt en conséquence, les forestiers prévoient, conduisent, contrôlent, réceptionnent des chantiers permettant d'exploiter, d'entretenir, valoriser la forêt.

Il existe deux grandes catégories de travaux :

Les travaux forestiers : ce sont les travaux qui visent à façonner le milieu forestier et qui par conséquent ont un coût immédiat et ne rapporte pas, du moins pas immédiatement : plantation ; protection de la régénération naturelle ; dégagement de semis de la végétation concurrente ; dépressage ou nettoyage (on fait de la place en coupant des arbres) ; éclaircies non marchandes (à partir d'un certain moment de pousses, on parle d'éclaircies et non plus de dépressage) ; la protection contre le gibier...

Les travaux d'infrastructure : entretiens des routes, fauchage d'accotement, entretien des limites des parcelles, entretiens des ruisseaux, entretiens parcellaires (découpages internes de la forêt)...

2.3.1. DÉTERMINATION DES TRAVAUX À RÉALISER EN FORÊT DOMANIALE

Une fois par an, à l'initiative du service Travaux et Développement, les forestiers listent les travaux à réaliser sur leur triage, parcelle par parcelle, en fonction des lignes directrices définies par l'aménagement.

En réalité, et en conséquence de l'organisation matricielle, la Direction territoriale donne des directives territoriales, sous la forme de notes de cadrage, lesquelles sont déclinées et complétées par les directives données par l'Agence.

Au final, les forestiers disposent donc trois documents de référence : l'aménagement, les directives DT et les directives Agences.

Pour établir cette programmation de travaux, les agents ont la possibilité de solliciter des spécialistes thématiques en agence, direction territoriale ou bureau d'étude. Les services d'appui ont là tout leur sens en apportant une expertise subsidiaire. Pour autant, ils apparaissent peu sollicités. L'absence de proximité et surtout le manque de disponibilité entre ces forestiers spécialistes et les AP ne favorisent pas l'établissement de la relation de confiance nécessaire à ces sollicitations.

« Les animateurs sylvicoles, on les appelle les « bœufs-carottes » car ils voient tout ce qui merdoie sur le terrain ! » (Animateur sylvicole)

« Le soutien technique est perçu comme du flicage. » (Animateur sylvicole)

Les listes de travaux établies avec le concours du logiciel TECK sont supervisées par le RUT et centralisées par le service Travaux qui dispose d'un budget annuel. Des priorités sont établies par les UT compte tenu de ces limites budgétaires. Ces priorités peuvent donner lieu à des échanges entre les agents forestiers et le service travaux.

Le service Travaux détermine les travaux à confier en interne à l'Agence Travaux et ceux à sous-traiter auprès de prestataires extérieurs, notamment en fonction des moyens disponibles.

Ensuite la commande de travaux est passée entre le service travaux et l'agence travaux (ou d'autres prestataires). Le service travaux gère le paiement des travaux...

Les travaux retenus par le responsable du budget sont mis en œuvre et les travaux non retenus sont décalés aux exercices suivants.

2.3.2. PROPOSITION DES TRAVAUX À FAIRE EN FORÊT COMMUNALE ET ASSISTANCE À MAÎTRE D'OUVRAGE AUPRÈS DES COMMUNES

Pour les forêts communales, les forestiers établissent aussi des programmes de travaux, supervisés par leur RUT, qui seront proposés aux communes propriétaires.

Le budget Travaux de l'ONF n'est pas concerné, chaque commune devant financer, si elle le souhaite, les travaux proposés pour sa forêt.

Les communes sont libres dans le choix des Entreprises de Travaux Forestiers (ETF). Cependant, l'ONF et son Agence Travaux proposent leur service aux dites communes afin de réaliser les travaux proposés par les AP. L'Agence Travaux se positionne pour réaliser des travaux de terrain, tandis que les autres services (AP, services support, dont le service travaux-développement, BE) se positionnent en Assistant à maîtrise d'Ouvrage (AMO) ou Assistant technique à donneur d'ordre (ATDO).

Le Service Travaux-Développement de l'Agence a un objectif de Chiffre d'affaire annuel à réaliser auprès des collectivités en la matière.

Pour les agents de terrain, il y a là une ambiguïté qui dessert la qualité de leurs relations partenariales avec les élus dans la mesure où l'ONF est prescripteur et prestataire. Cette posture est mal comprise des élus qui ont tendance à considérer que l'ONF est en situation de monopole abusif. Ce ressentiment est aggravé par le fait que les travaux sont une charge pour la commune sans que celle-ci perçoive toujours clairement l'intérêt de les réaliser vu le temps de retour sur investissement dans la forêt.

Cette situation complique donc les relations de travail entre les communes et les AP. Les AP sont d'autant plus affectés que ces derniers sont conscients que de nombreux services ne sont plus rendus aux communes alors que des Frais de Garderies sont toujours facturés aux communes.

« On facture chaque année des frais de garderie aux communes mais on n'assure pas le service de base, de bornage, d'entretien. » AP

Les agents sont donc confrontés à une forme de dilemme dans le choix qu'ils doivent faire : servir les intérêts de leur client ou ceux de leur employeur.

Ce point, qui touche de près à la qualité du travail des agents, représente aussi un enjeu pour l'ONF dans ses relations avec les collectivités et plus globalement dans son rôle de préservation et de valorisation de la forêt au plan national.

2.3.3. COMMANDE, RÉALISATION, SUIVI ET RÉCEPTION DES TRAVAUX

Lorsque la liste des travaux est arrêtée pour la forêt domaniale, une concertation a lieu entre services de l'Agence pour réserver une partie des travaux à l'Agence Travaux, lesquels sont facturés en interne. Les autres travaux sont confiés à des Entreprises de travaux forestiers.

La commande des travaux aux ETF est faite par le service Travaux et Développement en concertation étroite avec l'UT (AP et RUT). Un cahier des charges est rédigé par l'UT sur la base d'une trame fournie par les services support.

L'engagement des marchés et leur suivi administratif sont assurés par le service Travaux et Développement. Ce sont généralement des assistantes administratives qui assurent cette fonction d'achat : confection du marché, publicité, envoi des appels d'offre, analyse des offres, contact avec le prestataire,...

Sur le terrain, le suivi technique est assuré par l'AP : démarrage, contrôle, suivi jusqu'à la réception.

Le suivi de ces marchés imposent une grande coopération entre les services support et terrain jusqu'à la validation du service fait et le paiement des ETF. Cette coopération génère du travail de coordination mais les agents de terrain apprécient que la fonction administrative et financière ne soit pas suivie par eux.

Par contre, les exigences croissantes sur le plan réglementaire et administratif posent problème à nombre d'entre eux, multipliant leurs charges et contraintes de travail.

« Le système de parapluie juridique génère du travail en plus : 64 pages pour une coupe ! Un plan de prévention, consigne de sécurité contrat bucheronnage, débardage, déclaration de travaux... On utilise plus de papier qu'on coupe de bois ! (...) Les services de soutien peuvent préparer les contrats mais il faut que nous (AP) les vérifions.... »

Les agents de terrain sont ensuite chargés de suivre les travaux sur le terrain, avec l'appui des services support spécialisés si besoin (spécialistes thématiques).

Le fait que des travaux soient de plus en plus externalisés à des ETF (et non réalisés en régie) augmente la charge de travail des AP. En effet, le suivi et le contrôle des entreprises externes nécessitent plus de démarches et de présence, que le suivi de travaux en régie.

Les assistantes¹⁸ des Services Travaux et Développement ont un travail basé quasi exclusivement sur le logiciel Séquoia qui enregistre toutes les informations, devis, réceptions, facturation, convention concernant les travaux. Le travail de ces assistantes, du fait de la multiplication des intervenants (AP/RUT/ETF...), du caractère administratif et du logiciel omniprésent à chaque étape, a perdu beaucoup d'intérêt. Le processus a généré une automatisation et un appauvrissement de l'activité préjudiciable à l'autonomie et la motivation des assistantes. Le cloisonnement des services et le morcellement de l'activité ne permettent plus de comprendre les contributions des uns et des autres ni d'avoir une compréhension d'ensemble de l'activité et du rôle de chacun. Le préjudice subi peut se traduire par une perte d'identité professionnelle et de sens au travail, qui sont deux facteurs importants d'atteinte à la santé.

« On a une perte d'identité, c'est la machine qui fait tout (...). Tout le monde peut intervenir. L'essentiel c'est que l'information soit faite. Mais de ce fait, toute personne peut être remplacée par quelqu'un d'autre. Alors qu'on est quand même une personne, on est comme une machine humaine. (...) Il n'y a plus de conception, ça reste une tâche de travail, voilà. (...) L'informatisation, ça a simplifié certaines tâches, mais cela nous fait perdre de la spécificité. »

« Je n'ai aucun contact avec le service forêt. Non, je n'ai pas de relation, tout est cloisonné. Le service forêt, c'est l'état d'assiette. Tout est compartimenté. Les demandes de devis qu'on reçoit des UT ne passent pas par le service forêt. Chacun a ses tâches spécifiques et ne connaît pas les autres. Personnellement, je n'arrive plus du tout à faire le lien. Ben voilà, le service bois, c'est le bois, le service aménagement, c'est l'aménagement, le service forêt c'est l'assiette. »

« Moi je ressens une dépersonnalisation... oui, voilà, bien réaliser son travail, c'est remplir la machine... »

« (...) Avant dans logiciel COUPE, je comprenais parce que je saisisais. Maintenant je fais juste du suivi, on imprime c'est tout, est-ce que c'est vraiment un travail ? »

« Avant on était obligé de comprendre, mais plus maintenant. »

Le paiement des ETF suit un protocole qui prévoit une réception et validation des travaux par les agents de terrain. La mise en paiement est réalisée par les assistantes administratives, sur déclenchement par l'AP responsable du suivi des travaux. Elles suivent le paiement et en informent le terrain.

¹⁸ Ce personnel administratif est composé quasi exclusivement de femmes.

Au fur et à mesure des chantiers, les agents alimentent les bases de données et le sommier. Cette tâche récurrente a été abordée au chapitre 2.2.2. On rappelle que ce travail est entravé par le manque de disponibilité et les dysfonctionnements des logiciels et du système d'information.

2.3.4. SYNTHÈSE ET APPROFONDISSEMENT

En matière de suivi des Travaux, le travail des agents est caractérisé par les enjeux suivants :

- La division du travail entre l'UT et les services en agence et DT génère un besoin de partage d'informations et de coordination entre le terrain (UT/AP) et le service support : consigne de travaux et programmation, appuis techniques, mise en œuvre et engagement des marchés, facturation ou paiement...
- Ces échanges sont assurés, en grande partie, par le biais de l'outil informatique, ce qui, dans le fonctionnement actuel, se traduit par une déshumanisation et un appauvrissement du travail (notamment pour les assistants).
- Les agents de terrain sont mis en porte à faux vis-à-vis des communes en devant assumer un double rôle de prescripteur et d'opérateur de travaux forestiers. Cette posture ne facilite pas leurs relations locales.
- La technicité requise pour programmer, engager, contractualiser les travaux est de plus en plus forte. Elle porte notamment sur des aspects sylvicoles (respect des contraintes environnementales plus rigoureuses...), des aspects humains (sécurité des chantiers...), des aspects juridiques (marchés publics, sous-traitance, sécurité, réglementation sociale...), qu'il faut prendre en compte et parfois arbitrer.
- Selon l'engagement professionnel des agents, la division du travail et l'augmentation de la technicité difficile à assumer peuvent avoir pour conséquence une forme de déresponsabilisation (« on se renvoie les responsabilités », on ne sait plus qui a la sous responsabilité de certains points...). Et, par le fait qu'elles sont basées pour beaucoup sur la reproduction et l'habitude institutionnelle, elles ne permettent pas que les innovations soient engagées et déployées.

2.4. La commercialisation des bois

2.4.1. LA DIVERSITÉ DES MODES DE COMMERCIALISATION CRÉE UNE COMPLEXITÉ DU TRAVAIL POUR TOUS LES AGENTS

Les bois ne sont pas commercialisés avec les mêmes process selon que :

- la forêt est communale/ ou domaniale,
- que la vente se fait sur pied ou façonnée en bord de route, en bloc ou sur mesure, par adjudication, de gré à gré, sous contrat d'approvisionnement....

Globalement, les modes de commercialisation et les marchés du bois sont en pleine évolution... et, en conséquence, le métier du service Bois également.

« Avant j'étais administrateur des ventes en adjudication. Si le client n'assurait pas certains critères, je pouvais sanctionner sans sommation. Aujourd'hui, je suis vendeur, je fais de la négociation commerciale à part entière. » (Chef du service bois)

La vente de bois façonnés en bord de route a considérablement augmenté, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du COP, sauf dans le département de la Moselle où ce type de vente s'inscrit dans la tradition du régime allemand.

« Il y a 10 ans, 90% du bois était vendu en adjudication sur pied et aujourd'hui, 90 % est vendu en bord de route. »

« En 2007, on faisait 3000 m³ en bois façonné sur 80 000 m³ vendus en forêt domaniale. En 2013, on fait 65 000 m³ de bois façonné sur 85 000 m³. »

Ce mode de vente demande plus de travail aux agents : il faut surveiller les exploitants et le bon déroulement des chantiers avec plus de rigueur et de présence que pour les coupes vendues sur pied, cuber, faire des lots homogènes selon qualité des bois (en prévoyant des sections et/ou des usages différents selon les parties de la grume...) la responsabilité de l'AP est plus importante sur la qualité du produit final.

« Ce qui différencie le travail des AP selon le mode sur pied ou façonné-bord de route, c'est le lotissement et la réactivité (...). Il existe des normes Afnor, les bois doivent être classés en fonction de la norme. »

Cette évolution s'est accompagnée d'un impact lourd de conséquence pour le travail des AP : en faisant de la vente façonnée, l'ONF livre un produit « fini » (et non plus le simple droit d'exploiter une ressource naturelle). Il peut donc intensifier le cycle de vente en déployant une stratégie de vente avant d'avoir produit, ce qui n'était pas possible précédemment. Les bois peuvent désormais être vendus avant d'avoir été abattus et lotis. S'ensuit alors une pression sur tous les agents pour que la livraison soit faite le plus vite possible.

La vente de bois façonnés en bord de route se fait essentiellement de gré à gré. Cela a également modifié complètement les relations commerciales entre la filière bois et l'ONF.

Le marché du bois énergie se développe également de manière exponentielle par ailleurs. Des contrats d'approvisionnement signés avec l'ONF (et des Schéma d'approvisionnement associant tous les membres de la filière) assurent le fonctionnement de grosses infrastructures de chauffage urbain et de réseaux de chaleur.

« On récolte du bois qui n'avait pas d'intérêt avant. » (Chef du service bois)

« Les agents passent du temps dans la fonction bois de chauffage aux particuliers, alors que l'alternative c'est d'alimenter la chaufferie industrielle de X. » (Aménagiste)

« Le marché du bois a beaucoup évolué dans les 10 ans. On nous dit que cette année, il faut faire 50% de plus en bois énergie. Il y a donc une réorientation des bois : il y en aura moins pour les habitants... et les agents vont devoir dire non. Ils sont à l'interface mais il n'y a rien d'explicite, rien d'assumé. » (AP)

Ces évolutions du marché créent des incompréhensions, génèrent des tensions internes d'autant plus que la communication institutionnelle sur les moyens utilisés par l'ONF pour s'adapter aux marchés est très faible.

Le système de gré à gré, nouvellement autorisé, permet à l'ONF de s'inscrire dans une démarche de développement local en alimentant avec plus de facilité la filière locale des scieries. Cet objectif est reconnu par le Code Forestier qui donne à la forêt et à l'ONF une mission de soutien à l'emploi local.

Cette mission et ce mode de vente nécessitent de bien connaître le tissu de la filière des scieurs afin de leur préparer des lots correspondant à leurs capacités et marchés.

« Quand on a martelé, on commence de constituer des lots de tailles différentes, en tenant compte des parcelles, pour donner du travail à tout le monde et pour honorer les contrats de vente en cours » (chef du service Bois)

Dans la réalité, l'adéquation est complexe à prévoir entre :

- la production réelle de bois qui est encore souvent sur pied et qui répond à une logique d'exploitation sylvicole et forestière, laquelle doit tenir compte des périodes végétatives, de coupes et de débardage en fonction des aléas météo ;
- les contingences concernant cette production qui dépendent normalement de l'aménagement et de l'état d'assiette (logique quasi-réglementaire et programmatique sur 20 ans au minimum, et 80 à 150 ans si on considère le cycle complet de la forêt...)

- les besoins estimés de la filière qui relève d'une logique économique marquée, de surcroît, par un cycle de production à flux tendus (sans stock).

On notera les distorsions et oppositions entre ces logiques sur la question du temps : temps du forestier, temps de l'exploitant, temps du commercial et temps de l'industriel. Il paraît extravagant de concevoir que le bien commun qu'est la forêt, qui doit raisonnablement être géré à 80/150 ans.... puisse en arriver à être géré avec un temps négatif : vendu avant d'avoir été coupé.

L'agent du service Bois est celui qui doit permettre à ces distorsions de se résoudre, de manière à trouver la solution pour que le bois soit fourni à la filière dans les meilleurs délais. Il est contraint, stressé par cet enjeu complexe, contradictoire, voire impossible. Dans le contexte de l'organisation globale du travail à l'ONF, l'agent du service Bois va donc déployer plusieurs stratégies concomitantes, identifiées lors des entretiens.

Il va être tenté d'utiliser un moyen de programmation plus simple, en se référant aux volumes de bois sortis l'année précédente.

« La forêt a une activité régulière, donc on sait à peu près ce que l'on va sortir chaque année sauf gros problème (...). On sait ce qu'on peut sortir, par expérience, ce sont des grandes masses, donc on reconduit d'année en année. » (Chef service Bois)

Ce faisant, le vendeur de bois risque de négliger l'aménagement puisque le niveau de bois vendu ne fait plus référence au cycle biologique mais à une forme d'habitude.

Il va tenter également de s'affranchir des techniques naturelles d'exploitation du bois et rajouter des process technologiques permettant de s'extraire des contingences d'exploitation. Il existe des procédés d'étuvage ainsi que des plateformes de contention-conservation des grumes qui permettent de stocker le bois coupé en attente d'être débité.

« Les process ont évolué. Le résineux, on peut le couper n'importe quand, sauf au printemps du fait d'un risque parasite, et pour le feuillu, les scieries ont des procédés d'étuvage (...). Il y a une grosse évolution technologique depuis 25 ans : avant on avait 4 mois seulement pour exploiter entre novembre et mars. Maintenant c'est toute l'année » (Chef service Bois)

Le critère qui pose problème encore aujourd'hui concerne la protection des sols, qui dépend des conditions météorologiques de court terme et des précipitations (sauf en utilisant des technologies encore peu développées, moins agressives, comme le câble et la traction animale qui n'ont pas le même rendement, sont moins adaptées aux grosses coupes et ont du mal à se déployer au sein de la filière). C'est l'AP qui est le garant du respect des règles de protection de l'environnement et qui seul peut autoriser l'intervention des engins lorsque les sols sont fragilisés.

L'agent commercial va alors s'efforcer de convaincre l'AP, de manière à respecter les exigences du « zéro stock » et du « juste à temps » imposés par les acteurs de la filière. Cependant l'agent commercial se heurte souvent au manque de disponibilité de l'AP. Il peut être alors tenté de passer outre, en le plaçant devant le fait accompli.

« Une fois coupés, les bois doivent être cubés, classés, lotis. Les clients sont de plus en plus exigeants. C'est là qu'intervient la relation avec le terrain (les AP) et c'est le grain de sable ! » (Chef de service Bois)

« A XX on nous a dit que pour mobiliser un agent, il fallait 10 jours de délai. Comment voulez vous que cela marche si les AP ont des agendas de ministre » (un agent commercial Service Bois)

« Je harcèle mes collègues, j'insiste sur le terme, je harcèle mes collègues pour tout faire pour sortir du bois et faire vivre les scieries » (un agent commercial Service Bois)

« Pour honorer les contrats, le service Bois envoie des débardeurs sans coopération avec l'AP qui est mis devant le fait accompli. » (réunion des chefs de service)

Si cela ne suffit pas, l'option est évoquée de manière explicite : il faut se passer du terrain.

« Le problème, c'est qu'il y a trop de gens qui interviennent avec des objectifs différents et avec trop peu d'organisation et de motivation. Il faut qu'on se détache du terrain pour faire du commercial. On est tellement à flux tendu que si ce n'est pas le service Bois qui s'occupe de tout, on n'y arrivera pas » (Agent commercial Service Bois)

Évidemment cela ne résiste pas au bon sens qui tout de suite est rappelé dans une formule ambivalente :

« Oui, en fait, on ne pourra pas se séparer des Agents de terrain car ils connaissent le terrain mieux que nous, le bornage...etc. Mais il faut qu'ils comprennent qu'ils doivent adhérer à la stratégie commerciale sinon, ils peuvent aller voir ailleurs. » (Agent commercial service Bois)

Ces différents propos expriment clairement l'opposition sourde qui s'accroît entre services et entre les salariés du fait d'une stratégie commerciale et patrimoniale qui entre en conflit avec leur conception de la mission de gestion durable et multifonctionnelle.

En terme de charge émotive, les agents du service Bois et les agents patrimoniaux sont exposés à une réaction forte qui pousse chacun dans ses retranchements, les premiers en raison des pressions de la logique de production au gré des intérêts privés qu'ils sont en charge de satisfaire, et les seconds en raison de l'attachement au sens de leur mission vis-à-vis du bien commun. Cette atteinte au sens du travail et au rôle de chacun est profondément délétère. Dès lors que les uns ou les autres se sentent coincés et agressés, ou au contraire autorisés à outrepassés l'opposition de leur collègue, des comportements violents peuvent apparaître et se reproduire, avec de graves conséquences humaines à brèves échéances. Ces comportements violents peuvent aussi se déporter sur d'autres personnes, à l'occasion d'un événement déclencheur qui peut être sans rapport avec le conflit mais qui provoque le débordement de la personne poussée à bout.

« Le service commercial a beaucoup évolué, il a de nouvelles contraintes, les scieries tournent à stock 0. Tout le monde réduit les effectifs, y compris prestataires et scieries transporteurs...Exemple : à 6h1/2 ce matin, un camionneur téléphonait à un agent pour avoir sa route et trouver son lot. J'ai dit à l'agent : « tu l'envoies chier, il se démerde » (un RUT)

La politique de commercialisation de l'ONF est donc de plus en plus forte et elle génère des interrogations. Surtout lorsque les AP sont incités implicitement ou explicitement à marteler de plus en plus.

« J'ai l'impression de ma fenêtre que l'on pille notre forêt. » (Assistante service Bois)

« Notre mission à l'ONF, c'est « vendre du bois », « vendre du bois », « vendre du bois » (RUT)

Cette stratégie commerciale offensive génère des tensions internes fortes entre les agents parce qu'elle apparaît incohérente avec la mission définie par le code forestier et à tout le moins ni contrôlée, ni partagée. Aussi, est-il difficile de savoir si elle est véritablement justifiée et acceptable sur le plan biologique et dans une optique de développement durable.

« On a mal expliqué cette stratégie au terrain alors qu'elle est poussée par l'Etat, les communes et qu'on fait vivre la région, les AP ne sont pas impliqués dans cette stratégie (...) C'est un message de stratégie qui dépend du directeur d'agence et de la DT » (chef de service Bois)

Cette communication apparaît d'autant plus nécessaire que le conflit entre forestiers à tendance « productivistes » et forestiers à tendance « écologistes » est attisé par le lobbying des différents acteurs de la filière, avec de forts enjeux commerciaux¹⁹.

La mission de développement local est également contestée car il existe des effets pervers et une concentration dans la filière des scieries qui paraît contraire à la préservation de l'emploi. La pression des gros opérateurs peut placer l'ONF en porte-à-faux vis-à-vis des petites entreprises locales. D'autre part, certaines de ces petites entreprises locales peuvent elles-mêmes alimenter l'exportation de bois au détriment de sa transformation et de sa valorisation en France.

« Sciat, c'est le plus gros clients de l'ONF. C'est une entreprise qui est capable de mettre 10 € de plus sur une vente pour couler une scierie locale. Il a un pouvoir financier énorme. (Aménagiste)

« Les grosses scieries ont fait fermer des petites scieries, donc le côté humain, le côté développement local, il est inexistant. Les gros opérateurs peuvent faire pression sur les prix par le chantage à l'emploi. Et on demande à l'ONF de fournir la filière ! Tout ça ce n'est pas simple à gérer au quotidien. » (Aménagiste)

Par ailleurs, on constate que le cours du bois a perdu beaucoup de valeur. Cette réalité économique est fortement contraignante pour l'ONF et génère des pressions internes très fortes pour vendre plus de bois afin de maintenir la part d'autofinancement de l'Établissement.

« Avant la tempête de 1999, le bois se vendait autour de 150 € le m³. C'est descendu maintenant à environ 50 € » (Agent commercial service Bois)

Cependant il est assez incompréhensible aux yeux des salariés qu'un opérateur en situation de quasi monopole à l'échelle nationale comme l'ONF soit aussi contraint ou en tout cas ne cherche pas à s'extraire de la contrainte nationale et internationale. Beaucoup de salariés évoquent le cumul des règles de concurrence imposées par l'Union Européenne, la déréglementation de l'économie, ou encore la RGPP et s'inquiètent que l'État laisse l'ONF gérer ces contradictions au lieu de l'aider à créer les conditions positives d'un développement équilibré de la filière globale.

Dans le même temps, l'ensemble des politiques publiques au plan européen, national, régional, départemental, local affichent l'urgence de s'appuyer sur la forêt et prévoient la multiplication de la production de bois énergie et de bois construction afin de répondre aux triples enjeux du développement durable, de la lutte contre le changement climatique, de la réduction du déficit commercial. Les objectifs établis lors du Grenelle de l'Environnement prévoient une augmentation de la production de 30 % en 2012 par rapport à 2010 et de 20 millions de m³ supplémentaires à l'échéance de 2020. Autrement dit la tension économique va être croissante, d'autant que certains gros opérateurs peuvent évoquer ces différents enjeux pour justifier leurs pressions au risque d'une certaine confusion, notamment entre intérêts à court terme et développement durable.

Si l'ONF continue de subir ces évolutions, les tensions internes vont devenir encore plus insupportables et la santé des travailleurs, déjà très malmenée, ne pourra que se dégrader. Il est donc urgent que l'ONF mette en place une politique socio-économique pertinente, valorisant et non opposant ses personnels, afin de mettre en œuvre une stratégie de production cohérente avec sa mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt et comprise et partagée au regard des différents enjeux présents et futurs.

¹⁹ Lobbying des scieurs industriels d'une part mais aussi des opérateurs commerciaux en forêt. Voir par exemple : *De l'urgence de réinvestir la forêt*, SNPF, UNEP, Entrepreneurs du territoire, GIE Semences forestières améliorées, Fédération nationale du Bois, 2010.

2.4.2. CONCERTATION AVEC LES PROPRIÉTAIRES

Pour vendre le bois des forêts communales, les AP proposent aux collectivités de marteler les parcelles conformément à l'aménagement et d'engager les travaux de coupe. Mais les communes ne souhaitent pas forcément vendre du bois, préférant des stratégies de thésaurisation ou d'attente de meilleurs cours.

Cela génère des tensions entre les UT et les services Bois qui cherchent du bois, en particulier sur les secteurs où l'essentiel du bois vendu provient des forêts communales

« Les AP finissent par penser comme les communes qui thésaurisent à court terme et ne veulent pas engager de travaux » (réunion chefs de service)

« On demande beaucoup au terrain : pourquoi les élus refusent de marteler ? Les communes sont propriétaires. C'est souvent ressenti comme un reproche et tous les ans on est obligé de se justifier et c'est lourd ; on a l'impression qu'à l'agence ils (le service bois) ne nous font pas confiance. On nous repose toujours les mêmes questions avec insistance. » (AP)

Le bois pour les habitants est également une autre source de tension pour les AP. La gestion de ce bois peut prendre beaucoup de temps aux AP qui répondent à des besoins de la population locale. Ce travail valorise l'image de l'ONF dans les villages et représente une autre manière de faire du développement local, alors que le service Bois souhaite mobiliser leur disponibilité et le bois concerné pour satisfaire l'augmentation de la demande en bois énergie des gros opérateurs.

2.4.3. RÉPARTITION DES TRAVAUX D'EXPLOITATION ENTRE LA RÉGIE INTERNE (AGENCE TRAVAUX) ET LES ENTREPRISES DE TRAVAUX FORESTIERS

Comme pour les travaux, une concertation est réalisée entre les services de l'Agence et l'Unité de Production afin d'identifier les lots pouvant être exploités par cette dernière avec ses ouvriers forestiers. Cette démarche pose problème car si la coopération entre services internes apparaît ici naturelle, les directives de la DG semblent y contrevenir

« A chaque période, je vais voir l'agence travaux avec la fiche de martelage. Et je lui demande ce qui l'intéresse. Ensuite on fait un planning. J'ai eu un contrôle de l'Inspection Générale qui nous a dit qu'il fallait mettre l'Agence Travaux en concurrence. Moi je ne sais pas si je suis dans la légalité mais je ne fais pas cela » (Agent commercial Service Bois)

L'agent en question prend sur lui en cherchant à faciliter le travail de ses collègues de l'Agence Travaux. Des comportements comme celui-ci illustrent à la fois les prises de risque pour bien faire son travail et le découragement face au travail empêché. Ce découragement est très répandu et il mine les services terrain comme les services support.

2.4.4. COMMANDE, SUIVI ET RÉCEPTION DES TRAVAUX D'EXPLOITATION

Comme pour les travaux forestiers (voir supra), les AP et le service Bois sont censés coopérer. Globalement, le service Bois programme les coupes et prépare les marchés des entreprises de travaux forestiers chargées de l'abattage, du débusquage, du débardage en fonction des demandes et besoin client. Puis il avertit l'AP qui est chargé du suivi des chantiers sur le terrain.

Il existe un Règlement national d'exploitation forestière qui détermine les responsabilités de l'ONF et des exploitants. Ce règlement clarifie de nombreux points sur les relations contractuelles, les obligations et règles du travail en forêt mais il ne couvre pas le champ de coopération entre services internes.

L'AP est chargé de cuber les grumes et fabriquer des lots. L'agent commercial réceptionne les lots avec le client sur le terrain ou par téléphone. Comme les différentes parties d'une grume peuvent être vendues à des clients différents (le morceau droit pour le bois d'œuvre, les seconds pour le bois énergie par exemple), une coupe peut générer plusieurs réceptions

avec plusieurs clients différents, et donc plusieurs interventions de l'AP. Ces interventions peuvent être complexes puisque les lots peuvent être homogènes sur une partie des troncs mais pas sur l'autre, et imposer de faire revenir un tracteur sur place.

Les différences d'objectif entre les deux catégories d'agents (gestion commerciale / gestion patrimoniale) génèrent des oppositions qui sont en réalité bien plus que des oppositions classiques existant entre un service client et un service fournisseur. Ce sont deux conceptions de la forêt, deux représentations du métier forestier, deux idéologies (l'une à tendance productiviste et l'autre à tendance écologiste), qui peuvent s'affronter.

« Je n'ai aucun lien hiérarchique avec les AP, c'est la première chose que mon directeur m'a dit. Je dois passer par le RUT et c'est dur pour moi car j'ai l'impression de perdre mon temps. Quand je dis à un AP qu'il faudrait cuber telle coupe et qu'on me répond « ah oui, mais moi, j'ai déjà autre chose de prévu ».... ! Nos objectifs c'est de vendre du bois. Les objectifs des AP, je les connais bien, j'ai été RUT, c'est de marteler... » (un agent commercial service Bois)

En réalité, les frontières d'intervention entre l'AP et le service commercial ne sont pas claires et mériteraient d'être repensées et précisées :

- en matière de tâches : qui vend ? qui surveille l'entreprise de travaux forestiers ? qui doit cuber et lotir pour que cela soit le plus efficace, l'AP seul, l'AP avec l'aide d'un collègue AP ou OF, ou bien le vendeur ? Qui doit réceptionner ? etc.
- en matière de territoire : qui intervient dans la parcelle (surveillance et gestion patrimoniale/sylvicole..) ? qui intervient en bord de route (vente, cubage et gestion commerciale) ?

L'examen de ces questions permettrait de dégager d'autres manières de faire plus cohérentes et plus pertinentes. À cet égard, il faut évoquer une pratique ancienne qui associait l'AP et l'ouvrier forestier pour le cubage des bois. Ce travail en collaboration est beaucoup plus efficace à deux, pour des raisons à la fois pratique mais aussi technique. Cette collaboration pourrait être à nouveau développée, parmi les pistes possibles visant à réduire la pénibilité du travail des ouvriers.

2.4.5. LES TÂCHES ADMINISTRATIVES DU SERVICE BOIS

Il s'agit notamment :

- de la confection et du suivi des marchés de travaux forestiers (abattage, débardage...) ;
- du paiement des exploitants ;
- de la facturation et encaissements des ventes de bois.

Ces tâches sont assurées par des assistantes administratives, le métier étant féminisé à quasi 100%. Les assistantes sont confrontées à d'importantes difficultés liées aux dysfonctionnements des applications informatiques et du réseau qui compliquent leur travail et leur fait perdre du temps. La tension est forte au regard du « travail empêché » faute de temps suffisant, dans une ambiance quotidienne où tous les agents éprouvent une pression pour travailler vite.

« Je suis obligé de me déconnecter 10 fois par jour avec le logiciel de vente VEG, et les autres logiciels ne sont pas forcément mieux. »

« Teck et Ginko ne sont pas souples du tout. On ne peut pas se tromper car on ne peut rien corriger ! »

« J'ai refusé de m'investir sur un logiciel que je vais utiliser une fois par an. »

Les agents administratifs constatent que le travail demandé pour les forêts communales est plus contraignant, en raison des procédures d'autorisation et de facturation :

« On a une souplesse de travail en domaniale car on est décideur de tout. On n'a pas d'autorisation à demander comme on le fait avec les communes et on n'a pas la même pression sur la vente (qu'il ne faut pas rater pour les communes). »

« Des agences ont 2/3 de forêts communales, 1/3 domaniales, d'autres c'est l'inverse. Donc ce n'est pas la même charge de travail. »

« Frais de garderie par exemple : si tu en as 300 ou 600 (à facturer), c'est pas pareil ! »

Un groupe de 5 agents avec qui nous avons eu un entretien collectif estime la différence de charge de travail entre un tiers et 40 % de travail en plus en forêt communale relativement à la forêt domaniale.

Les agents administratifs pâtissent du manque de souplesse des procédures d'achats ou de ventes publics et des lourdeurs bureaucratiques du trésor public et des services des collectivités locales qui augmentent considérablement leurs tâches.

« Avec les trésoreries, c'est compliqué : elles considèrent que le bois n'est pas prioritaire donc les acheteurs n'ont pas les certificats de paiement qu'ils doivent nous fournir pour avoir le permis d'enlever. Il faut qu'on demande à l'acheteur sa date de paiement, et on appelle la Trésorerie pour pouvoir délivrer ensuite le permis d'enlever ! »

« On a aussi le problème de certaines trésoreries qui n'appliquent pas les textes de la compatibilité publique : Du coup ils demandent des cautions aux acheteurs alors que ces papiers sont inutiles... »

« Ben oui, chez eux, c'est comme chez nous, il y a des suppressions de postes, alors tout est de plus en plus tendu. »

« On est responsable de la franchise de TVA des communes. Si on se trompe, c'est l'ONF qui supporte la TVA en fin d'année, les communes ne pensent pas à nous donner l'information, il faut qu'on la demande régulièrement. »

Dans le stress général des acteurs impliqués dans l'achat-vente de bois, les agents administratifs jouent un rôle tampon important qu'ils reconnaissent avec philosophie.... et efficacité :

« Dans le réel, le client qui veut remplir un container à Amsterdam, il ne comprend pas que la météo interdise de couper ; on est à flux tendu. »

« Le soutien c'est cela, il faut gommer, modifier, raccorder les bugs entre le bucheron et le client... et il y en a (lotissement, quantité, facturation, listing pièces...). »

« Personne ne se bat pour venir dans un service bois (tâches administratives). (...) On n'arrive pas à prendre tous nos congés. »

Une fois que tous les problèmes techniques et financiers sont réglés, le client se voit remettre un permis d'enlever.

2.4.6. SYNTHÈSE CONCERNANT LA COMMERCIALISATION

Les principaux enjeux concernant la santé au travail à cette étape du processus d'activité sont les suivants :

- les conflits de valeur et d'éthique sont importants face à une stratégie commerciale incomprise, peu communiquée, non partagée. Le risque dépressif grave, particulièrement prononcé dans l'Établissement, comme l'ont montré les travaux antérieurs et comme ne cessent de le rappeler les différents acteurs de la santé au travail, tient en partie à cette perte de sens du travail et cette perte de reconnaissance professionnelle :

« On ne va pas juger (notre travail) sur le travail sylvicole mais sur les volumes vendus » (AP)

- Les rapports conflictuels entre les agents provoqués par une organisation défailante et une stratégie qui est perçue comme incohérente. Des formes de violences morales sont

présentes et des violences physiques entre agents sont possibles compte tenu de l'intensité des tensions que subissent les salariés et qui les mettent en porte-à-faux les uns vis-à-vis des autres.

- Les AP se trouvent également mis en porte-à-faux entre l'ONF employeur et les communes (élus et population locale), ainsi que vis-à-vis des prestataires, ce qui augmente leur charge mentale et les conflits d'éthique.
- De leurs côtés, les agents du Service Bois peuvent également se trouver en difficulté vis-à-vis de leur hiérarchie ou des entreprises auprès desquelles ils se sont engagés.
- L'outil informatique, mal adapté et trop instable, et les complications bureaucratiques générées par les contraintes des autres services publics comme la trésorerie ou le fonctionnement communal, entravent le travail des agents administratifs.
- Enfin, la surcharge de travail des AP et des agents des services support remet en cause l'atteinte des objectifs commerciaux de l'ONF. Des responsables de service Bois jugent désormais que les réorganisations, les déstabilisations, les transferts de charge de travail qui ont impacté les agents sur le terrain ne leur permettent plus d'être efficaces et deviennent totalement contreproductives par rapport à la stratégie commerciale.

« On ne peut pas continuer à dépouiller les UT en personnel, ça coince vraiment car on a augmenté la charge de travail. Je ne vois plus aucune marge possible. Je ne pourrais plus atteindre mes objectifs » (Responsable service bois)

2.5. Les autres activités forestières

2.5.1. LA GESTION DES CONCESSIONS

La gestion des concessions relève de la production puisque devant réguler l'occupation du domaine forestier, mais cette activité est rattachée au service financier et non au service Forêt.

Le travail consiste à gérer les dossiers de demandes puis de suivi et de facturation des concessions pour les infrastructures qui utilisent ou traversent le domaine forestier : réseaux (gaz, électricité, téléphones, eau potable...), zones d'activités, etc.

Il faut également tenir à jour les dossiers : conventions et facturation auprès des clients, reversement aux propriétaires, facture des frais de garderie.

Ce travail est assuré par des agents administratifs qui sont ainsi responsables de plusieurs centaines de milliers d'euros de chiffre d'affaires par an.

Les principaux problèmes affectant le travail et susceptibles d'affecter la santé des salariés portent sur la charge mentale liée à la forte augmentation de la charge de travail au cours des années et des réductions d'effectifs. Le risque d'erreur inhérent à l'activité est d'autant plus important que le personnel ne dispose plus d'autonomie et de ressource suffisante pour s'organiser en conséquence.

Ces difficultés sont aggravées par :

- les dysfonctionnements du système informatique et le caractère inadapté du logiciel de traitement des concessions (SAPE) ;
- le manque de reconnaissance professionnelle et individuelle dans un service peu connu, peu valorisé, et où les perspectives d'évolution de carrière apparaissent limitées ;
- une politique de gestion des ressources humaines très contestée ici comme ailleurs : Par exemple les attributions de primes sont perçues par les agents comme injustes puisque « à la tête du client », tandis qu'un système de classement infantilisant vise à « motiver » artificiellement les personnels en comparant les services entre les DT alors qu'ils n'ont pas de prise sur le nombre de concessions gérées ;

- un questionnement sur le sens du travail, qui peut aller jusqu'à une perte de confiance dans l'Établissement et une baisse de motivation, lié à l'inflexion commerciale de la politique de l'Établissement et à la déconsidération que les personnels éprouvent à leur égard.

« Avant j'avais 800 dossiers, j'en ai 1 500 maintenant. J'en ai beaucoup trop. Je ne peux plus. Personne ne met la pression, ce sont les dossiers qui me mettent la pression. (Silence). Non, là je vous mens, en fait, on nous met la pression par le chiffre : Le classement des DT est fait par message c'est un mail. "1er de la classe, XX, allez vous pouvez y aller, vous pouvez gagner...." Je ne peux pas répondre car ça vient de Paris mais ça passe en cascade. Un collègue m'a dit un jour "et le premier du classement, il gagne un voyage?" Je ne sais pas comment ils déterminent les objectifs, ils mettent 10% de plus chaque année... mais ce n'est pas moi qui a prise sur le nombre de concessions !

« Avant j'avais le temps de relire les conventions, parfois à 2. Maintenant, je n'ai plus le temps. Maintenant, ce n'est plus du travail de qualité. »

« Quand on est délocalisé, on est ni DT ni Agence territoriale. Exemple : le DT est arrivé, il a payé un coup aux agents à Nancy mais nous, on est oublié, c'est pas grave, mais voilà c'est pour dire qu'on est oubliée.

« Il y a un autre problème pour les petits agents passés un certain âge. Il n'y a plus de concours organisés et avec les suppressions des postes, on ne peut plus changer. »

« Ce qui pose beaucoup de problèmes, c'est aussi les primes. C'est injuste. Des personnes ont des NBi, prime qui comptent pour la retraite. Ça divise les gens, il y a de plus en plus d'individualisme. »

« Avant, la politique c'était le moins de concessions possibles dans la forêt. Maintenant, c'est le contraire, du moment que ça rentre des sous »

« Dès qu'on dit qu'il y a un problème, c'est nous qui devenons le problème. Donc tout le monde ferme sa gueule. »

2.5.2. LA SURVEILLANCE DE LA FORÊT ET L'ACCUEIL DU PUBLIC

La surveillance de la forêt est un thème large. Au delà d'une surveillance à tout moment, le forestier est censé faire des tournées pour observer, relever les désordres, identifier les arbres tombés et les traiter, surveiller les fréquentations (automobiles, quad, piétons,...)

Or les AP considèrent qu'ils n'ont plus le temps nécessaires pour opérer cette mission, ce qui les met en conflit de valeur /conflit d'éthique professionnelle forte.

« Les AP ont du mal à accepter la priorisation. Pour eux, le code forestier dit que la surveillance est importante. Mais les chefs ont décidé qu'il y a des choses qu'on ne fait plus... mais le code nous oblige. » (AP)

« Cela fait 15 ans qu'il n'y a plus de surveillance estivale ou alors de manière très très ponctuelle. Mais on programme quand même des hommes-jours au niveau de la DT pour dire que... » (AP)

« Cet été, l'agence a décidé que nous ne faisons pas de tournée de surveillance... alors que c'est dans le Code Forestier. » (AP)

A noter que cette surveillance, inscrite au Code Forestier est facturée aux communes au travers des droits de garde. Le fait que le service ne soit pas rendu ou pas rendu totalement alors qu'il est facturé aux communes place les agents en porte-à-faux et représente un risque commercial et juridique pour l'Établissement.

L'accueil du public et l'éducation à l'environnement valorisent pleinement le métier de forestier et l'ONF mais ces missions ne sont plus assurées que de manière marginale. Cette marginalisation renforce le conflit éthique que les AP supportent sur le terrain.

« Certaines communes et des instituteurs sont intéressés par l'intervention de gardes forestiers. C'est prévu dans le plan de gestion signé avec les communes du triage. Mais ce n'est pas réalisé, ce n'est pas prioritaire. » (AP)

2.5.3. LA SURVEILLANCE ET LES TÂCHES RELEVANT DE LA CHASSE

La gestion du gibier est un sujet conflictuel, très sensible. Deux problématiques liées se posent :

- L'équilibre forêt/gibier conditionne l'efficacité du travail du forestier. Si les animaux sont trop nombreux, ils peuvent détruire des plantations. Cette situation s'avère de plus en plus fréquente et entraîne un découragement face aux dégâts occasionnés par le gibier sur les plantations, sans volonté de la puissance publique d'obliger à réduire les populations, probablement, selon les agents, dans le but de satisfaire les chasseurs. D'autres politiques sont pourtant déployées dans les pays voisins pour limiter le gibier dont l'administration française pourrait s'inspirer.

« Avec l'augmentation du gibier, nous les agents, on perd le moral, car on n'arrive pas à faire la forêt. En une nuit, 200 têtes de chêne peuvent être grignotées. »

- La chasse est une activité sensible sur le plan social et politique et la stratégie, souvent opaque de gestion des domaines de chasse, est réservée à l'Agence, la DT voire la DG. L'AP est chargé de constater les tirs permettant de valider les plans de chasse. Il surveille également les activités de chasse mais, faute de temps, les brigades de surveillance de la chasse ne sont quasiment plus organisées. Beaucoup de salariés (AP, aménagistes et autres) expriment là encore leur découragement face aux modalités de gestion des domaines de chasse perçues comme répondant à des critères sociaux et à des formes de pression sociale (passe-droits) très mal acceptées en interne.

« Il y a un surcôt de la plantation du fait du déséquilibre forêt/gibier. On est obligé d'engrillager. Mais personne n'a jamais évalué le manque à gagner... le problème c'est que la chasse, c'est politique, ça représente 15 % du C.A... »

Ces deux problématiques s'alimentent l'une et l'autre alors que la chasse pourrait justement être mise au service d'un équilibre entre la faune et les peuplements. Là encore c'est l'autorité des agents et de l'Établissement et leurs rôles respectifs qui est remise en cause. Les agents ne sentent pas soutenus par l'Établissement qui leur paraît au contraire, tout comme d'autres services de l'État, jouer à contre-emploi, au détriment du bien commun.

Cette situation est déplorée à tous les niveaux de l'organisation, avec plus ou moins de fatalisme pour l'encadrement qui ne voit pas comment s'y opposer, jusqu'à des formes de révolte et/ou de désespoir pour les agents qui s'attachent à valoriser la forêt et qui peuvent voir leur travail détruit, non par la fatalité d'un événement naturel qu'ils ont la sagesse d'accepter, mais par le comportement des hommes avec la complicité de leur propre institution.

Ce sujet comporte d'autres aspects problématiques en lien avec un pouvoir de police très affaibli par la politique de l'Établissement, le port d'arme et les situations litigieuses dans lesquelles les agents patrimoniaux peuvent se retrouver face à des chasseurs. Le contexte est favorable à des dérapages violents, avec d'un côté des chasseurs également armés (certains pouvant se sentir même au dessus des lois et règlements...), et de l'autre des agents forestiers se sentant méprisés alors qu'ils sont garants d'une mission à laquelle ils croient et qui peut les conduire à faire preuve de fermeté.

2.5.4. LES ÉTUDES

La DT Lorraine dispose d'un service que les agents nomment avec des termes différents : « bureau d'étude territorial », « BE », « Service Développement », « Service commercial ».

Ce service a des fonctions et missions mal comprises par les agents qui y travaillent et encore moins clairement perçus par les autres services.

Le bureau d'étude fournit des prestations en interne aux Agences et UT. Mais cette activité tend à diminuer. Il intervient aussi, en externe, comme prestataire d'études ou expertises pour les collectivités, privées, entreprises commerciales. Cette dernière activité est un choix stratégique pour tenter d'alimenter l'activité productive en la diversifiant.

« On est producteur d'étude ou maitre d'œuvre mais on ne fait plus de soutien au terrain. »

Le positionnement commercial de ce service manque de clarté, les agents ne se sentent pas impliqués tout en devant se débrouiller pour décrocher des contrats sans être certains qu'ils sont bien en cohérence avec la mission de l'ONF.

« En fait, il n'y a pas de stratégie, on regarde celui qui n'a pas de travail et on lance un mailing pour remplir leur plan de charge. Aujourd'hui c'est sur l'arbre conseil. »

« La cellule commerciale ne sert à rien. Dans le bureau d'étude, on est une vingtaine d'agents et on cherche notre activité par nous même. »

« Cela nous fait braire car c'est encore nous qui allons devoir ramener du chiffre pour financer ces postes. »

« Est ce que l'ONF est fait pour rendre des études et prestations ? On n'est pas à notre place et on n'a pas de dirigeants qui ont cette dimension. »

L'activité propre du Bureau d'étude est présentée par la direction comme « déficitaire ». Ce résultat, qui résulte d'un mode de comptabilité analytique découpant artificiellement les services internes, au détriment d'une approche globale de l'activité et d'un résultat d'ensemble, génère de l'inquiétude chez les personnels concernés. Pour remédier à cette situation, une réorganisation est prévue. Cependant, le projet n'est pas compris et il renforce les inquiétudes des personnels.

« Un audit interne sur les BE a été fait par la DG. La Lorraine est parmi les plus déficitaires. La DG a donc demandé aux directeurs Développement de proposer nouvelle organisation. Notre directeur nous envoie un mail « je dois faire une proposition et je vous la présenterais » le 18 octobre, il fait une présentation : on perd beaucoup d'argent, alors il propose : la création d'un BET « State » interne au 2/3 qui pourrait perdre de l'argent (surtout sur domanial... !) et les domaines qui rapportent plus (environnement, ...) seront regroupés dans un BET commercial »

« En fait, on est dans l'hypocrisie. Et cela a généré du stress à chacun : qui va faire partie de l'un ou l'autre ? »

« En fait ils ont plus ou moins consulté, avec deux réunions où on ne pouvait pas forcément être présents car on a des plans de charge au taquet »

« La DT a (aussi) un projet de fusion des 3 BE de l'Est »

« On est dans une totale incertitude sur là où on va. Au moins les AP, ils savent où ils vont même si les triages évoluent »

Les agents du bureau d'étude se sentent dévalorisés car ils ont le sentiment qu'ils sont à la charge des autres services et que ceux-ci les perçoivent également de cette manière. Ils sont encouragés dans cette représentation par le doute qu'ils ressentent vis-à-vis de la cohérence de leurs activités avec le cœur de métier de l'ONF.

« Le BET a une mauvaise image. On perd 800.000 € donc les AP et le service bois nous disent qu'ils nous financent... »

« Ça a commencé par les tenues : on ne nous a pas donné l'habillement ONF ».

« On a essayé de revaloriser le service développement mais les réunions organisées ont fait flop et on se moque du directeur Développement. »

« On est trop loin du cœur de métier de l'ONF. »

« On nous prend pour des glandeurs, car on a pas le même travail que les autres. De toute façon on nous dit : « vous êtes des rigolos, nous au moins, on martèle. »

Les personnels du BET éprouvent l'impression de ne pas être reconnus ni respectés du fait du cloisonnement des services, du manque de proximité et de compréhension entre les uns et les autres, de la complexité de l'activité forestière et des tensions entre les différentes exigences à prendre en compte, des lacunes en terme de coopération et d'arbitrage. Dans ce contexte, leur intervention est perçue comme une exigence supplémentaire qui vient se surajouter celles que les agents supportent déjà, sans les prendre en compte ni encore moins s'inscrire dans une démarche visant leur mise en cohérence :

« On doit être appelé par le terrain par un bon de commande mais pas de bon de commande. On passe comme les emmerdeurs de services car on est sur des préoccupations environnementales (oiseaux, ...) on empêche les AP et RUT d'exploiter... »

« Il y a des notes de services et une réglementation à respecter. Ex : loi sur l'eau, franchissement sauvage interdit... mais pas respectée... curage de cure d'eau, etc. Du coup l'ONF est verbalisé. Idem pour Natura, on continue de faire des routes alors que c'est pas possible... »

« J'ai rappelé à mon chef qu'il y avait la loi sur l'eau, il m'a répondu « mais j'en ai rien à foutre de la loi sur l'eau ». Si lui en a rien à faire, les RUT et les Agents aussi.... L'objectif est d'exploiter avec le moins de contraintes possibles. »

« Le BE est mal vu car il fait du rappel à la loi. Il y a des collègues à qui on a demandé de modifier leurs conclusions. »

« Sur les études domaniales, il peut y avoir contradiction entre services. Les Agences territoriales (généralement directeur et services forêt) peuvent avoir peur d'être jugés par le BET, donc ils veulent avoir les résultats avant. Il y a la tentative de contrôler les agents et ils veulent avoir un droit de regard. »

Par ailleurs, de nombreuses difficultés d'organisation au quotidien du service sont dénoncées. Les difficultés évoquées par les salariés portent sur le management, l'absence de stratégie et d'anticipation, le cloisonnement entre les équipes de travail, l'incompréhension sur le rôle de chacun et la répartition des tâches, le sentiment d'injustice.

« On n'a pas de stratégie et d'organisation. » (Chargé d'études)

« On n'a pas de projets, on n'anticipe pas. » (Assistante BET)

« Nous on fait le mailing, ensuite les experts font des devis. A notre demande, on a pu les rencontrer pour savoir ce qu'ils font. » (Assistante BET)

« On nous demande des choses très différentes en fonction des capacités des individus. Par exemple, une personne ne rédige pas, donc on fait son boulot. » (Agent BET)

« On doit produire, on doit produire et on ne prend pas le temps de réfléchir. » (Chargé d'études)

En conclusion concernant le bureau d'étude et Service Développement, le malaise des agents au travail s'appuie sur un faisceau de difficultés signalées qui est important :

- un positionnement institutionnel du service dans l'organigramme et le processus d'activité peu clair ;
- une tension économique subie qui génère une pression des agents sur leur chiffre d'affaires ;
- une désorganisation du service ;
- un manque de reconnaissance et une dévalorisation des activités autant que des agents ;

- des projets de réorganisation auxquelles les salariés n'adhèrent pas.

L'ensemble de ces facteurs affecte la qualité et le sens du travail de manière importante. Les difficultés éprouvées sont telles que certains salariés ont le sentiment qu'ils n'en peuvent plus, ce qui est un indicateur alarmant d'une situation délétère et déjà gravement détériorée. La situation de ce service et le malaise des agents apparaissent donc très préoccupants.

2.5.5. LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Le rapport des agents patrimoniaux avec la recherche-développement est altéré par un manque de confiance important en raison de plusieurs éléments :

- Les guides de sylviculture évoluent parfois de manière assez radicale alors que les forestiers préfèrent s'appuyer sur des pratiques dont les effets ont pu être vérifiés sur le long terme, conformément à l'horizon dans lequel ils se projettent pour façonner la forêt ;
- Certains résultats de la recherche en matière forestière ne peuvent d'ailleurs se vérifier que sur un pas de temps d'un siècle ou deux (notamment dans la conduite de futaies longues et de massifs forestiers globaux) ;
- Les guides ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des situations concrètes ni les différents problèmes qui peuvent survenir ;

« Les guides doivent être adaptés : ils disent quand ça pousse tout seul, jamais quand il y a des problèmes. D'ailleurs quand on conteste le guide en disant que nos chênes ne poussent pas de 40 cm en 4 ans mais en 7 ans, on nous dit de nous taire. » (AP)

« Les AP sont très prudents, suspicieux par rapport à la recherche sylvicole et aux nouveaux guides. On attend de voir ce que les guides vont donner dans 100 ans. En attendant, on fait ce que l'on a l'habitude de faire car on en sait le résultat. » (chefs de service)

« Le guide Chêne fait du bois en 140 ans alors qu'avant il fallait 200 ans. » (AP)

« Les Itinéraires techniques de travaux sylvicoles ITTS, c'est pour limiter les coûts, c'est budgétaire. » (AP)

« Le problème c'est qu'on est jamais à la bonne page du guide car toutes les parcelles ne se ressemblent pas !! Dans les parcelles avec plusieurs essences, on est perdu... aucun guide ne peut être pertinent. » (AP)

« Les AP n'adhèrent pas aux guides (...) on peut être satisfait du guide résineux car c'est de la grosse cavalerie. Mais pour la qualité chêne ou hêtre, c'est très aléatoire » (Aménagiste)

Cette attitude dubitative envers les préconisations du service de recherche et des guides mis à disposition des agents a plusieurs conséquences immédiates en matière de travail sur le terrain:

- Le travail est plus difficile à organiser car chacun développe ses propres croyances, règles, conduites techniques à tenir.
- La coordination entre agents et entre services est rendue plus délicate en raison de cette hétérogénéité des pratiques dont on ne sait pas nécessairement si elle relève de la diversité des contextes et donc de pratiques, ou si elle résulte de choix différents poursuivant des objectifs différents.
- En l'absence de travail en proximité et/ou de possibilité de se référer à des cas précis permettant de ne pas s'opposer uniquement sur des points de vue théoriques, cette hétérogénéité des pratiques peut favoriser des tensions et/ou des formes de retranchement...
- Face aux problèmes rencontrés, si l'agent est trop isolé, le doute peut s'introduire et finir par fragiliser l'identité professionnelle et le rapport à son travail.

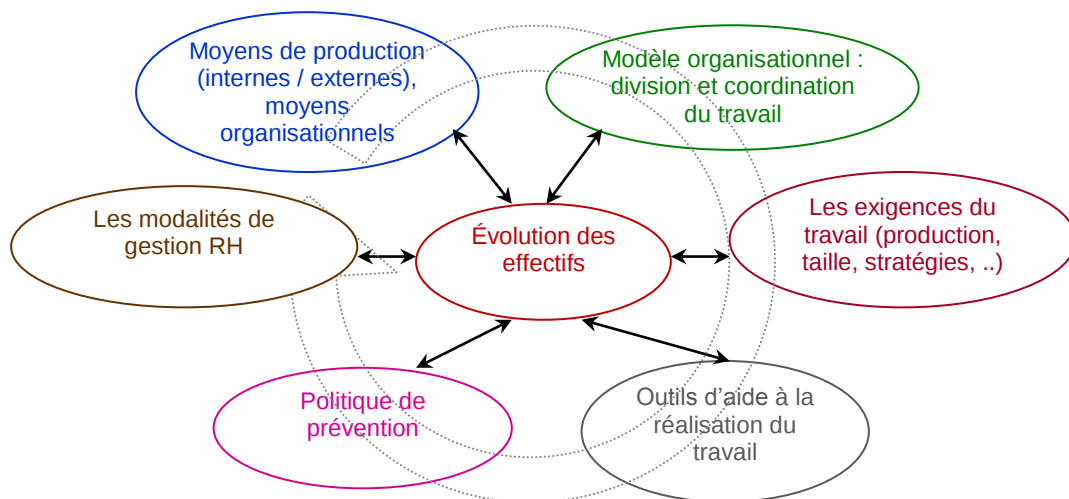
- Les spécialistes chargés de promouvoir les « bonnes pratiques » et d'apporter leur concours aux agents patrimoniaux se heurtent à leur méfiance faute de proximité, de disponibilité et d'expérience suffisamment partagée. Les spécialistes peuvent se sentir dévalorisés, isolés et également fragilisés dans leur identité professionnelle et leur rapport à leur travail.

III. Analyse du projet au regard de l'existant : des causes structurelles, une aggravation prévisible des risques professionnels

1. La combinaison de plusieurs causes structurelles notables dans les situations de travail actuelles

L'analyse des effets relatifs au projet de la mise en place de la réduction des effectifs sur la santé des personnels, leur sécurité et leurs conditions de travail nécessite l'analyse systémique de la situation globale de l'ONF Lorraine et ce qui la caractérise, avant cette mise en place. En effet, l'analyse du projet de réduction des effectifs à l'ONF Lorraine ne peut pas se dé-corrélée de l'examen des autres variables des situations de travail des personnels concernés.

Nous identifions, au moins, six familles de variables qui se combinent entre elles et qui nécessitent une analyse parallèle à celle de l'évolution des effectifs et (cf. schéma ci-dessous) :



Il s'agit de :

- la redéfinition de la division du travail et de sa coordination (missions, fonctions, activités, tâches,...) à travers le modèle organisationnel ;
- les exigences du travail : champ à superviser (taille du territoire, FC, FD, Triages, ...), les objectifs assignés (production, procédures, réglementations, modes opératoires, etc.), les orientations stratégiques, ... ;
- les outils d'aide à la réalisation de l'activité (SI, outils et outils de travail, ...) ;
- les moyens matériels et organisationnels de production (capacités internes, ou externes, priorisation, coopérations, ...) ;
- les politiques de prévention des risques professionnels ;
- les modalités de gestions des Ressources Humaines.

1.1. La réduction significative des effectifs : la continuité d'un processus déjà entamé

1.1.1. LA SUPPRESSION D'ENVIRON 18 POSTES PAR AN D'ICI 2016

Depuis 1986, les effectifs de l'ONF en Lorraine ont été divisés par deux. L'évolution récente des effectifs est la suivante²⁰ :

- personnels fonctionnaires et assimilés : 843 ETP au 31/12/2011, contre 942 ETP au 31/12/2006, soit une baisse de 10,5% sur la période. Soit environ -2,1% par an.
- ouvriers forestiers (hors postes tuilés) : 465 ETP au 31/12/2011, contre 541 ETP au 31/12/2006, soit une baisse de 14% sur la période.

La déclinaison du le COP 2012-2016 pour l'ONF Lorraine est la suivante²¹

Les effectifs PEF et assimilés

	2011	2016	Diminution sur 5 ans	Diminution par an	Taux réduction sur 5 ans	Taux réduction sur 1 an
Effectifs en ETP	834	757	-77	-15,4	-9%	-2%
Effectifs en postes (dont postes tuilés)	921	828	-93	-18,6	-10%	-2%

La diminution projetée pour les effectifs de l'ONF Lorraine d'ici 2016 est de 10% par rapport aux postes comptabilisés en 2011. Soit une réduction de plus de 18 postes par an d'ici 2016. La déclinaison de cette diminution sur les agences territoriales, les fonctions support de la DT et l'agence travaux est la suivante :

Service (UT - pôle)	Projet postes supprimés 2011/2016 - Agences Territoriales							Total
	M&M	Metz	Sarrebourg	Bar Le Duc	Verdun	V. Ouest	V Montagne	
Direction	0	0	0	0	0	0	0	0
Service Généraux	0	-1	-1	0	0	0	0	-2
Forêt	-2	-1	-3	-1	-2	-1	-2	-12
Bois	-1	0	0	0	0	-1	-1	-3
Travaux Développement	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-7
Zone de Haye	-2							-2
SIG (1)						0		0
UT	-8	-4	-1	-5	-4	-8	-7	-37
Total postes supprimés	-14	-7	-6	-7	-7	-11	-11	-63
Postes organigramme 2011	130	91	85	90	84	121	115	716
Postes organigramme 2016	116	84	79	83	77	110	104	653
% réduction 2011 - 2012	-11%	-8%	-7%	-8%	-8%	-9%	-10%	-9%

Service (UT - pôle)	Projet postes supprimés 2011/2016 - Ag. Trvx
Direction	0
Services fonctionnels	0
UP Bar le Duc	0
UP Verdun	0
UP Metz	-2
UP Sarrebourg	-2
UP Vosges Ouest	0
UP Vosges Montagne	-1
UP Meurthe et Moselle	-1
UP Diversification	-1
Atelier Bois	0
Total postes supprimés	-7
Postes organigramme 2011	62
Postes organigramme 2016	55
% réduction 2011 - 2012	-11%

Service	Projet postes supprimés 2011/2016 - Support DT
Direction/Qualité/Commu.	-2
Bois	-1
ACS	-1
Financier	-7
Forêt	-1
DRH	-2
Développement	-5
Total postes supprimés	-19
Postes organigramme 2011	143
Postes organigramme 2016	124
% réduction 2011 - 2012	-13%

²⁰ Source : document « Complément au Projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine / affectation prévisionnelle des moyens humains en personnels en fonction des options stratégiques retenues ».

²¹ « Complément au Projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine / affectation prévisionnelle des moyens humains en personnels en fonction des options stratégiques retenues ».

Le taux annuel de réduction des effectifs ainsi que celui des postes est d'environ 2%. L'application de ce taux est différenciée :

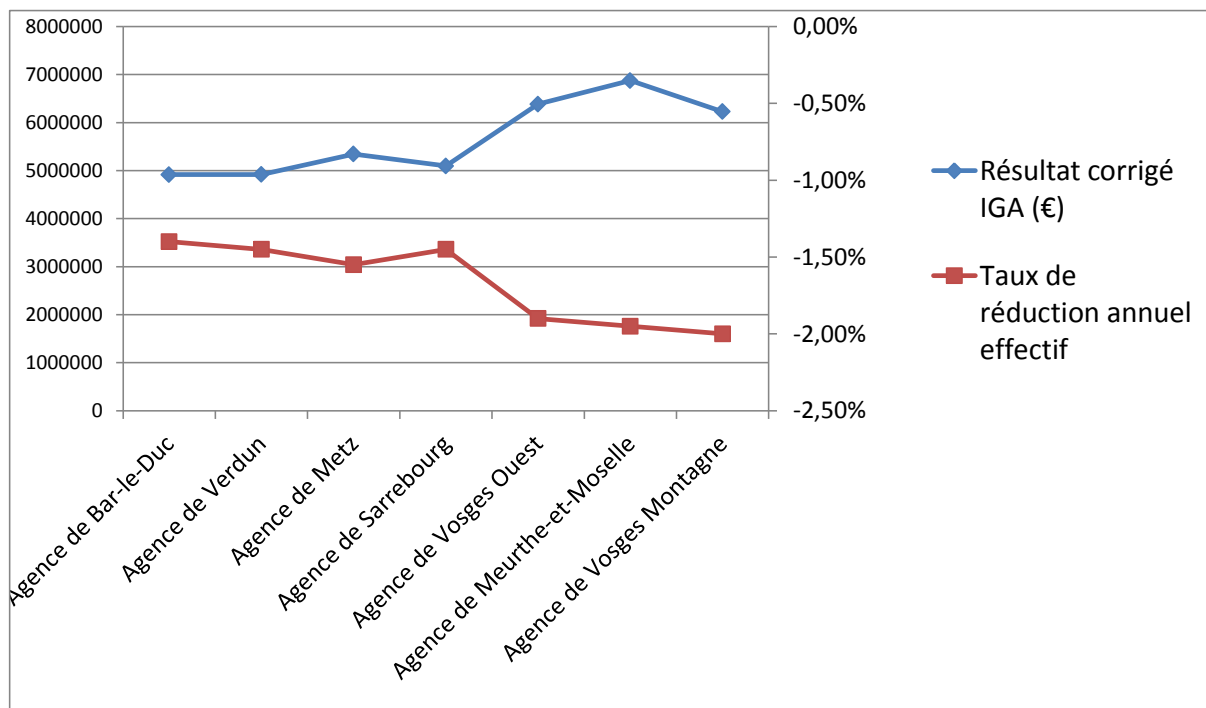
- entre les différentes agences territoriales (de -1,4 à -2% ETP)
- entre les services fonctionnels de la DT et les Agences Territoriales (-1,75% ETP pour les Agences Territoriales, contre -2,7 % ETP pour les services fonctionnels de la DT).

L'outil utilisé à cette diminution différenciée dénommé Indice Global d'Activité (IGA) se base sur une « *valorisation d'activité de chaque structure, en valeur absolue et le ramenant au nombre d'ETP de personnels fonctionnaires et assimilés.* »

Un IGA territorial 2012 – 2014 a été donc utilisé pour évaluer cette diminution. Pour chaque prestation et chaque agence ont été fixés des objectifs prévisionnels « *en cohérence avec les objectifs globaux de la DT qui figurent dans son premier contrat d'objectifs pour la période 2012-2014.* »

Un ratio de « production/ETP » a été utilisé comme élément « de comparaison inter-agences » Le nombre d'ETP utilisé pour ce ratio est celui « *réalisé en moyenne sur l'exercice 2011 (en tenant compte des postes effectivement occupés au cours de l'année).* Mais ce sont bien les effectifs "théoriques" en cohérence avec les organigrammes approuvés pour chaque Agence qui ont été utilisés pour calculer l'indice de production par ETP. Il est rappelé par ailleurs que ces calculs ne tiennent pas compte des différences d'occupation effective des postes d'une agence à l'autre. »²²

C'est donc sur la base de ces calculs que les taux de diminution ont été évaluées pour chaque agence :



²² Page 5.

Tout niveau territorial confondu (DT et Agences) le projet de réduction d'effectifs prévoit des baisses différenciées selon les fonctions :

Fonctions	Effectifs 2011	Réduction prévue à horizon 2016 (en nombre de postes)	Soit en %
Services généraux, directions, finances, DRH	110	14	12,7%
Forêt	117	13	11,1 %
SIG	6	0	0 %
Bois	55	4	7,3 %
Travaux et développement	69	12	17,4%
Sous total Services support	357	43	12 %
Agent terrain en UT	493	37	7,3 %

(source : Réunion CTT du 9 avril 2013 DT Lorraine Évolution des postes 2011-2016)

Les discours sur la réduction des effectifs ont varié. En effet, dans son communiqué du 27 juin 2013, le Conseil d'Administration précise qu'il :

- « demande que l'ONF affirme le rôle central de ses agences et recherche l'optimisation du rôle des directions territoriales et de la direction générale.
- demande la stabilisation du maillage territorial autour de 310 unités territoriales (hors DOM) et rappelle le rôle essentiel de l'Office dans le domaine des travaux forestiers, tant en matière d'exemplarité que d'innovation dans les champs économique, technique ou social
- demande « une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an en ETPT* fixé dans le COP 2012-2016 qui restera apprécié au niveau national et sera modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le total des effectifs présents dans les unités de production tiendra compte également du niveau d'activité économique des agences travaux ».

On constate au regard de ces chiffres, que les prévisions réduisent moins fortement les effectifs de terrain mais les impactent quand même de façon d'autant plus significative que cette diminution fait suite à une réduction très forte depuis 1986.

Entre 2002 et 2011, la stratégie de réduction des effectifs de l'ONF a joué principalement sur :

- la cartographie des UT et la taille des triages.
- le non renouvellement des départs et les postes vacants.

1.1.2. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'UT EN LORRAINE ET LA RÉPARTITION DES AGENTS

Les documents projets précisent qu'en « accord avec la Direction Générale, il est proposé de maintenir l'actuel maillage des UT, à l'exception de l'Agence de Bar le Duc qui passera de 7 à 6 UT et l'Agence de Meurthe et Moselle qui passera de 10 à 9 UT. [...] Ce sont donc ces 49 Unités Territoriales qui constitueront le socle du maillage territorial pour la période 2012-2016. »²³

La fusion des UT au sein de l'Agence de Meurthe et Moselle a eu lieu en 2013.

²³ Page 10.

Au 31/12/2009²⁴, la direction Lorraine comptait 59 UT pour 544 postes d'AP soit 9,22 postes par UT en moyenne. Au 31/12/2012, elle ne compte plus que 50 UT avec 486 postes d'AP soit 9,72 postes par UT en moyenne.

La réduction du nombre d'UT s'est faite par un double mouvement de suppressions et de fusions d'UT pour en créer de nouvelles. Au total, ce sont 27 UT qui ont disparu et 18 nouvelles qui ont été créées par fusion et modification territoriale. On peut s'interroger sur l'importance de ce brassage alors qu'il a pour conséquence de réduire de 9 le nombre d'UT.

Par ailleurs, entre 2007 et 2009, les 4 agences des Vosges ont été fusionnées pour créer les 2 agences actuelles de Vosges Montagne et Vosges ouest.

Ces évolutions de la cartographie des UT et Agences touchent aux repères géographiques des agents. Ceux-ci, par la nature de leur travail, sont très forts. Ces modifications sont donc très perturbantes pour les agents et sont insécurisantes, anxiogènes.

Mais plus encore que les modifications cartographiques en elles mêmes, la réorganisation s'est étalée dans le temps. Pour les agents, le processus de décision a été hésitant, long. Il a donc généré de la confusion, du trouble, de la perte de confiance, de l'énervement et de l'exaspération.

La situation de l'UT nord 54 est de ce point de vue très démonstrative : toute nouvelle, elle est le fruit d'une fusion de 2 anciennes UT au 1^{er} juillet 2013. Mais la réorganisation interne de la nouvelle UT n'est pas achevée en décembre, le nombre de triages n'étant pas arrêté, ni la nouvelle répartition entre agent. Du coup, les agents sont en situation inconfortable d'absence de décision sur la restructuration, sur la réduction du nombre de triage, sur les affectations. La situation, sur cette UT était explosive en décembre, l'exaspération des agents étant à son comble.

On constate par cet exemple que le mode de prise de décision de l'ONF génère de l'anxiété plutôt qu'un sentiment de confiance et de sécurité comme en témoigne ce dialogue pris sur le vif :

« J'ai 10 communes 1400 ha, plus la forêt communal de XX. Attribuée de fait ou pas on ne sait pas. » (AP)

« Moi, Je m'interroge car je suis entre des postes vacants et des prochains retraités. Je vais muter de force, sur un autre triage. Au bout de 3 ans quand on commence à bien comprendre connaître les gens, cela n'a pas de sens » (jeune AP)

« Moi, mon triage a changé de nom plusieurs fois. J'ai perdu une forêt. Il m'en reste 6. Je vais perdre des forêts. Depuis que je suis là, je fais intérim sur intérim » (AP)

« On est dans l'intérim mais on pense que ça va durer... » (AP)

« Mon triage va disparaître et être recomposé mais on ne sait pas comment » (AP)

« La hiérarchie n'a pas pris la mesure de ce qui va arriver au niveau des départs en retraite » (AP sénior)

« Il faut faire la restructuration sans taper sur les agents de terrain. Arrêter le système de supprimer un agent pour créer 2 postes d'ingénieurs, la réforme est faite par des ingénieurs pour des ingénieurs ». (AP)

« Il y aura plus de chef que d'exécutant. Il faut une structure stable, stabilisation du fonctionnement. » (AP)

« Il y a trop de choses à faire, à modifier, je n'en verrais pas le bout (un jeune AP moins d'un an d'ancienneté).

²⁴ Les données chiffrées concernant les UT sont tirées du fichier transmis par la DT intitulé « Expertise PEF – UT » (nombre de postes et nombre d'AP personnes physiques par UT).

« Et puis, à côté de cela, quand tu vas à la DT le lundi et le vendredi, tu trouves personne. Et la DT, ils sont tellement barricadés que tu n'arrives pas à rentrer ! » (AP)

(Geste très violent. Tension très forte exprimant une grande exaspération...)

▪ Les triages

Les triages ont été composés de manière morcelée au fil des réorganisations et leur superficie, qui a doublée depuis les premières réorganisations au milieu des années 80, est devenue trop importante au regard des missions confiées. Le nombre de communes et d'interlocuteurs s'est multiplié au détriment de la qualité des relations et des tâches de suivi des actions concernées.

Si le maintien du nombre d'UT est prévu par la Direction, le nombre de triages devra également être stabilisé. La charge de travail des AP est liée à plusieurs critères (nombre des unités de gestions, caractéristiques environnementales et topographiques, etc.) dont la taille de leur triage. L'examen de l'évolution de la surface moyenne (ha) par agent (nombre de postes dont les postes vacants) révèle une augmentation de 12% par agent entre 2009 et 2012 (1075 ha à 1204 ha) Comme nous le verrons dans la partie suivante, la connaissance des triages est une donnée significative pour les agents. L'évolution de leur périmètre (taille des triages) rendra difficile l'accomplissement de l'ensemble de leur mission. En effet, pour pouvoir agir, décider, arbitrer, planifier, anticiper, réguler, l'agent a besoin de construire une visibilité et une connaissance stable de son triage.

Surface Forêts Domaniales (ha)	225 000
Surface Forêts Collectivités (ha)	360 000
Total (ha)	585 000

<i>Evolution nombre AP</i>	au 31/12/2009	au 31/12/2010	au 31/12/2011	au 31/12/2012
Total nombre postes AP (dont postes vacants)	544	497	497	486
<i>Evolution surface moyenne (ha) / AP</i>				
Moyenne évolution (ha) par postes AP (dt vacants)	1075	1177	1177	1204

Les réductions d'effectifs qui sont intervenues sont devenues contreproductives comme en témoignent le travail empêché, les tâches non réalisées et les missions délaissées, mais aussi de nombreux impacts sur la santé, par exemple des situations fréquentes de tensions, notamment entre les agents et/ou avec les tiers, ou encore de phénomènes dépressifs ou d'épuisement professionnel

1.1.3. LES SERVICES FONCTIONNELS DE LA DT: UNE DIMINUTION PLUS IMPORTANTE

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le taux de diminution prévu en nombre de postes pour les services fonctionnels serait de 2,7% par an, ce qui environ 4 postes. Cette application différenciée inquiète fortement les personnels concernés.

Dans la version projet du Plan Stratégique Lorrain 2012-2016, la Direction précise que « *La stabilisation de l'organisation permettant la professionnalisation de ces fonctions de soutien est aussi nécessaire.* »

Une organisation ne peut pas se stabiliser en prévoyant sur une période de 5 ans une réduction significative de ses effectifs. Il s'agit même d'objectifs contradictoires.

Notons par ailleurs que la mise en œuvre des 7 plans d'action relatifs aux axes techniques « *axes stratégiques de progrès* » repose, comme pour des fonctions support en Agence et en UT, sur des services fonctionnels de la DT (Direction forêt et le Bureau d'Étude Territorial, notamment).

1.1.4. L'ABSENCE D'INFORMATION DÉTERMINANTE POUR L'ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES DU PROJET SUR LA CHARGE DE TRAVAIL DES PERSONNEL

Au-delà de l'unité de travail (Direction, services, UT, Agence, ...), les documents projets ne précisent pas les fonctions concernées par la suppression des effectifs. En l'absence de cette information déterminante l'évaluation exhaustive et précise des impacts du projet sur les conditions de travail et la santé des personnels concernés ne peut être réalisée. En effet, dans le cadre de ce type de projet, les populations « restantes » sont les plus concernées par les problématiques de surcharge. La suppression des postes ne s'accompagne pas par la suppression de la totalité du travail. Il est en partie, externalisé, reporté sur d'autres services, dématérialisé, Cette lacune ne permet pas non plus aux acteurs de prévention et aux représentants du personnel au CTHSCT d'accomplir pleinement leurs missions de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail.

1.2. Le modèle organisationnel : une division accrue du travail, des mécanismes de coordination fragiles, une perte de la vision globale

1.2.1. L'ORGANISATION MATRICIELLE : ENTRE SPÉCIALISATION, APPAUVRISSEMENT DES MÉTIERS, ET DÉCLASSEMENT

Les effets de l'organisation matricielle de l'ONF ont été identifiés dès 2012 dans l'ASO.

Lors de la phase de cadrage de cette expertise, l'analyse de la trajectoire de l'ONF a mis en évidence qu'en réalité, deux modèles organisationnels se superposaient :

- un ancien modèle qui se caractérise par la place importante de l'échelon supérieur en matière de décision. Ce modèle pyramidal se rapprocherait, d'apparence, selon les processus décrits au « *fonctionnement militaire*. »
- le modèle actuel, dit matriciel, qui se caractérise notamment par l'ambition de rendre les fonctionnements et les processus, dont les processus décisionnels, plus opérationnels. Ce modèle s'inscrit également dans une logique de relation « client – fournisseur » entre les différentes entités recomposées.

L'analyse des informations recueillies lors de la deuxième phase de l'expertise confirme l'ensemble des problématiques identifiées en phase de cadrage en ce qui concerne les conséquences de ce modèle organisationnel :

- Un fonctionnement en « silo » générateurs de tension entre transversalité et spécialisation
- Une cohabitation non choisie de différents modes de managements
- Des processus décisionnels contradictoires entre le respect de la ligne hiérarchique et la nécessité opérationnelle de la contourner

Ce modèle génère trois autres problématiques structurelles essentielles :

- La combinaison de la division du travail (logique de séparation entre conception et exécution de l'activité), du cloisonnement matriciel des activités (logique de segmentation de l'activité et de spécialisation) et du morcellement des tâches (logique de division et de répartition des tâches concourant à une même activité), ainsi que de leurs conséquences en termes d'appauvrissement des contenus et de déclassement ;
- Le principe de spécialisation qui rentre en tension avec les possibilités de mobilités professionnelles, d'une part, et avec l'enjeu de la vision globale nécessaire à toute prise de décision, a fortiori dans le cas d'une organisation ayant pour mission la gestion durable et multifonctionnelle d'un système complexe, la forêt en l'occurrence, d'autre part ;

- Les difficultés intrinsèques de coordination du travail ainsi divisé, cloisonné et morcelé, dans un contexte où le management par objectif quantitatif et son individualisation, la logique des relations « clients – fournisseurs », et leur instrumentalisation par la comptabilité analytique, contribuent à rigidifier ce système organisationnel.

1.2.1.1 La combinaison de la division du travail et ses conséquences en termes d'appauvrissement des contenus et de déclassement

Deux dimensions sont à distinguer dans la notion de déclassement. La première renvoie au déclassement qui concerne les aspects relatifs à l'emploi : salaire, contrat de travail, qualification. La seconde réfère aux aspects relatifs au travail : autonomie, détention de pouvoir de décision, contenu de l'activité, conditions de travail, reconnaissance, etc. Ce sont essentiellement des situations de déclassement concernant les aspects relatifs au travail que nous avons identifiées et qui se manifestent de plusieurs façons.

Un premier type de déclassement identifié concerne des membres de l'encadrement qui voient, selon les cas, l'unité dont ils assuraient la supervision rétrécie soit en termes d'effectif soit en termes de variété d'activités prises en charge, leurs responsabilités ou latitude de décision réduites, et/ou leur position hiérarchique dans l'organigramme rétrogradée. Dans la plupart des cas rencontrés, le changement est indiqué subi, l'expression témoigne d'une dépossession et d'un défaut de reconnaissance mal vécus, et les effets délétères sur la santé générés par ce déclassement sont soulignés. Dans deux cas de figures rares, ce changement est vécu différemment :

- Lorsqu'il résulte l'allègement d'une situation de surcharge de travail antérieure devenue insupportable
- Lorsque ces encadrants ont été pleinement associés à cette décision et qu'ils ont eu une latitude pour la moduler. Un encadrant souligne à ce propos : *« J'ai perdu des cases mais on ne me les a pas enlevées pour me punir parce que je n'avais pas bien travaillé... J'ai eu le choix de garder tout ce que je voulais garder, on m'a toujours demandé. »*

Le second type de déclassement relevé est dû à un rétrécissement et/ou un appauvrissement du poste consécutif à une spécialisation horizontale et/ou verticale de celui-ci.

Rappelons que dans la conception des postes de travail individuels, le travail peut être spécialisé de deux façons différentes, dans deux dimensions différentes. La première dimension est ce qu'on peut nommer la largeur du poste : le nombre de tâches qu'il contient, leur largeur ou leur étroitesse. A un extrême, on a des postes qui exigent le passage incessant d'une tâche à une autre au sein d'une très grande variété ; à l'autre extrême on a des postes qui ne comportent qu'une seule tâche extrêmement spécialisée qui est accomplie de façon répétitive. La seconde dimension est la profondeur du travail : il s'agit là du contrôle qui s'exerce sur le travail. A un extrême, il est demandé de faire le travail sans réfléchir au comment et au pourquoi ; à l'autre extrême, celui qui fait le travail a sur son travail un contrôle total. La première dimension est la spécialisation horizontale et la seconde la spécialisation verticale. Leurs contraires respectifs sont l'élargissement et l'enrichissement du travail.

Cette problématique concerne notamment les fonctions de soutien. En voici deux illustrations :

- Les services généraux au sein des agences territoriales

À l'époque des Centres de gestion, les Services Généraux représentaient une véritable structure administrative qui avait pour missions la gestion des travaux, des coupes, la chasse, la gestion administrative globale du centre, et l'interface entre la région et le national. Suite aux différentes réorganisations (création des structures départementales, puis territoriales), accompagnées par des transferts et des centralisations d'activités d'un site vers un autre, les services administratifs ont perdu une partie de leurs compétences transférées

sur d'autres sites. En 2002, suite à la création des agences territoriales, les services généraux appelés Services financiers avaient des missions globales en terme de comptabilité, contrôle de gestion, immobilier, etc. avec des équipes plus étoffées. En 2010, ces services ont été créés sous leur forme actuelle. Aussi, la gestion de l'immobilier, le contrôle de gestion et la comptabilité ont été centralisés au niveau de la direction territoriale. Les services généraux ont été requalifiés comme un service de soutien RH de proximité : gestion des congés, rotations du personnel, etc. Cette modification a eu des répercussions considérables sur la carrière de certains responsables qui ont vu leurs compétences centralisées, et donc transférées au niveau de la DT, et évoluées vers des missions de gestion logistique : approvisionnement des bureaux, gestion des véhicules (budgets des entretiens, remplacement, vente, mise à disposition, etc.), gestion des affectations, fournitures techniques pour le personnel de l'agence et de l'UT, gestion des stocks. Pour certains responsables, les missions exercées actuellement, sont très éloignées de leurs compétences initiales et ce pourquoi ils ont été recrutés. Alors qu'ils encadraient des équipes de plus de 6 à 7 personnes, ils se retrouvent actuellement encadrant de deux postes ETP théoriques. Dans certains cas, ils n'encadrent qu'une seule personne qui plus est, peut avoir le même grade qu'eux. Malgré cela, la préoccupation de ces chefs de service est de mener à bien les missions qui leur sont confiées. Cette situation, n'illustre peut-être pas tous les cas des services généraux, néanmoins elle subsiste. Même si elle ne se généralise pas à tous les chefs de services généraux actuels (seule une approche quantitative peut le démontrer) elle attire l'attention sur le fait que des situations de souffrance au travail peuvent exister même si elles ne concernent pas une majorité de personnels. En termes de risques psychosociaux, il s'agit des situations difficiles à prévenir –car isolées et peu visibles par les collègues, et par la hiérarchie. Lorsqu'elles sont visibles, l'un des facteurs aggravant est leur banalisation par l'ensemble des acteurs, renvoyant ainsi les aspects pathogènes de cette situation aux caractéristiques individuelles de la personne. Il s'agit ici, d'une autre dérive en termes de prévention des risques psychosociaux.

- Les assistantes de production

La question de l'appauvrissement du contenu du travail concerne également une partie du personnel administratif de production. Les assistantes administratives de production du service Travaux, par exemple, observent que tout le processus qu'elles réalisaient auparavant, a été réparti sur plusieurs acteurs. Auparavant²⁵ elles prenaient en charge la saisie de tous les devis travaux (FD et FC), la saisie des travaux à réaliser (FD et FC), les heures des ouvriers, réalisation des bilans, etc. Elles participaient à tous le processus Travaux dans le sens où elles opéraient des actions significatives. Une partie de ces tâches a été reprise par les AP (liste des travaux, génération des devis pour les travaux en FC), sinon par l'Agence Travaux ou leur hiérarchie (validation des programmes, ..), par les services comptables (demande de contrats) ou directement par l'outil (Teck). D'autres opérations par exemple ne passent plus par elles (devis FC de l'AP vers la hiérarchie directement). Aussi, elles estiment que leur activité se réduit à la vérification de quelques documents, pour la plupart dématérialisés, déjà établis par d'autres acteurs ou par l'outil. Elles estiment que leur travail consiste à appuyer sur un bouton pour valider ses documents. Ces actions sont donc peu significatives pour elles, peu valorisantes : demandes d'achats externes ou interne via Teck, élaboration des devis uniquement dans le cas de l'exploitation, puis facturation, saisie de données dans un tableau de bord...

« Avant je faisais tout toute seule de A à Z, pour moi c'est revenir plus bas je deviens une simple exécutante. »

²⁵ Nous attirons ici l'attention sur le fait que les pratiques diffèrent d'une agence à une autre, des écarts dans le processus peuvent donc exister. Ces écarts peuvent également être liés à la répartition des différentes missions en interne (dans le service).

Comme nous le verrons plus loin, les agents rencontrés soulignent la concomitance de cet appauvrissement et le déploiement des nouveaux outils (Teck par exemple). Les personnels administratifs observent que l'outil a permis de « diminuer » leur travail (au sens de son contenu) et « augmenter » celui du personnel de terrain (au sens de charge de travail). Ces incidences ne sont pas sans conséquence sur l'estime de soi. En effet cet appauvrissement génère un déclassement (dans le cas cité on passe d'une visibilité globale sur le processus à une visibilité plus réduite sur une partie du processus), et une sous-charge dans quelques situations. Cette sous-charge est mal vécue par les personnels car elle interroge leur utilité, leur valeur ajoutée dans le poste, dans le service et dans l'office de manière plus globale.

« Au départ c'était dur pendant la mise en place de Teck, mais maintenant que la charge a diminué, on se remet en question, quelle est notre valeur ? »

Les expressions des personnels révèlent une dégradation de leur rapport au travail et de leur motivation à bien le faire. Le sentiment de déclassement est aigu et l'est d'autant plus que la plupart de ces personnels avaient, avant le processus de réorganisation, une expérience importante sur leur poste et un travail caractérisé par un degré élevé d'autonomie, une diversité de tâches, une connaissance du processus dans lequel leur contribution s'inscrivait, et plus généralement une vision sur l'ensemble des activités réalisées dans leur service. Autant de facteurs qui conféraient un sens fort à leur travail, favorisaient le développement d'un sentiment d'utilité, et permettaient que ce travail soit un terrain favorable à l'emploi et au développement de leurs compétences. Ces personnels font souvent référence au fonctionnement antérieur de leur service qu'ils qualifient de « global » pour souligner le faible degré de spécialisation tant horizontale que verticale qui caractérisait alors leurs postes.

Ces expressions rejoignent le lien connu entre la division du travail et la santé. Ils rejoignent plus particulièrement le lien connu entre une division poussée du travail empêchant l'accomplissement d'un travail significatif et la dégradation de la santé mentale.²⁶

Une autre forme de déclassement, bien qu'indirecte, est identifiable. Elle concerne les aspirations déçues en matière d'évolution ou d'intérêt de poste. Ces personnels expriment leur démotivation, certains espèrent une évolution favorable, d'autres sont à la recherche d'une mutation.

Enfin, une dernière forme de déclassement est à souligner. Il s'agit des personnels qui, dans le cadre des différentes réorganisations, ont vu leur poste supprimé (redistribution des tâches associées sur plusieurs autres postes), et qui n'estiment pas avoir retrouvé un poste stable, ou qui en occupent un qui constitue un déclassement. Ces situations sont en effet génératrices de troubles psychosociaux du fait du fort sentiment d'insécurité qu'elles font naître chez les personnels concernés. Elles constituent par ailleurs un terrain favorable à la dépression du fait de la forte remise en cause de l'estime de soi qu'elles peuvent susciter et de l'isolement social auquel bien souvent elles conduisent.

²⁶ Pour identifier ce qui dans l'organisation du travail peut être pathogène pour l'équilibre mental d'une personne, il faut se référer aux déterminants de l'équilibre psychologique d'un individu. Les recherches en la matière montrent que la santé mentale dépend en grande partie de l'exercice que l'individu peut faire de ses capacités mentales et de la qualité des relations qu'il entretient avec son milieu. Appliquées au milieu de travail, ces conditions vont se traduire par une organisation qui permet, à l'individu, d'accomplir un travail significatif et de prévoir un espace d'interaction avec le milieu pour qu'il puisse discuter des façons de faire le travail et y recevoir la reconnaissance dont il a besoin pour épanouir son identité. Ainsi, la propension d'une organisation du travail à respecter ou non ces conditions de l'équilibre psychologique d'un individu, va dépendre des deux composantes de toute organisation : la division technique et la division humaine du travail. La première réfère davantage au contenu significatif de la tâche, alors que la seconde concerne plutôt les possibilités d'interaction avec son milieu. Voir notamment à ce sujet : L. St-Arnaud, M. Vézina, « Santé mentale et organisation du travail », *Le médecin du Québec*, décembre 1993 ; C. Dejours, *La charge psychique de travail*, Communication au Congrès de Psychologie du Travail, Société Française de Psychologie : « Équilibre ou fatigue par le travail ? », Expansion Scientifique Française. 1 vol. Entreprise Moderne d'Édition, Paris, 1980.

Plus généralement, rappelons que la précarité du travail, l'incertitude, sont des facteurs de stress professionnel.²⁷ Le lien entre précarité du travail est connu comme pouvant altérer la santé.²⁸ Par ailleurs, pouvoir se représenter l'avenir et disposer de perspectives d'évolution professionnelles constitue un élément favorable à la construction d'une santé au travail. A l'inverse, ne pas pouvoir se projeter dans l'avenir, le degré trop élevé d'incertitude de l'avenir, est un facteur défavorable à la construction de sa santé au travail. Autrement dit, la probabilité d'être malade augmente avec la précarité perçue au travail.

Ce rappel nous amène à une autre problématique relative aux mobilités fonctionnelles.

1.2.1.2 Spécialisation et mobilités fonctionnelles : deux principes antagonistes mais complémentaires

Nous avons recueillis des avis contrastés concernant le principe de spécialisation : pour certains il y a trop de spécialistes, pour d'autres les dits « spécialistes » ne le sont sur aucun domaine. Un concept vidé de son sens.

Nous observons à travers notre analyse que cette orientation organisationnelle peut rentrer en contradiction avec une autre réalité que sont les mobilités fonctionnelles et/ou géographiques. Elle est rendue ainsi illégitime aux yeux des personnels rencontrés. Néanmoins ces deux orientations peuvent être antagonistes mais complémentaires. En effet, les mobilités ne devraient pas représenter un frein à la spécialisation et inversement. La difficulté organisationnelle est de tenir la tension qui existe entre ces deux orientations. En effet, l'organisation du travail devrait permettre aux personnels souhaitant des mobilités professionnelles le maintien et le développement de leurs compétences, dans une perspective de spécialisation ou autres.

D'un point de vue psychosocial, la mobilité professionnelle est une situation qui constitue un moment « charnière » dans le parcours professionnel : elle entraîne une réorganisation des rapports que les personnes entretiennent avec elles-mêmes, avec autrui, avec leurs milieux de socialisation. En tant que transitions, les phases de mobilité professionnelle mettent en jeu des processus psychosociaux de construction de l'identité. En effet, en ces transitions, la personne est en général mise en demeure de redéfinir ses liens d'appartenance et de revisiter son parcours. Elle est alors incitée à opérer des retours sur soi, à se placer face aux différents engagements personnels et professionnels (actuels, passés ou projetés), à rechercher et à donner un sens à ses activités. La mobilité professionnelle, comme toute transition, induit un travail réflexif pouvant aller jusqu'à une importante remise en cause qui met en jeu l'estime de soi. Cette importante remise en cause est observée dans les cas où le changement est d'ampleur et que les personnes ont derrière elles une longue expérience professionnelle.

Les résultats des recherches montrent par ailleurs que le changement induit par la mobilité professionnelle peut avoir des effets délétères sur la santé. Ces effets peuvent être de faible gravité, passagers, n'apparaissant que durant une courte période transitoire. Mais les tensions psychosociales générées peuvent être excessives et ainsi générer des troubles graves de par leur nature, leur intensité et/ou leur caractère persistant ; certains troubles pouvant s'installer durablement et se transformer en pathologies.

Trois principales causes ont été identifiées qui, seules ou par leur combinaison, peuvent dégrader la santé de la personne qui vit cette expérience de changement. La première concerne le caractère cumulé des mobilités. La répétition des changements, en particulier lorsque ceux-ci s'accroissent, est très souvent un facteur d'usure. La deuxième cause est le caractère subi (et non choisi) de la mobilité. La troisième cause est le caractère descendant

²⁷ I. Niedhammer, J. Siegrist, M. F. Landre, M. Goldberg, A. Leclerc, « Etude des qualités psychométriques de la version française du modèle du Déséquilibre Efforts/Récompenses », *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, Masson, Paris, 2000.

²⁸ S. Paugam, *Le salarié de la précarité*, PUF, Paris, 2000.

(et non ascendant), c'est-à-dire déclassant de la mobilité, avec un déclassement qui peut concerner les aspects relatifs à l'emploi et/ou ceux relatifs au travail.

1.2.1.3 Les difficultés intrinsèques de coordination du travail divisé

Les réorganisations successives au sein de l'ONF opèrent des modifications au niveau de la superstructure de l'organisation (c'est-à-dire du groupement, du nombre et de la taille des unités de l'organisation), au niveau des postes de travail (création de postes, modification de la division du travail entre postes), ainsi qu'au niveau des missions de certaines unités (essor, chantiers nouveaux ou priorités).

Ces changements soulèvent la nécessité d'examiner trois questions essentielles :

- Celle de l'effectivité et de la qualité de la passation des activités transférées.
- Celle de l'effectivité et de la clarté de la division du travail ; dimensions qui conditionnent la lisibilité de la structure organisationnelle. Par clarté l'on entend d'une part la clarté des missions et des contenus respectifs des unités et des postes de travail, d'autre part la clarté des espaces frontières entre unités et entre postes. Pour le dire autrement, une division du travail claire est celle qui définit sans ambiguïté les activités prises en charge par les différentes unités (de la plus grande à la plus petite qui est le poste individuel de travail), et qui les distingue sans ambiguïté entre elles.
- Celle de l'effectivité et de la qualité des interfaces, des collaborations et des modes de coordination et de régulation entre les différentes unités de l'organisation, en particulier celles dont les activités sont fortement interdépendantes, afin de permettre aux différents acteurs de comprendre comment leurs contributions respectives peuvent s'ajuster entre elles.

Dans tout travail d'organisation, la tension entre la division du travail et sa coordination est difficile à tenir. Aussi, pour coordonner le travail divisé, chaque organisation a ses propres mécanismes de liaisons. :

Cinq mécanismes²⁹ expliquent les moyens fondamentaux par lesquels les organisations coordonnent leur travail :

- l'ajustement mutuel : coordination du travail par simple communication informelle,
- la supervision directe : mécanisme de coordination par lequel une personne se trouve investie de la responsabilité du travail des autres,
- la standardisation des procédés : le contenu du travail est spécifié ou programmé (ex : mode d'emploi, gamme de fabrication),
- la standardisation des résultats : par exemple, spécification des dimensions du produit ou de la performance à atteindre,
- la standardisation des qualifications : spécification de la formation de celui qui exécute le travail.

Il existe une solution de continuité entre ces mécanismes. Lorsque le travail accompli par l'organisation devient plus complexe, on passe de l'ajustement à la supervision directe, puis à la standardisation, pour revenir au point de départ. L'ajustement mutuel, naturel dans les situations simples, est inévitable dans les situations très difficiles. Or, les caractéristiques intrinsèques à l'ONF Lorraine sont l'ampleur de son périmètre, de son territoire, et la complexité de son organisation. La coordination par l'ajustement mutuel apparaît donc comme le mécanisme le plus adapté mais se confronte à l'étendu du champ qui caractérise l'ONF. Ce résultat rend encore plus complexe la mise en place des mécanismes de coordination nécessaires pour redonner du sens aux divisions opérées.

²⁹ Structure et dynamique des organisations – Henry Mintzberg.

Les effets de cette difficulté sont notables.

Le morcellement des activités représente un véritable frein à l'aboutissement des missions et la mise en place des coopérations :

- En premier lieu, c'est le principe de certaines spécialisations qui est interrogé et sa contradiction avec la notion de la professionnalisation de certains métiers. Tels est le cas par exemple pour le métier de logisticien comme nous l'exprime un encadrant :

« La logistique ça nécessite un savoir faire en anticipation, avoir des réflexes et des principes de gestion : comment on gère les saisons, quels sont les besoins de l'agence... au lieu d'avoir un professionnel des compas, un professionnel du papier et un professionnel des bureaux, c'est un professionnel en logistique qu'il nous faut... car ce n'est pas sûr que les spécialistes maîtrisent les principes de gestion des stocks par exemple... ici on n'a personne pour les archives. Quand quelqu'un part, le suivant doit deviner où est ce que le précédent a rangé ses dossiers... et personne ne peut lui répondre. C'est plus rationnel de concentrer au lieu d'éclater sur plusieurs spécialistes, sinon personne n'aura la vision globale, chacun dans son coin. » (Encadrement)

- En second lieu, ce sont les coopérations qui sont rendues difficiles par l'effet de cloisonnement qui résulte de ce morcellement, et ce malgré les initiatives prises par certains personnels. Il s'agit ici de la contradiction du schéma matriciel qui met en tension les besoins fonctionnels réels pour la réalisation des activités, le regroupement des ressources par domaines spécialisés, et le respect de la ligne hiérarchique à qui revient, en principe, le pouvoir décisionnel :

« On est cloisonné dans le même bâtiment, c'est un handicap pour l'office. Hier j'ai essayé de proposer un dispositif pour que les services généraux informent le service bois de la mise à jour des mouvements des personnels. Les services généraux s'occupent de ça : qui vient, qui part, la mise à jour des données, des téléphones... et le service bois a besoin de mettre les bonnes coordonnées des agents de l'agence dans les catalogues de ventes... il faut se forcer pour que les administratifs et la production travaillent ensemble. On ne peut pas s'immiscer dans le fonctionnement du service, il faut contacter le chef pour lui dire est ce que untel peut aller voir un autre. La réduction des effectifs va aggraver ce phénomène de silo. Au RH, ils ne savent pas comment l'ONF vend le bois... mais on n'est pas loin que même le service bois ne connaisse plus l'ONF. Les gens ne demandent rien. Si je pose une question, le service XX me répond, ou les autres me disent : tu n'as rien à faire... ils s'en foutent complètement ».

L'analyse des situations de travail rencontrées révèle, pour certaines entre elles, un mécanisme structurel dans lequel plusieurs conséquences s'enchaînent :

- Mise en place de réorganisations impliquant la redéfinition des missions au sein des services :
 - Transferts des compétences d'un site vers un autre générant des reclassements et/ou des déclassements.
 - Écarts entre les intitulés de postes et le travail réel.
- Réévaluation théorique des effectifs :
 - Application, pour certains services, d'un ratio générique pour des situations différentes, singulières (les besoins ne sont pas les mêmes).
 - Écarts entre le nombre de personnes physiques présentes réellement et le nombre théorique des postes de travail (postes vacants, 1 ETP sur des services différents...).
- Effets de la mobilité :
 - Écarts entre les compétences requises et les compétences acquises (période transitoire, parcours professionnels...).

- Ressources intégrées mais pas toujours dédiées à 100% au service (tension dans la répartition du travail).
- Tensions interpersonnelles (demandes de mutation vers un autre service, cercle vicieux des postes vacants...).
- Tentative de coordination :
 - Tension sur les choix de priorité et la manière d'effectuer une activité ou une tâche de manière « allégée ».
 - Tension entre les temps de coordination et les temps de production.
 - Tensions entre les différents lieux et niveaux de coordination.
 - Collaborations et coopérations défaillantes.
 - Situations pathogènes pour les personnels.

1.2.2. LES ZONES DE POUVOIR : CONCILIATION DES CONTRAINTES ET INJONCTIONS PARADOXALES

Un modèle d'organisation, une division du travail définissent la place des hommes et des femmes dans une organisation et leurs zones de pouvoir. À cet égard, le caractère peu intelligible, ambigu, déstabilisant et insécurisant de la structure de type matriciel peut provoquer plusieurs problèmes, par exemple :

- Les effets de la double autorité hiérarchique et fonctionnelle,
- l'éloignement du terrain de la plupart des responsables, ainsi que des « spécialistes » et des autres emplois de soutien mutualisés,
- les situations où les différents cadres opérationnels se retrouvent *in fine* conjointement et également responsables pour les mêmes décisions et doivent donc résoudre entre eux les problèmes qui surgissent,
- la difficulté du maintien d'équilibre fragile du pouvoir entre responsables,
- les empêchements à la prise de décision et la dévalorisation ressentie,
- les conflits d'objectifs et de responsabilité qui ont été source de conflits entre individus.

Ces problèmes ont été depuis longtemps identifiés par les recherches faites sur les conséquences de telles structures organisationnelles.³⁰

Les tensions entre les différents services (Bois/Forêt, UT/Bois, UT/Bois/Forêt, UT/Agences Travaux, ...), les différents niveaux (National, Territorial, Local), entre les différents personnels (Soutien/Terrain) sont connus par l'ensemble des acteurs.

Ces tensions émergent lorsque les contraintes des uns sont inconciliables avec les contraintes des autres. En voici quelques exemples :

- Lorsque le service Bois est contraint d'approvisionner les différents clients à telle date, et que le personnel terrain estime que l'état des sols ou les conditions de-météorologiques ne permettent pas de « sortir » le bois, des tensions peuvent émerger. Il arrive que le service Bois prenne la décision de « sortir » le Bois au détriment de l'avis de l'UT. Le personnel terrain se sent ainsi « court-circuité », et les règles du métier non respectées.
- Lorsque les volumes de bois à marteler ou effectivement martelés dépassent les prescrits par les documents aménagements, l'UT se retrouve dans une position d'interface entre les tensions peuvent survenir entre le service Bois et le service Forêt. Le

³⁰ Voir à ce sujet la synthèse qu'en fait H. Mintzberg dès la fin des années 70 dans son ouvrage traduit en français au début des années 80 *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 1982.

premier est rassuré de pouvoir livrer les volumes contractualisés et atteindre les objectifs de commercialisations assignés, le second est contrarié car le respect du patrimoine est fragilisé. L'UT se retrouve l'interface de ces tensions.

« La belle bêtise était de regrouper les fonctions de soutien dans des services qu'on a appelé Bois, Forêt et Travaux. Le service Forêt est le cœur du métier sylvicole, la protection ; le service Bois c'est l'usine à pognon. On nous demande de respecter les règles, mais ce n'est pas grave si on massacre le sol pour sortir du bois. » (Encadrement UT).

- Des acteurs au niveau des fonctions de soutien de la DT sont garants de l'application des procédures nationales sur des activités diverses et variées (Achats notamment). Le rôle qui leur est assigné par le niveau national ne correspond pas toujours au pouvoir qui leur est confié au niveau territorial, les entravant ainsi pour remplir correctement leurs missions. Ils se retrouvent alors pris en porte-à-faux entre les prescriptions du national et celles du régional.
- En l'absence de collaboration s'inscrivant dans la proximité et la continuité, la charge de travail des fonctions support (administratifs ou production) n'est pas toujours visible par les personnels de terrain et inversement. Aussi, les premiers ne comprennent pas toujours pourquoi les données demandées ne leur sont pas toujours remontées dans les délais souhaitées, et les seconds interrogent régulièrement la pertinence et la quantité des données qui leur sont demandées. Le nombre de sollicitations des AP n'est pas toujours visible par les fonctions de soutien, chacune estimant leurs données prioritaires et urgentes.

Afin de prévenir les effets délétères de ces tensions sur la santé des personnels, il appartient à l'organisation d'examiner, clarifier et rendre visible les zones de pouvoir décisionnel et les moyens nécessaires pour son exercice.

1.2.3. VERS LA CONTINUITÉ DE CE MODÈLE À TRAVERS LE COP 2012 – 2016

Nous constatons à travers l'analyse des documents projet que les effets de cette organisation matricielle ne sont pas réexaminés alors que les tensions qu'elle génère ne pourront que s'aggraver en cas de nouvelles réductions d'effectifs. L'analyse de ces documents montre également un risque de renforcement de la coordination par la procédure et le contrôle du respect des objectifs quantitatifs via les outils de gestion. Nous attirons l'attention ici des limites de ce renforcement.

Le renforcement des procédures et des objectifs quantitatifs ne garantit pas l'effectivité de la coordination car leur multiplication, leur lourdeur et surtout leur contenu inadapté et par trop réducteur (notamment lorsqu'il se heurte à la complexité du travail ou au degré d'aléas inhérent à l'activité, ou encore à une forte variabilité des pratiques comme c'est le cas ici) sont autant de raisons fréquentes qui conduisent à leur rejet ou contournement par les utilisateurs auxquels ils sont destinés et qui sont censés y trouver une ressource pour l'action.

1.3. Des outils informatiques non aboutis voire pénalisants : des améliorations peu visibles

1.3.1. SOUS QUELS ANGLES LE PROJET ABORDE T-IL LA QUESTION DES OUTILS INFORMATIQUES ?

Le COP prévoit :

- « *Le déploiement au niveau national de l'outil « Programme forestier communal », destiné à rendre compte aux maires de la gestion durable conduite dans leur forêt ;* »³¹
- « *L'évolution des missions, des méthodes de travail ou des outils entraînera systématiquement une évaluation des impacts humains et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement du changement.* »³²
- « *Dans le cadre de l'équilibre économique et financier fixé à la partie IX, l'ONF réactualisera son schéma directeur informatique pour le 1er janvier 2013 afin de prendre en compte les objectifs du présent contrat et les recommandations de l'audit informatique réalisé en 2011.* »³³

Quant aux documents territoriaux, les outils de travail sont mentionnés dans le document projet « *Projet Stratégique Lorrain 2012-2016*³⁴ » dans la partie « *la valorisation des métiers et l'accompagnement des personnels de soutien.* » Cette valorisation représente un des points de l'axe « *C : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des services de la DT et de ses Agences* ». Cet axe est le troisième parmi les axes transversaux et stratégiques prévus. En voici un extrait concernant les outils :

« - la valorisation des métiers et l'accompagnement des personnels de soutien constituent également un enjeu majeurs pour les années à venir : le déploiement de nouveaux outils informatiques (Teck-Séquoïa) et les changements importants dans le traitement des données en lien avec l'informatisation du terrain (Marculus – Désignation) ont provoqué une vraie révolution dans la manière de travailler d'une grande partie des personnels. L'évolution d'une partie d'entre eux vers des tâches plus opérationnelles, en lien direct avec la production et le service aux clients a le plus souvent été couronnée de succès pour peu qu'on les y prépare et qu'on accompagne correctement au moment de cette mutation fonctionnelle. »

Ils sont également mentionnés dans l'axe stratégique N°1 concernant l'aménagement parmi les actions envisagées: « *faire évoluer les outils de saisie, de traitement, de rédaction pour simplifier les différentes phases de production [...] et de contrôle.* »³⁵

Dans le document « *Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine* », la référence aux outils de travail est mentionnée notamment à trois endroits :

- dans la partie relative aux précisions concernant les 3 axes transversaux : « *une attention particulière sera portée à l'évolution des métiers de soutien dans le cadre du déploiement de nouveaux outils.* »³⁶,
- dans la partie « *Déclinaison territoriale pour la DT et ses Agences : IGA territorial* » concernant les services fonctionnels de la DT : « *Cette diminution plus marquée que pour les services de terrain devrait être facilitée par le regroupement en 2010 d'une grande*

³¹ Page 23. Rénover la gouvernance de la gestion de la forêt communale.

³² Page 40. Assurer la Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines, la prévention des risques et l'accompagnement du changement. Accompagnement du changement

³³ Page 45. Rénover le système d'information et la comptabilité analytique

³⁴ Page 17.

³⁵ Page 30.

³⁶ Page 3.

partie des fonctions de soutien (RH, Financier,...) au sein de la DT, permettant d'envisager des gains en termes de professionnalisme et de travail en équipes. **Elle ne pourra néanmoins être envisagée que sous la condition expresse de disposer d'outils performants (logiciels notamment) et d'une application stricte et à tous niveaux des processus et des modes opératoires nationaux complétés par le niveau territorial.** Elle sera donc progressive et fonction des progrès constatés sur ces 2 points. »³⁷,

- dans la partie « Analyse des évolutions prévisibles (ou à rechercher) dans l'exécution des missions, leur priorisation et la nécessaire modification des pratiques » concernant les « conditions d'exercice » des missions : « Les effectifs consacrés au soutien devront évoluer en tenant compte des regroupements structurels réalisés en 2009 et 2010 qui doivent amener des gains de productivité significatifs (Direction Financière et Direction des Ressources humaines notamment); Les évolutions devront également intégrer le déploiement de nouveaux outils, informatiques notamment et **ne pourront être réellement opérationnels que lorsque ces derniers auront apporté la preuve de leur efficience.** »

La confrontation entre les informations que nous avons recueillies concernant les outils informatiques et l'angle sous lequel ils sont abordés dans le cadre de ce projet, notamment dans sa version territoriale, amènent à s'interroger sur les points suivants :

D'une part, même si la direction reconnaît le lien direct des effets de l'informatisation du personnel terrain sur le travail des personnels de soutien, les axes de « *valorisation et d'accompagnement* » qu'elle propose pour ces derniers n'apparaissent pas dans le document projet. Le sens de cette « *valorisation* » reste donc abstrait. En effet, seuls les 7 axes stratégiques techniques font l'objet d'une présentation des actions envisagées avec les délais prévus, les objectifs recherchés, les ressources internes et externes pour leur application. Les 3 axes stratégiques transversaux, n'y figurent pas. D'autre part, nous constatons que même si la direction conditionne la mise en place de la diminution des effectifs dans les services fonctionnels et l'opérationnalité de cette évolution par la mise à disposition d'outils « *performants* », le déploiement de nouveaux outils, et la garantie préalable de « *l'efficience* » de ces derniers, la déclinaison concrète de cette condition reste également abstraite :

- quels nouveaux outils, logiciels, applications ?
- quels sont les moyens humains, techniques et organisationnels prévus pour leur déploiement, pour l'accompagnement de leurs utilisateurs ?
- quelles sont les méthodes prévues pour s'assurer de leur performance et de leur efficience ?

Ces questions sont étroitement liées aux retours que nous avons eus de la part de plusieurs personnels sur les outils informatiques actuellement mis en place ou en cours de développement. Même si l'on considère que les avis sont contrastés quant à leur pertinence, une grande majorité déplore les dysfonctionnements réguliers de ces outils et l'insuffisance des moyens mis à la disposition du service informatique afin de remplir ses missions d'assistance vis-à-vis des différents utilisateurs.

³⁷ Page 8.

1.3.2. UNE UTILITÉ ET UTILISABILITÉ MÉTIGÉES, DES DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS

À travers l'analyse des matériaux recueillis lors de nos investigations, nous constatons que la problématique des outils informatiques (applications, logiciel, messagerie, etc.) est posée sous trois principaux angles différents : leur utilité, leur utilisabilité, leurs dysfonctionnements

Deux autres critères sont au cœur l'évaluation de ces outils :

- L'utilité : l'outil réalisé doit répondre aux besoins des utilisateurs pour lesquels il a été conçu, autrement dit en adéquation avec leur tâche,
- L'utilisabilité: autrement dit la facilité à utiliser l'outil. L'utilisabilité recouvre trois sous-critères :
 - la performance de réalisation de la tâche,
 - la satisfaction que procure l'utilisation de l'objet,
 - la facilité d'apprentissage.

Plusieurs situations de travail illustrent les problèmes relatifs à l'utilité, l'utilisabilité et les dysfonctionnements de certains outils. Leur efficacité n'est toujours pas remplie ou reste à améliorer.

- Au sein des UT : le TDS

La question centrale concernant le TDS est liée à ses impacts (opérationnels, sociaux, efficience) sur l'activité de martelage. Son utilité est également interrogée au regard des besoins spécifiques de certaines unités territoriales. Tel est le cas pour exemple de l'UT Droits d'Usages. Dans le cadre de l'obligation de fournir le « bois bourgeois » aux usagers qui doivent en bénéficier, l'UT dispose actuellement d'une application (développée par un stagiaire lors de son passage à l'UT) reliée à l'organiseur. Cette application permet aujourd'hui de traiter les données afin de respecter les critères des lots qui doivent être distribués aux usagers : ces ayant-droit doivent disposer, en fonction de leur état civil et leur sexe, d'un certain volume de bois. Pour les hommes, par exemple, ils doivent disposer de 12 m³ calibrés obligatoirement en 8 arbres par an et par usager. Il s'agit là d'une obligation dictée par la loi et l'UT se doit de la respecter. Les lots doivent être préparés et finalisés obligatoirement avant le 12 novembre de chaque année, date des tirages au sort des lots concernant les 735 usagers (donnée 2013). Le travail de préparation au sein de l'UT doit respecter cette date butoir. Actuellement, cette application leur permet de remplir ces obligations. Or, le TDS ne prévoit pas cette fonctionnalité : tri des volumes martelés pour sortir des lots de 12 m³ en 8 arbres. De plus, les acteurs rencontrés sont inquiets car l'application actuelle et l'organiseur arrivent en fin de vie :

« TDS est très perfectionné mais il n'est pas exploitable pour nous car il n'a pas l'application qu'il nous faut. Aujourd'hui même si on passe quelques heures pour ajuster les données sur l'organiseur, et on arrive à ne pas se laisser dépasser pour respecter la date. C'est un droit imposé par l'État. TDS on n'est pas à la première version, et ce n'est toujours pas compatible pour nous. S'il y a encore de gros soucis, on va avoir des sueurs froides. » (AP)

Par ailleurs, si certains agents évoquent l'utilité de géolocalisation (précision dans les remontées de données) du TDS, ils déplorent le dysfonctionnement pouvant survenir pour cette application. Dans les situations remontées, l'application ne fonctionne pas (au sens où elle ne marche pas, ne peut pas être activée) ou remonte des données erronées (n'affiche pas la bonne parcelle, ...) retardant ainsi le travail de cartographie qu'ils doivent réaliser. Aussi, l'outil n'est ni crédible ni fiable car il ne représente pas une aide aux personnels de terrain :

« On nous a vendu un GPS qui ne marche pas. Y a des tas de gens qui doivent justifier leur paie, y a plein-de postes comme ça, ils sont dans leur bureau ils font plein de requêtes, et attendent de nous de les satisfaire. Moi j'attends la relance, j'attends la

relance et au bout de la troisième fois, je réponds... On se le reprend en entretien d'évaluation, mais je ne vais pas me battre pour 200 euros, je n'ai pas choisi ce métier pour les 200 euros ».

- Au sein des services administratifs de production, Agence Travaux, UT : Teck

Les avis quant à l'utilité de l'application Teck sont contrastés, certains estiment que ça leur a permis de gagner « *en efficacité* », c'est l'avis des conducteurs de travaux notamment. Est mise en avant la possibilité d'avoir la visibilité globale des travaux à effectuer. Cette visibilité globale facilite la planification des chantiers travaux (prescriptions techniques, période, parcelle, etc.). Néanmoins, cette efficacité est vite relativisée :

*« Teck est un bel outil pour ça. Quand il ne chauffe pas ou quand il ne tombe en panne. »
(Conducteur de travaux)*

Pour d'autres interlocuteurs, Teck est une « *usine à gaz* » compte tenu du nombre d'interlocuteurs qui interviennent dessus :

- AP : prescription techniques, parcelles concernées, montant, périodes...
- RUT : examen, validation
- Service travaux : validation, Demande d'Achat Interne / Externe,...
- RUP : validation...
- Conducteurs de travaux : visualisation des travaux, planification ouvriers, coordination avec l'UT (RUT ou AP notamment), livraison
- AP : réception
- Service travaux : facturation...

Des dysfonctionnements nous ont également été signalés. Avant la facturation des travaux, les assistantes administratives de production doivent valider les réceptions pour enclencher la facturation. Lors de cette opération, l'application indique des volumes reçus inférieurs aux volumes réels. Au moment de la réception par les assistantes, cette erreur n'est pas visible. C'est lors de la facturation qu'elle est détectée par les services comptabilité lorsque ces derniers identifient des écarts entre les volumes mentionnés et la facture client. Dans la pratique, les services comptables appellent tout d'abord l'AP. Mais il arrive que toute la ligne hiérarchique intervienne lors de ces situations :

« Ce type d'erreurs ça génère plein plein d'appels et d'échange entre la compta, le DA, la DT, puis Paris ; et quand ça redescend le service travaux est mis en copie et c'est comme qu'on le sait. On le sait quand ça redescend uniquement, mais avant on ne peut pas le savoir. Depuis 2012, on a eu plusieurs version de Teck, on a eu des changements en continu et des mise à jour non stop » (Assistante Administrative de production).

Par ailleurs, une part importante du personnel administratif de production rencontré souligne le lien direct entre les nouveaux outils et l'appauvrissement de leur contenu de travail. La mise en place de Teck est particulièrement pointée car elle a facilité le morcellement du travail. En effet, plusieurs tâches qui faisaient partie du contenu de leurs postes ont été réparties sur plusieurs acteurs, et c'est l'outil qui devient l'interface reliant l'ensemble des intervenants dans le processus. Par ses apports techniques, l'outil facilite et masque le morcellement.

- Au sein du service Bois

L'utilité des différents outils est également posée sous l'angle de la cohérence entre les différentes applications et les possibilités d'interférences entre elles (les différents outils doivent se greffer sur SAP). Plusieurs exemples nous ont été présentés :

- Lorsque les lotissements sont transmis au service bois via une application liée aux organisateurs, elles sont ressaisies par le personnel du service Bois sur une autre

application afin de rentrer les prix de vente. Les deux applications (celle de l'organisateur et celle du service Bois) ne communiquent pas entre elles.

- Un service Bois peut générer 4000 factures par an. Selon les personnels rencontrés (dont les responsables) aucune recherche de facture n'est possible, la recherche est faite à partir des documents papier (classeurs). De plus, pour « sortir » une facture les opérations peuvent être très lentes.

« Ça fait quatre semaines qu'on ne peut pas produire de facture pour le bois payés. » (Responsable service Bois)

- Dans certains cas, le système ne permet pas d'éviter certaines erreurs comme nous l'explique ce responsable :

« On peut vendre deux fois le même lots sans s'en rendre compte eu moment même. On n'a pas de garde-fous dans notre système, le lot peut arriver chez deux personnes, vendu par deux personnes différentes. On pourrait attendre un gain, c'est exactement l'inverse, le nouveau outil pour la production bois c'est pire que Teck. Début 2014, c'est le plus gros boulot pour nous. » (Responsable service Bois)

- Au sein des services comptabilité (Teck)

Là encore ce sont notamment les incidences de la mise en place de l'outil sur le sens et le contenu du travail qui sont remontées. En fonction des achats et des articles certaines opérations faisant partie du cœur du métier ne sont plus permises par l'outil (imputation, traitement et enregistrement comptables, etc.). Le travail des personnels concernés est réduit à la saisie, à la vérification et la validation. Ils signalent parfois que même lorsque l'imputation est faite automatiquement par l'outil, ils ne peuvent pas intervenir dessus.

« Si c'est un achat papier, on intervient sur l'imputation comptable analytique et budgétaire. C'est purement comptable et en fonction des articles, il y a un traitement et un enregistrement comptable. Avec Teck on ne fait plus ça, donc on vérifie la TVA le prix unitaire, et on valide. L'outil enlève l'intelligence du métier. Et si on propose des rectifications, on nous dit c'est fini, ce truc a été pensé sans l'avis des comptable de base, il a été pensé côté production (bois / travaux). On a peur que Teck prenne la main et soit généralise à tous types d'achats, donc on ne fera que de la saisie de factures sans réfléchir, tout sera formaté et bloqué, et donc plus facile à externaliser. C'est ça qui nous fait peur. » (Approvisionneurs achat comptable et encadrement)

La plupart des personnels rencontrés soulignent les « lourdeurs » des outils informatiques et la non résolution des problèmes via les nouvelles versions. Parfois ces nouvelles versions sont considérées comme plus « lourdes » que les anciennes car difficilement utilisables, peu intuitives, pas adaptées et adaptables aux besoins réels.

« On n'a pas fini de rentrer les données sur le nouveau système qu'on change déjà de version. » (Personnel administratif)

C'est également la lenteur de la résolution des pannes qui est soulevée : lenteur des serveurs, nécessité de faire appel au niveau national (Paris), etc. Ces personnels s'accordent sur le fait que le soutien technique n'est plus ce qu'il était malgré l'engagement du personnel du service informatique de la DT dont les effectifs ont été réduit de moitié depuis 2005 (voir infra). Aussi, les personnels s'interrogent sur les gains réels de ces transformations et leur gestion par l'office :

« Le hic à l'ONF c'est l'informatique, depuis longtemps d'ailleurs et c'est gravissime, aucune anticipation. Ça nous coute 65 millions d'euros d'investissement. L'ONF peut poser des objectifs mais encore faut il que les outils soient efficaces. TDS acheté depuis 4 ans, plus sur garantie » (responsable service Bois)

Sur la question de l'utilisabilité des différents outils informatiques, nous avons recueilli des avis divers et variés sur la « réticence » du personnel terrain quant à l'utilisation des nouveaux outils informatiques que ce soit de la part du responsable de services ou le

personnel administratif de production. L'avis de ces derniers est partagé. Certains font le constat que cette réticence génère du travail supplémentaire pour eux et les pénalise (saisie informatique des données remontées manuellement par certains AP, différences de pratiques entre les UT, manque d'homogénéisation, etc.). D'autres expliquent cette « réticence » comme un résultat de la charge que génèrent les différentes sollicitations faites aux AP :

« Ils sont chargés [en parlant des AP], quand ce n'est pas les travaux, c'est la vente des bois, et puis niveau informatique ce n'est pas facile, ils sont au fin fond de la brousse et ne travaillent pas avec l'informatique. Il faut en tenir compte. On informatise beaucoup le terrain afin qu'il remonte les données, sans se poser trop de question pourquoi ça ne marche pas. » (Assistante administrative de production)

Plusieurs travaux scientifiques ont porté sur cette l'apprentissage en matière d'outils informatiques. Certains³⁸ ont proposé un modèle général concernant le travail, la montée en âge et l'expérience. L'expérience qu'acquiert le travailleur vieillissant favorise la mise en place de stratégies de compensations face au déclin de certaines capacités. Des modalités de régulation de l'activité vont donc être mise en place par le travailleur vieillissant. Par exemple, les jeunes vont réaliser les activités les plus pénibles ou soumises à de fortes contraintes temporelles tandis que les anciens vont réaliser les activités nécessitant des compétences et de l'expérience qu'ils vont transmettre aux jeunes. La prise en compte de l'expérience est donc primordiale pour le travailleur vieillissant, sans cela, la mise en place de stratégies de compensation est difficile.

Comme le souligne ces travaux³⁹, en cas d'introduction d'un nouveau logiciel dans l'activité, le travail et les stratégies compensatrices mises en place peuvent être totalement chamboulées car l'expérience n'est que partiellement transposable. Ces travaux alertent sur le fait que la formation au nouveau logiciel doit être adaptée mais ne suffit pas, il y a une longue phase d'adaptation qui, de ce fait, débouche sur une prise de retard sur les dossiers à traiter générant ainsi une certaine pression et une tension entre les objectifs assignés et les moyens dont dispose l'opérateur.

Quant aux mesures d'accompagnement lors du déploiement des nouveaux outils pour le personnel de terrain, elles restent insuffisantes voire absentes. En effet, des AP rencontrés témoignent qu'ils n'ont bénéficié d'aucun accompagnement hormis celui de leur responsable (RUT) ou de leurs collègues, qui ont bien voulu les aider. La difficulté pour certains quant à l'utilisation d'un outil nouvelle technologie est telle qu'ils refusent de s'en servir. Ils restent sur des modes de pratiques qui leurs sont adaptés.

Au final, nous observons à travers l'analyse des différentes situations de travail que la question des outils est posée de façon complètement différente que celle présentée dans le COP. Alors qu'elle est abordée sous l'angle de la valorisation et l'accompagnement du personnel soutien, et conditionne la mise en place de la diminution des effectifs, l'analyse des différentes situations de travail montre que la question des outils est également liée :

- à la question de la charge de travail : l'outil peut générer une surcharge pour les uns, et sous charge pour les autres ;
- à la question de transformations du contenu du travail : l'outil peut représenter un support facilitateur du travail mais aussi contribuer à son morcellement ;
- à la question de l'utilité : l'inadéquation entre les fonctionnalités d'une application et les besoins réels de l'utilisateur est très souvent signalé ;
- à la question de l'utilisabilité : plusieurs applications sont présentées comme des « usines à gaz » ;

³⁸ Se référer aux travaux de aart - Ergonome et Directrice du CREAPT – 2000.

³⁹ « Quand l'écran masque l'expérience des opérateurs vieillissants : changement de logiciel et activité de travail dans un organisme de services », Corinne Gaudart - Piste vol 2 num 2 - 2000

- à la question des effectifs : cette question est étroitement corrélée à l'appauvrissement du contenu du travail. En effet, en appauvrissant les activités de travail à travers la mise en place d'un nouvel outil qui supprime des tâches manuelles, il est plus facile de mutualiser les fonctions, d'optimiser et de rationaliser les effectifs, même si on observe dans certains cas que l'économie apparente réalisée ici entraîne un surcroît de tâches ailleurs comme il a été évoqué plus haut.

En conclusion, l'analyse issue des entretiens révèle que les outils actuels permettent une aide relative aux agents, et deviennent pénalisant voire contreproductifs lorsque des dysfonctionnements récurrents surviennent. La résolution de ces dysfonctionnements est étroitement liée aux moyens humains et organisationnels dont dispose le service informatique de la DT Lorraine.

1.3.3. LE SI : UN CHANTIER PRÉOCCUPANT DES RESSOURCES ET MOYENS INSUFFISANTS

- Présentation synthétique du service et du contenu de son périmètre

Selon l'organigramme de novembre 2012, le service informatique est composé de 9 postes : 1 chef de service, un responsable territorial informatique terrain, et 7 spécialistes informatiques territoriaux. Cet effectif a diminué de moitié depuis 2005.

	2005	2007	2010	2011	
Effectif (nbre de personnes)	18	13	11	9	-9 -50%

En effet, le service informatique était composé de 18 personnes (Correspondants Informatique Terrain et Spécialistes Systèmes et Réseaux^o). Suite à la fusion des deux métiers (CIT et SSR) en 2007, l'effectif du service est passé à 13 personnes, pour être ensuite réduits à 11 (2010) puis à 9 personnes (depuis 2011).

En 2014, des évolutions prévisibles pourraient également impacter l'effectif du service :

- Une mutation prévue au 01/02/2014 (figurant également parmi les postes vacants identifiés par le service DR)
- Une demande de mutation (départ prévisible pour juin 2014)
- Un congé parental à 60% sur une durée de 6 mois à partir de janvier 2014 (et susceptible d'être renouvelé jusqu'aux trois ans du dernier enfant).

Soit un passage d'un effectif de 9 ETP à 6,5 ETP environ.

Le périmètre du service compte l'ensemble du parc des 900 utilisateurs de la DT. Le nombre d'utilisateurs est un critère nécessaire mais pas suffisant. Le service informatique doit s'occuper également des désinstallations et des réinstallations des postes lors des différentes mutations fonctionnelles des agents.

Le parc est constitué notamment des équipements suivants :

- 1000 PC avec les périphériques les accompagnant (copieurs, imprimantes, fax, etc.)
- 100 PC portables,
- 30 serveurs (« dont la mini-informatique qui date de 1992 »),
- 600 *Work-About* (terminaux de saisie),
- 20 autocommutateurs téléphoniques,
- 300 GPS *Garmin* (3 modèles),
- 12 GPS *Trimble* (3 modèles).

Les indicateurs quantitatifs du parc pris en charge par le service informatique là encore est un critère nécessaire mais pas suffisant car il donne une visibilité partielle sur le travail réel et la charge qui en découle. Se rajoute à ces indicateurs l'ensemble des applications que le service doit installer mais surtout doit entretenir. La gestion des pannes est par définition un aléa spécifique imprévisible qui nécessite toute une activité de diagnostic et une démarche de résolution de problème consommatrice de temps et parfois chronophage.

Parmi les applications prises en charge par le service :

- « *Sur le PC : Loti, Marculus, concentrateur médiateur, Canopée, Topowin, Sylvie, Pathfinder. Elles sont directement liées à la production et donc indispensables.*
- *Sur le Work-about, il y a une dizaine d'applications (nécessaires aussi à la production).*
- *Sur le TDS, il y a 6 applications (dont Désignation, indispensable à la production). »*

Se rajoute à l'ensemble de ce parc, depuis 2010, 60 TDS par an en plus à déployer. Ce nouvel équipement est décliné en 4 modèles et ne remplace pas forcément les équipements actuels. Aussi, les *Work-about* persistent et doivent donc être entretenus par les agents du service informatique. Il convient ici de souligner le caractère important de la variable que constituent le type et la version des modèles des différents équipements. Leur multiplicité se traduit par une variabilité de spécificités et de difficultés à prendre en compte pour chacun des modèles ainsi que par des délais plus importants pour leur appréhension, leur installations, leur entretien... autant de paramètres influant la charge de travail des agents du service informatique.

Le service informatique compte également dans son périmètre la gestion (pannes urgentes notamment) de « *450 lignes ADSL sur le terrain et une trentaine de lignes en 3G.* », sachant que toute panne sur une ligne est critique.

▪ Charge de travail

Bien entendu le métier des informaticiens a évolué depuis les années 1999/2000. Le personnel de terrain, par exemple, ne disposait pas de PC. Actuellement les AP disposent de plusieurs équipements, outils et applications. Le déploiement et l'entretien de ce matériel est prise en charge par le service informatique. Aussi, même si les effectifs de l'office ont baissé depuis plusieurs années, cette baisse des utilisateurs ne se traduit pas mathématiquement par une baisse de la charge de travail pour le service informatique. Bien au contraire car cette baisse des effectifs est souvent accompagnée de l'évolution des outils de travail : soit leur nombre, leurs types et versions, leur paramétrage, leur installation, leur entretien... et la formation des utilisateurs. Les deux logiques sont ainsi complètement inversées (baisse des effectifs de l'office vs quantité de travail pour le service informatique). De plus des fonctions qui assuraient le lien entre les besoins des utilisateurs et les solutions amenées par les informaticiens ont été supprimées. De la même manière le personnel dédié spécifiquement à la formation des personnels terrains a été supprimé.

Par ailleurs, si les outils informatiques ont évolué certains équipements ne l'ont pas été. Tel est le cas des serveurs par exemple. Le maintien de ces serveurs fait également partie de l'activité des SSR : maintenir le système actuel car certaines applications installées dessus sont toujours utilisées par certains services, paramétrer les nouveaux logiciel, former les nouveaux utilisateurs, assurer le lien entre les anciens logiciels et les nouveaux, etc. Cette superposition des deux systèmes n'est pas sans conséquences en termes de risques opérationnel. En effet, si certaines applications sont stabilisées (« COUPE » par exemple), d'autres demeurent fragiles et peuvent « *s'arrêter* ».

La mise en place de l'ADSL a permis notamment la réduction des déplacements et l'assistance à distance. Mais les gains de temps ne sont pas significatifs au regard des évolutions des nouveaux outils (applications notamment) que le service a du accompagner (du déploiement jusqu'au dépannage en passant par la formation des utilisateurs).

De plus, le service se confronte au cloisonnement entre les services (induit par le modèle organisationnel). Il se retrouve dans l'obligation de reconstruire les liens fonctionnels afin de réaliser une partie de son activité : que ce soit pour les déploiements ou pour les mises à jour par exemple. En effet, pour le maintien d'un réseau même s'il est en partie virtuel, il est nécessaire d'avoir une visibilité claire et actualisée (donc un suivi à entretenir) pour savoir qui travail avec qui ? Quand ? Où ? Et comment ? Il s'agit ici d'information significatives constituant des variables des situations de travail des SSR afin qu'ils puissent opérer.

La charge de travail du service est également liée à la variabilité des situations à traiter notamment lors des pannes mais aussi à la gestion simultanée de plusieurs activités sur la même période temporelle : mise en œuvre des projets (nouveaux outils), révision du parc, soutien quotidien aux utilisateurs, accompagnement des nouveaux arrivants dans le service, etc. Les SSR rencontrés observent que ce dernier paramètre s'est dégradé. Avant ils disposaient au moins de 6 mois pour accompagner un nouveau arrivant dans le service, actuellement cette durée tend à se réduire de plus en plus.

Les mouvements liés aux mobilités fonctionnelles et géographiques entre les sites génèrent une activité considérable : désinstaller les anciens équipements, installations des nouveaux, formation des utilisateurs, gestion des droits, des consignes, suppression des postes, etc. De plus, le personnel du service informatique observe que de plus en plus des utilisateurs travaillent sur plusieurs sites. Aussi, un utilisateur peut disposer de plusieurs équipements sur plusieurs sites. Ces mouvements génèrent également un suivi régulier que le service informatique se doit de faire. Et là encore, ce suivi est rendu difficile par la non mise à disposition systématiques des informations utiles à leur activité (mouvements des personnels). C'est le service qui, dans la plus part des cas, reconstruit ces informations

La charge de travail ainsi que la nature des urgences pénalisent le service en matière de planification et de priorisation des activités notamment. Une des récentes illustrations concerne la messagerie : la direction générale de l'ONF (Paris) a décidé de changer la messagerie, l'opération devait être transparente pour les utilisateurs et le service. Néanmoins, deux semaines avant ce changement le service informatique reçoit la consigne de changer la version de logiciel de la messagerie. Cette opération concerne plus de 600 utilisateurs. Cette demande a été reçue en période de congés et de formation pour le service. De fait, l'opération a été réalisée par les SSR mais des dysfonctionnements au niveau du serveur sont survenus, générant ainsi un nombre d'appels téléphoniques important de la part des utilisateurs et des coupures de tâches dans l'activité des SSR.

Des retards ainsi s'accumulent rendant encore plus critiques les situations initiales.

« La seule chose qu'on peut reporter ce sont les congés » (agent SSR)

L'urgence est également liée aux pics d'activité des utilisateurs. En cas de pannes lors d'une période importante de production pour les autres services, les appels et sollicitations se concentrent intensifiant ainsi l'activité du service.

Outre les reports de congés, de nombreux signes de débordement sont déjà identifiés par le personnel du service informatique :

- la difficulté de planifier et de programmer son activité car interrompue par les sollicitations des utilisateurs ;
- l'obligation de reporter des activités : mises à jour, travail administratif, inventaires, etc.
- l'obligation de délaissé de plus en plus certaines activités : des ateliers de retours d'expérience, la capitalisation des modes opératoires internes au service, les comptes rendus des interventions, passation de savoirs faire, etc.
- la mise en place de stratégies de contournements : éviter de partager des moments et des espaces collectifs avec les utilisateurs (salle repas), passer par les circulations les moins fréquentées : *« Dans mon agence y a une pièce repas, j'y vais pas. Et quand ça flotte, je passe par l'extérieur, car si je croise les gens,*

les petites 5 minutes que chacun nous demande s'accumulent...pour eux c'est 5 minutes, mais pour nous c'est plus...En plus y a ceux qui commencent tôt et arrivent à 9h, ceux qui terminent tard et partent à 19h, ceux qui mangent tôt ce qui mange tard. On est appelé tout le temps. » (agent SSR)

- Conduite du projet sur le plan national

Les SSR observent plusieurs contraintes en matière de conduite de projet au niveau national qui ne sont pas sans conséquences sur l'organisation et la charge de leur travail :

- La coordination insuffisante entre les différentes Maîtrise d'Ouvrage⁴⁰ interroge parfois le sens des projets développés : les besoins sont ainsi séparés, cloisonnés pouvant parfois se contredire et impliquer des injonctions paradoxales pour eux :

« Il n'y a plus de dialogue entre les différents services. La forêt s'en fout du Bois et inversement. Chaque service voit son truc. Exemple, un arbre ce n'est pas la même chose pour le service bois, eux ils voient résineux / feuillus ; le service forêt voit âge » (SSR) En effet, la nature de ces données impactent le développement, le paramétrage et la cohérence des différents outils.

- Le manque d'anticipation : les SSR rencontrés sont inquiets par exemple de constater que prochainement la mutation vers Windows 8 va devoir être mise en place, mais qu'aucun travail n'est entamé pour examiner la compatibilité des différents postes :

« On déploie les TDS pour remplacer les organisateurs. On ne peut plus les entretenir sur le marché, mais on les utilise quand même. On a fait fonctionner les logiciels des organisateurs avec les nouveaux logiciels. Ce vieux appareil fonctionne avec XP. On ne peut plus acheter les PC avec XP. On va être obligé d'acheter des PC Windows 8, et on ne sait pas si ces nouveaux PC communiquent avec ces organisateurs. On ne sait pas ce qu'on va faire, on va être en porte à faux. On a alerté pour Windows 7, mais on n'a pas été écoutés... » (SSR)

Ils déplorent également la reconnaissance tardive de la Direction Générale de l'ONF vis-à-vis de leurs alertes (tel est le cas par exemple pour l'application *Mes applis*. Dès son déploiement en Lorraine en 2009, le service a alerté la DG sur les différents problèmes qui en découlent... ce n'est qu'en 2013 que la DG reconnaît que l'application n'est pas opérationnelle).

- La réduction des marges de manœuvres laissées au local : accès limité aux serveurs, manque d'information, manque d'implication dans les projets :

« Il y a des projets qui arrivent, et il n'y a que des gens spécialisés. On ne sait pas si tel projet existe, quand il va arriver, s'il est arrivé ? etc. » (SSR).

- Les difficultés d'accès aux applications métiers est un véritable problème pour le service informatique. Lorsqu'ils sont sollicités par les agents sur ce type de pannes, ils déclarent « contourner » le système pour essayer de résoudre la panne car ils n'ont pas l'accès direct à la source des applications. De ce fait leur intervention se solde souvent par des opérations de redémarrage du système ; et pour les utilisateurs refaire le travail déjà effectué. C'est une situation caractéristique de mise en difficulté. Alors qu'une de leur mission est de résoudre les dysfonctionnements, ils se retrouvent face aux utilisateurs dans la capacité d'opérer :

« On nous demande d'éteindre les feux, on contourne localement, et on bidouille, on ne nous dit même pas comment il faut bidouiller. » (SSR)

⁴⁰ Les Maîtrises d'ouvrage peuvent être les différents services : Forêt, Bois, etc.

- Les coûts directs et indirect liés l'intervention des prestataires :
« Trois prestataires sur l'application "Coupe" 100 000 euros par an par prestataire. » (SSR).

De la même manière le principe d'achat de licence nominative les interroge, si l'agent part en retraite ou en mutation, l'ONF est dans l'obligation de racheter la licence.

- Le manque de soutien de la hiérarchie de la DT

L'ensemble des opérateurs du service informatique rencontrés dans le cadre de cette expertise exprime un manque de prise en compte de leurs besoins par la direction de la DT Lorraine, malgré leurs alertes quant aux risques opérationnels encourus par l'ONF court compte tenu de la fragilité du système, du niveau de criticité de certaines situations et de l'ampleur des dysfonctionnements. Ils estiment que la direction considère que les postes des informaticiens ne sont pas parmi les fonctions stratégiques et que par conséquent les postes vacants dans les services ne seraient pas pourvus. Cette situation les « révolte » et les met en colère d'autant qu'ils se retrouvent souvent soumis à celle de leur collègue qu'ils s'efforcent de dépanner et d'assister du mieux qu'ils peuvent. S'ils peuvent comprendre les difficultés que les salariés rencontrent, l'attitude de la DT et de la DG à leur endroit leur est insupportable. Il appartient à la direction de clarifier sa démarche quant à cette situation et d'apporter les réponses aux inquiétudes et interrogations du service.

La perception qu'ont les opérateurs de la politique de gestions des ressources humaines au regard de leur besoin renforce ce sentiment de relégation. En effet, ils constatent que l'accord de la direction de la DT porte beaucoup plus sur la suppression des effectifs que sur leur renforcement dans les unités où le besoin est avéré.

- Relation sociales et parcours professionnels

L'équipe des SSR (hors la hiérarchie du service et le responsable territorial informatique terrain) relève de plusieurs statuts différents :

- 3 TSF (fonctionnaires)
- 2 Secrétaires Administratifs (fonctionnaires)
- 2 contractuels de droit privé
- 1 TO (fonctionnaire)

À cette différence de statuts se rajoutent la différence de salaires (jusqu'à 600 € entre certains agents) et de quelques droits sociaux (mutuelle concernant les contractuels de droit privé notamment). L'absence de règles commune et la différence dans le traitement des agents génèrent pour certains un sentiment d'iniquité et de frustration car l'intitulé du poste et le travail fourni sont les mêmes. Ces conditions d'emploi sont connues par l'ensemble des opérateurs rencontrés. Actuellement elles impactent peu leurs relations de travail. Néanmoins elles représentent un facteur de risque de tensions psychosociales qui pourrait se manifester si l'engagement qui anime et soude cette équipe venait à s'essouffler, face à la bataille qu'elle conduit pour maintenir le SI à flot.

Toutefois, ces écarts dans le traitement peuvent représenter des freins à l'entraide. En effet, les agents nouvellement intégrés dans le service dont le salaire est plus important que celui des anciens, témoignent que ce paramètre n'a pas facilité leur montée en compétence car il « n'osaient pas » solliciter leurs collègues les plus anciens.

La question de parcours professionnels dans le service est également une question qui nécessite une vigilance et une attention particulière afin d'éviter des situations de mise en difficultés.

Les SSR ne sont pas tous des informaticiens de part leur formation initiale. Ils ont occupé plusieurs fonctions auparavant (commercial, AP, comptabilité, foncier, bois, etc.). Pour ces derniers, ils occupent la fonction actuelle soit par choix (souhait de développement de compétence), soit par des mutations contraintes suite à la suppression de leur fonction

initiale. Pour d'autres encore, il s'agit d'une phase transitoire en attendant d'couler les trois ans de mutation. Tous déplorent les carences en internes en matière d'accompagnement de mobilité fonctionnelles. Leur montée en compétences au sein du service était étroitement liée à la disponibilité des plus anciens et leur entraide qui se réduisait de plus en plus de fait de l'évolution de la charge de travail. Certains témoignent :

« qu'ils y arrivent mais difficilement ».

« Au départ, je pensais que j'allais être tutoré, j'ai eu 7 jours de formation sur le tas. Du jour au lendemain il fallait se débrouiller pour un métier qui nécessite deux ans d'école. J'ai eu beaucoup de stress et en plus le stress des utilisateurs. J'étais obligé de me débrouillé en trois mois. Au départ je ne comprenais pas les demandes des utilisateurs. Je n'ai jamais vu de métier comme ça. C'est tout le temps comme ça. On est seul. Les autres n'ont pas trop le temps pour m'aider. Une désorganisation que j'ai rarement vue ailleurs. On nous demande d'être opérationnel le jour même. Tout vient d'un coup comme ça d'un bloc. Pas de parrainage. On se voit une fois en un mois, sinon c'est le téléphone ou le mail. Quand un collègue que j'ai sollicité ne me rappelle pas, je sais que c'est parce qu'il ne peut pas. »

- Des situations de travail en mode dégradé

Le service informatique accompagne et porte, pour le périmètre qui le concerne, l'ensemble des transformations techniques et technologiques de l'ONF Lorraine. Si les évolutions organisationnelles, matérielles ou techniques concernent à chaque fois une partie des personnels de l'office, le service informatique, par définition, peut les cumuler. Les changements auxquels il doit faire face dans l'urgence et dans un contexte marqué par la vulnérabilité du SI et un manque de ressources, banalisent ainsi les situations de travail en mode dégradé. Cette banalisation tend à ériger ce mode dégradé en mode d'activité ordinaire (de référence), ce qui n'est pas soutenable durablement. L'organisation de leur travail se caractérise par une gestion au fil de l'eau car les marges de manœuvre sont réduites de part la quantité de travail à réaliser, les interruptions intrinsèques à leurs activités, et les contraintes temporelles. Ces dernières ne représentent pas uniquement une caractéristique de leur travail mais aussi un résultat de la conjonction de plusieurs facteurs de désorganisation qui s'enchaînent les uns après les autres produisant une spirale de plusieurs facteurs de risque pour la santé : intensification, travail dans l'urgence, interruptions, report de tâches, intensification, ainsi de suite. Malgré les conditions actuelles, la préoccupation du service Informatique, en terme de qualité du service rendu aux utilisateurs, reste au cœur de son activité. Cet engagement aide certainement ses membres à faire face à ces difficultés, mais cela n'est pas tenable dans la durée. Ces situations de travail représentent des situations dangereuses potentiellement génératrices d'un risque d'accident du travail. Ce personnel est déjà exposé à d'autres risques tels que le risque routier, l'atteinte à l'intégrité physique (des situations caractéristiques de tensions avec d'autres agents nous ont été racontées). Aussi, il appartient à la direction d'élaborer un état des lieux avec la participation des personnels concernés afin de définir les mesures correctrices et préventives à mettre en place afin protéger leur santé mentale et physique.

En conclusion, nous constatons que l'angle sous lequel les outils informatiques dans le COP et la réalité du terrain sont éloignés. Au regard de notre diagnostic il est nécessaire d'établir un lien étroit entre l'état des lieux actuel des outils informatiques et les moyens qui devraient être mis en place au service informatique. Cet état est un prérequis nécessaire avant le déclenchement de nouveaux chantiers concernant le SI de façon général et plus particulièrement les applications métiers utilisées par les différents personnels.

Par ailleurs, l'évolution des outils informatiques dans le cadre du COP reste à préciser. En tout état de cause, des dispositions doivent être prises pour résoudre les dysfonctionnements actuels. Ces améliorations est indispensable au vu de l'étendu des problèmes soulevés et du nombre de personnels qui nous ont exprimé leur insatisfaction concernant l'informatique à l'ONF.

Enfin, nous constatons que l'employeur (dans la déclinaison territoriale du projet) justifie la diminution des effectifs par la performance des nouveaux outils, sans préciser quels sont ces nouveaux outils, quels sont les moyens humains, matériels, techniques, et organisationnels qui sont prévus pour leur mise en place et l'accompagnement des personnels concernés, qu'il s'agisse de ceux qui les utiliseraient ou de ceux qui prendrait en charge leurs installations, leurs entretiens, et leurs mises à jour.

1.4. Des perspectives qui posent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses

1.4.1. PRIORISER CE QUI A DÉJÀ ÉTÉ PRIORISÉ ?

L'une des mesures prévue dans le cadre du COP 2012 – 2016 afin de faire face à au projet de diminution des effectifs est la priorisation des missions. Cette mesure représente déjà l'une des principales marges de manœuvres adoptées par les différents personnels rencontrés afin de faire face à leur surcharge de travail actuelle. Elle est quasi généralisée que ce soit pour les fonctions de soutien ou pour le personnel de terrain. Comme nous l'avons présenté dans la deuxième partie de ce rapport, un certain nombre de missions ne sont plus remplies, ou différées.

Depuis la réorganisation engagée en 2002, l'objectif prioritaire est devenu de fait celui de produire du bois pour livrer la filière dans les meilleurs délais. Au fil des réductions d'effectifs, les autres activités ont du être laissées de côté et ne sont plus assurées que de manière marginale : entretien de la forêt, suivi des chantiers, contrôle et entretien des limites, gestion de l'équilibre faune / forêt, gestion de la chasse, accueil du public, surveillance, dossiers de réserves naturelles...

« L'ONF s'engage pour livrer du bois gré à gré par des contrats d'approvisionnement, mais pour la mise en œuvre, c'est "démerdez-vous". Actuellement, il y a 2000 m³ à débarker, comment je fais avec le service Bois ? Je ne pourrais faire avec deux postes vacants. Tous les jours je priorise. On m'enlève deux postes et on me dit, ne t'inquiètes pas, on va vous dire comment vous allez travailler, comment vous allez prioriser ; mais prioriser c'est ce que je fais déjà avec mes 12 heures de travail par jour. Moi, je ne sais, on verra. Si on m'enlève deux postes, je me mets en guerrier. Je prends déjà sur mon temps pour aider les agents, ils n'y arrivent plus. On me dit il faut développer les contrats d'appro, ok, je dis à mes agents il faut conseiller les maires, il faut aller aux conseils municipaux, et dans le même temps on me dit on te retire un agent. » (Encadrement UT).

L'analyse du document « Synthèse des premières orientations sur la demande de priorisation du travail en UT – CRFC du 4 décembre 2012 – CTT du 5 décembre » révèle plusieurs constats et interrogations qui restent en suspens. Rappelons que la faisabilité des pistes proposées dans ce document est fortement critiquée par un nombre important d'encadrant, notamment celui des UT, ainsi que par les représentants du personnel :

- La présentation faite des activités des AP est réductrice de la réalité du terrain car elle ne traduit pas l'ensemble du travail fourni, les variables de leurs situations de travail, et les spécificités locales. C'est une présentation générique qui ne rend pas compte de la combinaison de l'ensemble de composantes de leur activité. Leur travail ne se résume pas à une liste de tâches, mais à un ensemble d'actions dont chacune nécessite une préparation, un suivi, un contrôle, la prise en compte des exigences en qualité et des contraintes dans la diversité des situations... mais aussi qui font sens les unes par rapport aux autres. Par exemple, vérifier le bornage contribue à l'entretien de la connaissance de la forêt et à sa surveillance et réciproquement.
- Les méthodes utilisées afin d'évaluer les pourcentages (temps) de ces activités posent question sur le fond en raison de la diversité des contextes et des temporalités très différentes dans lesquelles s'inscrit le cycle de certaines activités (les aménagements par exemple). En tout état de cause, elles restent à clarifier

- Quatre alternatives sont prévues quant à la priorisation de ces activités : « Stabiliser », « Développer », « Déléguer, Externaliser », « Réduire ». De la même manière, ses quatre options suscitent les mêmes questions : Pourquoi ? Qui ? et Comment ?
- Enfin, quels sont les risques relatifs aux pistes proposées, sur le plan opérationnel et sur le plan de la sécurité et de la santé des salariés : quelles sont les conséquences relatives à la réduction de telle ou telle activité ? Quel est le risque lié à l'externalisation de telle ou telle activité ? Que représente la charge relative au développement de telle ou telle activité ?

Les diverses expériences montrent que les activités à faible valeur ajoutée sur le plan économique ne disparaissent pas à long terme, et que les personnels sont amenés à les réaliser. Dans ce type de situation, ces activités sont souvent réalisées dans l'urgence et dans la précipitation. Elles réunissent les conditions favorables à la survenance d'accidents graves du travail en lien avec l'importance du risque routier, du caractère pénible et dangereux de certaines activités réalisées en forêt, et plus largement des atteintes fortes à la santé mises en évidence tout au long de ce rapport.

En ce qui concerne les fonctions soutiens, nous constatons que dans certains services cette priorisation ne permet pas la réalisation de certaines activités pouvant être lourdes de conséquences pour l'office. Tel est le cas par exemple pour le suivi de maintien de salaire suite à un accident ou un arrêt maladie. Le nombre de dossiers a été accumulé depuis 2010 générant ainsi un manque à gagner de plusieurs centaines de milliers euros par an car les indemnités journalières n'ont pas pu être récupérées par l'office, à cause du retard dans le traitement des dossiers. Alerté par cette situation, la direction a décidé un renfort en CDD qui a duré jusqu'à 2012 ce qui a permis la récupération de 300 000 euros. Les dossiers de 2012 et 2013 (6 mois) restent encore à traiter.

Les activités qui ne sont plus assurées par les différents personnels sont préjudiciables à moyens ou long termes pour l'office, mais également pour la santé des personnels. L'augmentation de la charge de travail se traduit par une baisse de sa qualité car elle ne permet plus aux salariés de réaliser leur travail correctement. Or le travail empêché a des conséquences délétères sur la santé mentale et physique.

1.4.2. L'AGENCE TRAVAUX ET LA POROSITÉ PROJETÉE AVEC LES UT: UNE AIDE, DES CAPACITÉS DIFFICILEMENT PERCEPTIBLES ET INTERROGATIVES

1.4.2.1 L'état des lieux

L'ensemble des acteurs rencontrés, quelque soit leur appartenance (terrain ou services fonctionnels) reconnaissent les tensions internes, parfois conflictuels, entre les personnels de l'Agence Travaux et le personnel Agence Territoriale (UT et services Bois notamment). La tendance des points de vue recueillis lors de nos entretiens remet en cause le principe même de la création de cette agence. Mais des avis contrastés ont également été recueillis. Les apports de cette création selon ces acteurs sont les suivants :

- Cette création répondrait favorablement aux demandes des OF car des conflits antérieurs existaient avec les AP.
- Un meilleur respect du cadre légal vis à vis des OF car une meilleure maîtrise de leur convention collective (droit du travail).
- Une meilleure gestion comptable par la réduction des erreurs relatives à leur temps de travail, leurs paies, temps passé sur les différents chantiers, facturation.
- Une amélioration du suivi et de la gestion des moyens et matériels de travail.
- Une amélioration du suivi de carrière des OF et de leur formation.
- Une optimisation de la gestion des plannings (lissage de la charge relative aux différents chantiers).

Les situations caractéristiques de problèmes seraient liées à la difficulté de tenir les tensions issues de la combinaison de plusieurs exigences et contraintes :

- L'agence territoriale contractualise, doit « livrer » un certain volume de bois aux entreprises locales (Contrats d'approvisionnement). L'exigence pour le service Bois est de livrer un tel volume à telle date, avec telle qualité en respectant les modalités spécifiques de chaque contrat. L'Agence Travaux réalise une partie des coupes.
- De la même manière, l'agence territoriale, via le service Travaux et Développement, a un objectif de volume de travaux à contractualiser auprès des Communes. L'Agence Travaux réalise une partie de du programme travaux.
- Par ailleurs, l'agence territoriale doit réserver également un volume de travail à l'Agence Travaux (engagement au niveau de la DT). Le choix des chantiers réalisés par l'agence travaux repose principalement sur la capacité de ses ressources sur le plan matériel et humain. Par exemple les chantiers pénibles, dont les caractéristiques ne sont pas favorables du point de vue de la santé des ouvriers forestiers tendent à être sous-traités aux entreprises externes.

Remplir ces exigences nécessite un équilibre entre plusieurs paramètres dont notamment les capacités de l'Agence Travaux en termes de ressources. Or, selon les informations transmises lors des entretiens ainsi que les données quantitatives examinées (renvoi à la partie stat), ces capacités (effectifs OF notamment) diminuent progressivement. Les acteurs rencontrés lors des entretiens témoignent du flux tendu auquel ils sont exposés et la difficulté de recruter. Le résultat de cette tension est double, notamment pour la forêt domaniale : soit le report répétitif des travaux, soit la sous-traitance des travaux comme l'explique cet agent :

« L'agence territoriale doit contractualiser x millions d'euros avec les communes, nous on est en flux tendus, pas de recrutement. Si on ne peut pas recruter, l'arbitrage : on sous traite les travaux en domaniale. Tout le monde est en flux tendu et tout doit se faire. »
(Agent Agence Travaux)

Aussi, des conflits émergent lorsque pour exemple, les ressources de l'Agence Travaux sont mobilisées sur les chantiers travaux, au moment où le service bois doit approvisionner les entreprises locales (scieries), notamment lors du cubage.

« On nous demande de livrer, livrer, livrer. Si on ne peut, on ne peut pas. On ne peut livrer un chantier de 500 euros, alors que dans quelques jours on va livrer 3500 euros. On regroupe pour le faire une seule fois pour gagner du temps. Mais eux, ils ont leurs objectifs il faut livrer, livrer, livrer. Pour faire leur fameux tableaux » (Agent Agence Travaux)

L'intensification du travail et l'accélération de ses rythmes n'est pas sans conséquences sur les consignes de sécurité que l'encadrement tente de faire respecter. Certains responsables font le choix par exemple de refuser l'exploitation ou la réalisation des travaux lorsque les conditions environnementales ne le permettent pas (manque de visibilité pour les OF, présence de dangers tels que routes, rivières, étang, lignes électriques, etc.). Deux principales questions se posent dans ce cas :

- Qu'en est-il de l'encadrement qui ne peut pas refuser la réalisation des travaux ? Est-ce que tous les responsables appliquent réellement cette marge de manœuvre ?
- Qu'en est-il de la sous-traitance de ces risques aux entreprises externes lorsque celles ci sont amenées à réaliser les chantiers refusés en interne ?

Trois autres caractéristiques sont notables concernant l'Agence Travaux :

- L'état de santé des ouvriers forestiers.
- La charge de travail de l'encadrement : RUP et Conducteurs de travaux.
- La fréquence et la gravité des accidents du travail.

La première caractéristique est étroitement liée à la pyramide des âges des ouvriers forestiers. Aussi, une attention particulière est apportée aux choix des chantiers afin de prévenir les risques liés aux travaux pénibles. D'autres sont prévues dans le cadre du COP 2012-2016 : « *Le problème de la pénibilité et la gestion de la deuxième partie de carrière des Ouvriers Forestiers dont près de la moitié a en 2011 plus de 50 ans feront l'objet d'un traitement spécifique et des mesures nouvelles seront mises en place pour faciliter leur maintien au sein de l'établissement.* »⁴¹

La population des ouvriers forestiers n'a pas fait partie du périmètre de l'expertise. Néanmoins, selon les informations qui nous ont été fournies, le taux d'accident est très élevé pour cette population. Ce nombre d'accidents du travail s'élèverait à environ 200 par an pour un effectif d'environ 500 salariés (ouvriers et conducteurs de travaux). Un accident mortel surviendrait tous les 4 ou 5 ans.

L'état de santé des ouvriers forestier n'est pas sans conséquences sur la planification de l'activité. En effet, la fragilité de la population l'expose à un nombre élevé d'absences non prévues. Aussi des chantiers sont déplanifiés voire parfois annulés, ensuite sous-traités.

« On n'arrive jamais à faire le bon nombre de chantier, y a toujours des chantiers qu'on n'arrive pas à réaliser, on finit par soit les reporter ou les donner à des entreprises privées » (Encadrement Agence Travaux).

Aussi, des écarts existent entre les effectifs théoriques et les effectifs réellement « productifs » (mi-temps thérapeutiques, absences longue maladie, etc.)

En ce qui concerne la seconde caractéristique, la charge de travail de l'encadrement est liée notamment au nombre d'interlocuteurs, aux contraintes temporelles, à la gestion simultanées de plusieurs chantiers sur la même période (cette simultanéité implique plusieurs niveaux de variabilité : des équipes, des chantiers, des interlocuteurs,...). Les activités principales de l'encadrement sont les suivantes :

Pour les RUP : organisation du travail, pilotage RH, pilotage de l'état de santé et de la sécurité (analyse et suivi des accidents du travail, enquêtes, etc.), pilotage social (réunion DP), suivi des déclarations de chantiers, respects des délais, suivi logistique, suivi formation, achat matériel et équipement de sécurité, suivi administratif (absence de support administratif), évaluation du travail des équipes, etc.

Pour les conducteurs de travail :

- Assurer la conduite des chantiers : planification et organisation des chantiers, gestion du personnel sur les chantiers, répartition du travail en équipe, encadrement des chantiers, suivi des chantiers (avant réalisation, pendant et au moment des réceptions, si les AP le demandent).
- Assurer les visites préalables des chantiers (repérage des dangers et analyse des risques, déclarations préalables, routes ouvertes à la circulation, chemin de fer, etc.).
- Assurer la mise en route de chantier (transmission de la fiche de chantier, la fiche de consigne et le plan de la parcelle.).
- Assurer la gestion comptable et le suivi social : paie des ouvriers (récupération des données, saisie sur Teck, transmission à la DT, etc.), AT, AM, suivi des heures, des paniers et des déplacements, suivi administratif.
- Assurer la gestion du matériel.
- Assurer la gestion simultanée de plusieurs chantiers (6 à 7 communes différentes par mois). Toutes les communes ne sont pas soldées en un mois.
- Soutien social des ouvriers forestiers.

⁴¹ Page 3 (complément projet stratégique)

Aussi, les caractéristiques de l'activité de travail ainsi que sa charge impactent fortement la préparation et le suivi des chantiers.

Ces conditions ne sont pas sans conséquences sur la sécurité et la santé des ouvriers forestiers. Le retard du milieu forestier dans ce domaine est en effet reconnu, au plan international et national, comme en témoignent notamment les initiatives renouvelées par le Bureau Internationale du Travail au cours des deux dernières décennies⁴², et plus récemment par le ministère de l'agriculture avec le décret n°2010-1603 du 17 décembre 2010, applicable depuis le 1^{er} avril 2011.

1.4.2.2 Déclinaison territoriale de la stratégie Travaux

Comme présentée dans les documents projet, cette stratégie repose sur les principes suivants : *« Une priorité donnée à la réalisation d'opérations d'exploitation et de gestion forestière. Les modes de réalisation de ces travaux demeureront diversifiés avec une part réalisée par les moyens propres de l'Agence Travaux territoriale qui restera prédominante, notamment pour les travaux patrimoniaux : les 2/3 de ces prestations devraient continuer à être réalisées par nos équipes dans les FD comme les FC, soit un CA de 21 M€ environ.*

L'assistance Technique à donneur d'ordre concernera toujours un volume d'activité significatif, notamment dans le domaine de l'encadrement de l'exploitation de BF en FC : 15,4 M€ de travaux sont prévus au total selon ce mode d'intervention à l'horizon 2016.

*La poursuite du développement de la production de BF en FD passera par un **recours accru aux Entreprises Externes** tout en préservant notre capacité interne d'intervention avec les équipes de bûcherons de l'ATX (**dans un rapport de 2/3 externe-1/3 interne y compris travaux de débardage**).*

Enfin il faudra poursuivre le développement des activités hors forêt (client CL) et notamment au service des grands comptes (RFF, RTE,...) afin de consolider l'activité de l'entreprise interne.

En terme de gestion des ressources humaines, dans un contexte contraint de réduction d'effectifs, on s'attachera au cours de la même période:

- à conforter la place et la qualification des sylviculteurs
- à recentrer les activités de bûcheronnage sur les coupes à forte valeur ajoutée
- à consolider les équipes dédiées à la conduite des engins
- à diversifier les activités pour réduire la pénibilité et limiter les risques d'inaptitude en développant notamment les missions de renfort technique par des OF dans les UT : 30 000 h pourraient être consacrées à ce type de missions à l'horizon 2016. »

Le détail de ce renfort technique figure dans le tableau récapitulatif des « *Évolutions possibles 2011-2016 du temps passé par les personnels des UT de la DT Lorraine* »⁴³

⁴² Voir par exemple les documents « Principes directeurs pour l'inspection du travail dans la foresterie » (BIT, 2005) et « Sécurité et santé dans les travaux forestiers : Recueil de directives pratiques » (BIT, 1998).

⁴³ « Synthèse des premières orientations sur la démarche de priorisation du travail en UT » - CRFC du 4 décembre 2012 – CTT du 5 décembre

Prestation	Propriétaires	Temps 2011 (H/J) (Personnels UT)	Evolution 2011- 2016 (H/J)	Dont transfert → POF (porosité) (H/J)	Commentaires
Gestion des concessions, foncier, chasse-pêche, surveillance	FD + FC	9 300	- 600 (à confirmer et préciser)	+ 1 000	- Renfort OF pour contrôle « simple » des limites - Transfert entre surveillance générale et contrôle chasse en FD et FC sur les massifs sensibles
Bois de chauffage : affouage, concessions	FC – RF FC – conventions FD	10 000 (?) (à préciser en 2013 sur la base d'un suivi annexe au CTPF)	- 1 000 - 1 000 - 500	+ 1 000	- Concertation à poursuivre avec COFOR - réduction volume cessions FD - DIA à diffuser avant été 2013 - formation élus avec ADCOFOR
Désignation	FD + FC	20 000	- 2 000 - 750	 + 750	- Baisse volumes désignés / 2011 - Porosité : Premières éclaircies, cloisonnements...
Inventaires aménagement	FD + FC	3 200	- 250	+ 250	
Suivi des coupes / qualité exploitation	FD + FC	14 300	+ 1 600 + 350	 + 110	- Suivi des coupes (+ H/J / Agent) - Diagnostic / UT et tournées UT
Commercialisation – vente des bois	FD + FC	4 000	- 1 500		Transfert Services Bois (TCB, ...)
Cubage - classement	FD + FC	2 600 (?) (à préciser)	- 1 300	+ 650	Transfert pour les produits « standards »
TOTAL			- 6 950 HJ	+ 3 760 HJ	

« Le niveau de diminution des effectifs ouvriers a été fixé au Contrat d'Objectifs et de Performance à 180 ETP entre 2011 et 2016.

Pour la DT Lorraine, il a été demandé dans le cadre des stratégies "travaux" de baisser la part "régie" dans l'exploitation des bois en FD comme en FC; en outre, les effets de la crise et le recours plus régulier des communes forestières à des mises en concurrence pour les travaux patrimoniaux ont conduit la Direction Générale à opter pour une stratégie "prudente" en terme d'effectifs : cela concernera plus particulièrement les DT "menacées" par une baisse possible de l'activité concurrentielle sur le client communal pour les prochaines années.

Pour la DT Lorraine, ce cadrage conduira à une baisse des effectifs en moyenne de 1,9% par an mais cette baisse ne sera pas linéaire, elle sera plus importante en début de contrat et stabilisée vers la fin.

Une analyse prévisionnelle des évolutions par UP avec les départs prévisibles et les perspectives d'activité conduiront l'Agence travaux à prévoir annuellement un plan d'embauches qui sera présenté aux instances représentatives du personnel (CTE); l'apprentissage demeurera un objectif d'intégration au sein de l'entreprise grâce à une collaboration renforcée avec les centres de formation régionaux. »

L'analyse de la réalité des situations de travail au regard de ces évolutions montrent que :

- Cette porosité est concomitante à une réduction de ETP chez les ouvriers forestiers selon un rythme de diminution qui sera plus importante en début du contrat qu'à sa fin. Aussi, le transfert de tâches se rapporterait sur les ouvriers forestiers restants. Ils verraient leurs effectifs diminuer rapidement et une reprise accrue des activités des UT, ce qui pourrait engendrer pour eux une intensification de leur activité de travail. Compte tenu de leur santé, cette évolution ne garantit pas la préservation de leur santé du point de vue de la pénibilité des travaux. Pour absorber ce renfort, les ouvriers forestiers devront délaissé une partie de leurs activités. Un plan d'embauche annuel est prévu certes, mais sera-t-il à la hauteur des activités que les ouvriers forestiers devront délaissé pour assurer ce renfort. Autrement dit, pour que ce renfort remplie son objectif de réduction de la pénibilité des ouvriers, il doit être équivalent à la charge de travail qu'ils devraient délaissé. Les moyens humains de production prévus devraient ainsi être

évalués en conséquence. Néanmoins, le travail ne se résume pas à des tâches qu'on récupère et d'autres qu'on délaisse. L'intérêt et le sens du travail sont deux dimensions étroitement liées aux impacts de ces évolutions sur la santé des ouvriers.

- Ce renfort se traduirait pour les AP par un autre aspect. Analyser ce renfort uniquement sous l'angle d'H/J est très réducteur là encore du sens du travail des AP. Ce renfort pourrait être vécu comme une dépossession de leur travail. Ils deviendraient dans cette situation la seule variable d'ajustement :
 - Une atteinte à leur sens de travail par le transfert d'une part de leur activités vers les ouvriers forestiers. Ce sentiment de dépossession existe déjà aujourd'hui compte tenu de toutes les missions qu'ils ne sont pas en capacités de réaliser. Le malaise actuel sera ainsi exacerbé.
 - Une augmentation (en intensité et en fréquence) des situations problématiques actuelles connues sur le terrain. Cette augmentation est liée au recours accru projeté de faire appel à des entreprises externes pour la production de BF en FD. Cette augmentation accentuera les difficultés connues actuellement sur le terrain en termes d'encadrement des travailleurs externes.
 - Une augmentation des exigences de leur travail liée au renforcement du management par objectifs. Ils seront ainsi sur-sollicités par les fonctions support alors qu'ils le sont déjà aujourd'hui. La non effectivité des coopérations sera exacerbée.
 - Une augmentation des exigences de leur travail liée aux développements envisagés (liens avec les communes) en termes de production et de ses modalités (évolution des contrats d'approvisionnement et les exigences qui en découlent)
- La porosité proposée ne semble pas prendre en compte les tensions actuelles entre une partie des personnels des ouvriers forestiers et des AP. Alors que ces tensions sont connues de tout le monde, encadrement compris, la direction renforce leurs coopérations sans aucun dispositif de régulation ni de résolution des problématiques relatives aux rapports sociaux entre les deux populations. L'absence de ce dispositif est une condition favorable à l'augmentation de ces tensions et de leurs effets délétères sur la santé des deux populations.
- Les modalités organisationnelles relatives à la mise en place de cette porosité ne sont pas connues. Comme nous l'avons explicité précédemment, une organisation distribue les zones de pouvoir et les circuits décisionnels : comment le travail sera-il distribué ? par qui ? selon quelles modalités ? A qui reviendrait la supervision et de l'évaluation du travail ? qui rend compte à qui ? On notera également qu'aucune évaluation des risques opérationnels et des risques pour la sécurité et la santé n'a été conduite sur ce projet de « porosité ». Autant de questions qui apporteraient plus de contraintes que de solutions compte tenu des conditions de travail actuelles.
- L'application d'une réduction plus importante en début de contrat des effectifs des ouvriers ne semble pas prudente bien au contraire. Cette décision déstabiliserait l'organisation du travail déjà fragile par les effets délétères des réorganisations précédentes. Compte tenu du contexte concurrentiel décrit dans le projet, cela exposerait l'organisation à des situations de débordement liées à l'insuffisance des ressources internes et l'obligation de faire face aux aléas, exigences, contraintes des ressources externes. De plus, l'organisation ainsi devient plus vulnérable au marché de la concurrence.
- Enfin, même si la rationalité économique démontrait les gains de productivité attendus liés à la suppression de l'emploi interne et le recrutement concomitant de ressources externes (« *moins coûteuses* » à court terme, peut-être), cette contradiction restera toujours incompréhensible du point de vue social au sein de l'organisation. Il est en effet surprenant de relever que dans le même projet de suppression des effectifs au sein de

l'ONF Lorraine, le projet prévoit de poursuivre une « *politique active⁴⁴ d'embauches (CDD et CDI)* ».

1.4.3. VERS UN RECOURS PLUS IMPORTANT À L'EXTERNALISATION : QUEL DIAGNOSTIC DES SITUATIONS ACTUELLES ?

La décision de poursuivre la production de BF en FD en faisant un recours accru aux entreprises externes dans un rapport de 2/3 externe pour 1/3 interne, y compris pour les travaux de débardage, est préoccupante au regard des retours d'expériences observées sur le terrain.

En effet, cette décision renforcera toutes les problématiques actuellement identifiées :

- Certaines entreprises extérieures font recours à de la main d'œuvre étrangère qui ne maîtrise pas, voire qui ne parle pas la langue française. Cette particularité est problématique pour les AP notamment en terme de prescription ou de d'explicitation des travaux à réaliser, dans un contexte de travail pénible et dangereux. Il semblerait que l'office exige, dans les dossiers de consultation, la présence d'un interprète mais la multiplication des chantiers rend difficile sa disponibilité pour tous les AP.

« Parfois on communique en langage des signes. »

- La connaissance et le respect des principes de prévention et des règles de sécurité sont encore loin de faire partie de la culture professionnelle parmi les entreprises externes. Les AP régulièrement contraints devraient procéder à de multiples inspections et vérifications alors qu'ils n'ont pas les moyens de le faire correctement aujourd'hui. Lorsqu'ils sont amenés à stopper certaines opérations face à des entreprises qui ne respectent pas les consignes, les contraintes de production prennent le dessus et sont rappelées par les services Bois : « *on ne peut pas arrêter, on n'a personne d'autres pour nous couper du bois.* », « *si ce n'est pas lui qui nous coupe, qui va nous couper le bois ?* » L'AP se retrouve ainsi face à une injonction paradoxale : devoir gérer le travail « *mal fait* », dans des conditions de non sécurité, sans possibilité d'agir.
- Du point de vue des AP, l'UT n'a pas son mot à dire dans le choix des entreprises privées. Car même si le RUT et/ou le TCB de l'UT assistent aux ouvertures de plis, le service Bois arbitre selon des critères économiques et concurrentiels. Et même si l'UT participe à l'évaluation des entreprises privées (système de notation), cette intervention, dans certaines UT est limitée car c'est avant tout la logique d'exploitation qui prime au détriment du travail de qualité, intégrant la mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt et les conditions de sécurité. De plus en plus des nouvelles entreprises sans attache locale arrivent sur le marché, et ne sont pas toujours connues sur le territoire. Leur notation devient ainsi difficile voire obsolète.
- L'agent se retrouve ainsi dans une situation de conflits de valeurs : entre la logique commerciale et ses incidences sur son exigence en qualité, le respect des règles sécurité, la pérennisation des emplois en interne, etc. Ce conflit de valeur est également lié au constat que font les agents : le choix de l'office est de réussir des gains économiques au détriment de la qualité de la prestation rendue, mais ils restent la marge de régulation. Marge de régulation car en cas d'incident ils sont les premiers à être désignés : si les coupes sont mal faites, ou les bois mal classés...notamment lors de la gestion des chantiers sensibles (SNCF, EDF, etc.), ils sont les premiers acteurs pointés.

« En haut, l'essentiel c'est de vendre, si ça marche ok, si ça ne marche pas, on nous dit qu'est ce que vous avez fait ?... » ;

« Les entreprises privées ne connaissent pas les règles de sécurité... Si on dénonce, on nous dit, vous êtes racistes... Ils n'ont pas pu délocaliser la forêt, ils ont ramené la main d'œuvre chez nous ».

⁴⁴ Page 16 PSL 2012-2016

« On nous a dit ne vous occupez pas de la main d'œuvre, on le fait c'est spécialisé, et puis au bout de quelques années, on n'a plus de bucherons... maintenant ce sont les entreprises privées... et même pas locales... ce qu'on ne devait plus faire avec les bucherons, ça nous retombe dessus, mais d'une manière détournée.... et ça, les agents le vivent très mal... quand c'est un problème avec nos bucherons, on arrive toujours à s'arranger, mais si c'est un problème avec une entreprise privée il y a que nous qui sommes responsables... la garantie du travail de qualité avec les entreprises locales c'est possible, elles ont dit si vous nous assurez des m³, on embauche, tant de m³ par mois, et cette visibilité on l'a, car on martèle un an avant les coupes... ce sont des choix qui engagent des centaines de personnes... et on peut créer de l'emploi comme ça... »

- La gestion de plusieurs ventes sur la même période représente également une situation contraignante pour les agents : présence de plusieurs acteurs sur le terrain qu'il faut coordonner. Une fois qu'elles ont le marché, les entreprises interviennent toutes ensembles (situation de co-activité). La supervision de ces co-activités nécessite une charge mentale et physique importantes pour les agents. Les variables de supervision sont multiples et rendent astreignant le suivi et le contrôle de ces entreprises :

« Certaines entreprises, il faut presque leur montrer comment il faut faire... les bucherons de chez nous, on les connaît, ils ont des organisateurs, ils savent ce qu'on attend d'eux, c'est plus facile de gérer avec eux qu'avec une entreprise extérieure qui écrit sur une bout de papier... »

- Étant moins nombreux sur le terrain, la gestion des erreurs et des aléas s'avère très difficile et pas significative car nécessitant un temps plus important (erreurs dans les listings, manque de pièces, ou pièces mal triées, erreurs dans les mesures) :

« Quand il y a des erreurs, c'est cuit, on n'a plus le temps de rattraper les erreurs, ou sinon on le fait au détriment de notre temps privé »

- Les zones de pouvoirs ne sont pas toujours ceux prescrits par l'organisation :

« Il y a des réunions de coordination : agence travaux, Bois, TCB, et RUT, mais les TCB et le RUT n'ont pas le pouvoir de décider sur les prix des entreprises, et les sous traitants n'y arrivent plus... »

- Un sentiment de trahison lié aux choix organisationnels précédents et à venir. L'UT a le sentiment de prendre en charge ce que l'agence travaux. Les effectifs de cette dernière diminuent de plus en plus :

« On a des travaux qui devaient se faire depuis deux ans par l'agence travaux, on remet ça au niveau du service travaux qui cherche des entreprises extérieurs pour la réalisation de ces travaux. L'agence travaux se dégingue, il y a des départs, des démissions, des départs à la retraite. On déplace aveuglement la force de travail on déplace aveuglément sans être maître de rien dans la mise en œuvre, résultat on donne ça au privé »

« Le deal à l'époque, on nous a dit vous allez être déchargés des bucherons, de la gestion des AT, des MP, la gestion de la paie... Certes on faisait une mini gestion RH. Le vrai message c'était on va vous enlever des bonhommes... on va mettre un conducteur de travaux qui va les gérer... vous allez avoir moins de travail... à l'arrivée on a plus d'entreprises d'extérieurs à gérer, on doit baragouiner en anglais, en polonais, en roumain... et ça complique la transmission précise des instructions, comme expliquer une fiche produit par exemple... On savait que ça allait poser un souci de faire l'agence travaux. On s'achemine vers des ventes sur pied, des ventes à l'unité de produit avec des entreprises extérieures. On ne le vit pas très bien car les entreprises changent tout le temps, difficile d'avoir une relation de confiance, aujourd'hui à chaque coupe, on a des gens pas pro qui débarquent, des bucherons improvisés, il faut tout leur expliquer, le résultat n'est pas la hauteur. Former les gens ce n'est pas un problème, le problème c'est que la fois suivante c'est toujours pareil, pour un résultat médiocre. »

1.5. Qu'en est-il des mesures préventives pour les personnels de la DT Lorraine ?

1.5.1. LA DÉMARCHE GLOBALE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS ET POINT DE VUE DES ACTEURS

L'évaluation des risques professionnels au sein de l'ONF Lorraine est confiée et portée par le service Santé Sécurité au travail faisant partie de la DRH. Il est composé d'un chef de service Conseiller de prévention et trois Animateurs Santé Sécurité répartis sur trois périmètres géographiques de l'ONF Lorraine.

Le périmètre du service porte aussi bien sur les personnels de droit privé que les personnels de droit public (fonctionnaires), soit environ 1000 personnes.

Cette organisation mise en place en 2012 se caractérise par la création d'un service à part entière dédié à la Santé et la Sécurité au travail, doté de personnel affecté exclusivement sur des missions d'évaluation des risques professionnels. Une organisation analogue a été mise en place à la DT Rhône Alpes et la DT Alsace. Cette organisation représente donc un choix territorial validé par la direction de la DT. Ce choix vise notamment les objectifs suivants :

- Garantir, à travers des ressources dédiées pour ces missions, l'avancement progressif en matière d'évaluation des risques professionnels. À cet égard, le choix consistant à désigner des assistants de prévention au sein des différentes unités de travail pour conseiller les directeurs de ces unités ne serait pas une mesure suffisante. Les activités d'évaluation des risques s'interféreraient avec les autres activités de travail des assistants. Cette interférence ne leur permettrait pas de se consacrer et de se mobiliser entièrement à la démarche de prévention des risques professionnels ;
- Réunir les conditions nécessaires afin de mettre en place une véritable politique de prévention des risques professionnels adaptée aux caractéristiques et spécificités territoriales ;
- Se doter de personnels dédiés dont le cœur de métier est celui de la prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs (professionnaliser le personnel SST) ;
- Mutualiser les connaissances, les savoirs faire et l'analyse des risques professionnels à l'échelle de l'ONF Lorraine (une vision globale et mutualisée des missions et des actions de prévention) ;

Dans le cadre de l'élaboration du Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels, les grands principes de la méthode adoptée ont été les suivants :

- Présentation lors du CODIR de juillet 2012 de la politique territoriale en matière de Santé et de Sécurité au Travail.
- Constitution d'un comité de pilotage composé des membres du CODIR (DT, DA, Chefs de services dont la DRH et la Direction financière) pour la validation de la démarche d'évaluation des risques professionnels et le programme de de prévention.
- Constitution d'un groupe de projet opérationnel pour la réalisation de l'évaluation et de l'analyse des risques professionnels, ainsi que l'élaboration d'un programme des actions préventives à mener. Ce groupe est constitué notamment du personnel SST, des représentants du personnel au CTHSCT et les chefs de services. Le travail réalisé par ce groupe est le suivant :
 - Identification du périmètre servant à l'élaboration du DUER. Ce périmètre a été validé en décembre 2012. Il est constitué des unités de travail suivantes :
 - 5 UT (Bruyères, Mirecourt Dompierre, Montier, Pays Messin, Saintois M. et M.)
 - Le BET
 - La direction Bois (DT)

- Le service Forêt (Agence Sarrebourg)
- Les services généraux (Agence Verdun)

Une fois le périmètre validé, l'évaluation des risques a été réalisée par ce groupe auprès de l'ensemble des personnels de chaque unité de travail concernée à travers des entretiens semi-directifs et des réunions de travail. Ces entretiens ont été accompagnés par la transmission de documents supports et d'outils de collecte (accidentologie) servant à l'évaluation des risques professionnels (fiche risques, etc.).

Suite à cette évaluation, le groupe opérationnel a élaboré un programme pluriannuel (2 ans) de prévention des risques professionnels. Ce programme (pour les personnels fonctionnaires et assimilés) a été présenté en CODIR en juin 2013 et validé le 9 juillet 2013. Lors du CTHSCT du 12 juillet 2013 ce programme a été présenté aux représentants du personnel mais n'est toujours pas validé par ces derniers. En effet, un certain nombre d'actions ont fait l'objet de plusieurs débats, les mesures envisagées n'apparaissant pas suffisantes.

Notre analyse est la suivante :

- Concernant les moyens humains dédiés au service SST

Cette organisation a le mérite de disposer de ressources (animateurs) dédiés exclusivement à ces missions. Elle est estimée avantageuse par l'encadrement car elle privilégie le principe d'un service SST en tant que tel plutôt que le principe d'assistants conseillers désignés au sein de chaque unité de travail. De notre point de vue, les deux principes ne sont pas incompatibles. Disposer d'un service SST avec des moyens humains dédiés ne rentre pas en contradiction avec le principe d'assistants conseillers de prévention à condition que cette dernière fonction soit conçue en tant que telle et non comme des missions d'assistance en conseil de prévention qui viendraient se rajouter à un autre cœur de métier. Dans ce dernier cas, elles représenteraient une surcharge et risqueraient d'être délaissées. Étoffer les ressources du SST avec des assistants en réseau permettrait d'intégrer le plus en amont les spécificités et caractéristiques significatives de chaque unité de travail. En effet, la variabilité des situations de travail est importante au sein de l'office. Nombreux sont les interlocuteurs qui, en décrivant leur activité de travail, ont attiré notre attention sur le fait que cette même activité était différente ailleurs, que les modes de fonctionnement étaient autres, et que chaque différence avait son sens et sa raison d'être (historique, sociale, environnementale, techniques, organisationnelle, etc.). Intégrer cette variabilité le plus en amont possible suppose de renforcer les ressources du service SST avec des assistants dédiés pour la prévention des risques professionnels au sein des unités de travail caractéristiques.

- Concernant l'articulation entre les priorités nationales et territoriales

La volonté d'une prévention des risques professionnels est bien entendu commune au niveau national et territorial. Néanmoins, les enjeux peuvent différer en termes de priorisations et les actions préventives s'interférer. Les priorités nationales peuvent supplanter et différer les priorités territoriales alors que l'application des principes de prévention impose de partir des situations réelles de travail. Il convient donc de partir des évaluations effectuées au niveau des situations locales, ce qui peut très bien déboucher sur la mise en évidence de priorités nationales pour permettre à chaque DT de disposer des moyens à la hauteur de ces priorités et de ses besoins spécifiques.

- Concernant les moyens financiers

Le service SST ne dispose pas de budget spécifique. Aussi, pour les actions de prévention qui doivent être mises en place il doit formuler une demande budgétaire. L'encadrement précise que la quasi-totalité des demandes formulées sont acceptées. Un travail préalable et des estimations raisonnées facilitent également leur acceptation par les décideurs. Néanmoins il arrive que les préparations budgétaires préparées par le service SST soient perturbées par des demandes urgentes ou non prévues (notamment en termes d'adaptation des postes par exemple). Ces situations peuvent être bloquantes pour le service car la

décision d'affecter le budget ou pas appartient à la direction financière. Nous constatons ici un risque d'injonction paradoxale puisque celui qui a le pouvoir décisionnel sur l'allocation des budgets en matière de prévention des risques professionnels est différent de celui qui en porte la responsabilité juridique, à savoir l'employeur.

Un autre cas de figure pouvant générer des tensions pour le service SST est celui de l'aménagement des postes pour les personnels en situations de handicap. Les aides de l'AGEFIPH sont versées pour le compte de la Direction Générale de l'ONF même si le financement est assuré par la DT Lorraine. Ces aides ne sont pas reversées par la DG à la DT. Aussi, des tensions entre les deux niveaux peuvent subsister au détriment des besoins urgents des personnels et la mise en difficulté du service à remplir ses missions ;

- En matière de formations notamment pour les RPS

Elles sont rares et insuffisantes. En effet, seule une formation de deux jours a été déployée en 2011 au niveau national portant sur un volet théorique (le premier jour) et des formations – actions à partir de situations concrètes (le second jour).

- Quelques données quantitatives et qualitatives des rapports annuels de la médecine de prévention

Les rapports annuels de la médecine de prévention sont rédigés par le médecin coordinateur qui agrège les données transmises par les médecins de prévention, soit 5 ou 6 médecins qui ont fait parvenir leurs données pour les trois années concernées (2010 à 2012).

Nous pouvons extraire des informations de ces rapports relatives : aux maladies professionnelles, aux conclusions des visites médicales et aux risques psychosociaux ou organisationnels.

- Les maladies professionnelles

Les maladies professionnelles déclarées sont de deux ordres : TMS des membres supérieurs ou inférieurs (notamment chez les plus âgés) et maladie de Lyme (infection bactérienne par une tique).

Le tableau suivant indique le nombre de maladies professionnelles mentionnées dans les rapports annuels de la médecine de prévention. Également, les maladies professionnelles en population générale au travail sont indiquées.

Tableau : risque relatif de maladie professionnelle (MP) à l'ONF Lorraine

	Effectif vu	Nombre de MP indiqué	Taux	Population salariée générale	MP Reconnues	Taux	Risque Relatif
2010	382	12	3,14%	18 299 717	50 688	0,28%	11,34
2011	532	15	2,82%	18 492 444	55 057	0,30%	9,47
2012	483	11	2,28%	18 296 000	54 015	0,30%	7,71

Les données de ce tableau sont extraites d'une part des rapports annuels de la médecine de prévention, d'autre part du rapport de gestion 2012 de la CNAMTS branche AT MP.

Si compte tenu des variations d'effectifs vus en visite médicale et du nombre de maladies professionnelles à l'ONF lorraine, il faut être prudent sur l'interprétation de ce risque relatif, relevons qu'il y a un risque 7 à 11 fois plus élevé de contracter une maladie professionnelle en travaillant à l'ONF Lorraine que dans la moyenne des entreprises (la population de référence est la population salariée). Le taux réel de maladie professionnelle est en fait plus important encore à l'ONF en raison de la grande difficulté pour les fonctionnaires de faire reconnaître la maladie de Lyme qui frappe de nombreux ouvriers forestiers et agents patrimoniaux.

- Les conclusions professionnelles des visites médicales

Le tableau suivant indique le nombre de propositions d'aménagement de poste recensées dans les rapports d'activité du médecin de prévention.

Tableau : propositions d'aménagements de poste par la médecine de prévention

	Effectif vu	Nombre de propositions d'aménagement de poste	Taux
2010	382	28	7,33%
2011	532	25	4,70%
2012	483	22	4,55%

Les propositions d'aménagement de poste concernent plus d'une vingtaine d'agents chaque année, soit 4 à 7% des agents vus en visite médicale.

Les contre-indications liées au port de l'arme de service touchent entre 1 et 3 agents selon les années.

- Les commentaires relatifs aux risques psychosociaux ou organisationnels

Sur la question des risques psychosociaux ou organisationnels, les commentaires qualitatifs du médecin de prévention coordinateur sont les suivants :

- en 2010 « émergence des risques psychosociaux en rapport avec les restructurations et changements de repères » ;
- en 2011 « attention particulière portée aux risques psychosociaux liés aux restructurations et changements » ;
- en 2012 « attention constante portée aux problématiques de mal être lié aux changements et restructurations ».

Depuis 2010, les commentaires sont passés de l'émergence des risques psychosociaux aux problématiques de mal-être lié aux changements et restructurations. Relevons une dégradation sur la période de la situation des agents reçus en visite médicale qui amène les médecins de prévention à faire évoluer leur appréciation de la situation à l'ONF Lorraine.

▪ L'état de santé des personnels

À travers l'analyse des entretiens réalisés et les documents transmis, nous relevons des éléments d'un diagnostic partagé sur les points suivants :

- la suppression des effectifs va impacter le contenu des métiers notamment pour les fonctions de soutiens.
- un risque d'individualisation du travail persiste.
- le travail dans l'urgence et le travail en « flux tendu » est avéré pour une partie importante des personnels.
- le manque de visibilité sur les véritables mesures préventives prévues par la DT pour l'accompagnement de la suppression des effectifs : « *quel poste on va supprimer et comment on va redistribuer le travail.* »
- le manque d'implication des acteurs de prévention dans le projet. Le seul chantier de priorisation des activités qui a été mené pour les UT a eu lieu sans leur participation.
- l'évolution des outils est la seule variable d'ajustement prévue alors que leur mise au point rencontre de nombreuses difficultés et que le système informatique fonctionne de manière non satisfaisante et comporte des risques opérationnels. Le contenu des nouvelles missions reste à définir.
- si les aspects de sécurité sont mieux pris en compte et que des actions préventives sont engagées, notamment dans la conduite des chantiers, la situation reste très accidentogène pour les ouvriers forestiers, tandis que l'état de santé de l'ensemble

des personnels de la DT s'est dégradé. Le mal-être est inquiétant selon les acteurs de santé et de la prévention.

- L'isolement, y compris chez les fonctions soutien, est de plus en plus constaté.
- La charge de travail constitue un facteur de risque important mais également la complexité du travail (par exemple devoir rendre compte à un nombre important d'interlocuteurs)
- Des situations d'épuisement professionnel sont identifiées au sein des fonctions de soutien (les acteurs sont informés de ces situations soit par les autres professionnels intervenant sur les questions de santé, les chefs de services ou les collègues des personnes concernées).
- Les services les plus concernés par un état de santé mental préoccupant pour les acteurs de santé sont : la direction financière, le service informatique, l'immobilier, la comptabilité.
- La fragilité quant à la prévention du risque suicidaire qui est difficile à appréhender notamment en raison d'imprévisibilité. Les acteurs témoignent que les cas visibles sont suivis car identifiés, ceux non visibles et donc non identifiables sont les plus difficiles à prévenir. Les acteurs se sentent souvent démunis face à ce risque et reconnaissent que l'ONF Lorraine n'est pas à l'abri dans le contexte actuel. Un simple facteur déclenchant peut « pousser à bout » une personne fragilisée par des formes d'épuisement professionnel et générer un accident du travail grave. Les situations d'isolement physique ou psychologique sont particulièrement dangereuses.
- Les difficultés de disposer de marges de manœuvre au sein de la DT impliquant la validation du national sur des simples mesures comme recruter un CDD de trois mois.
- L'absence de visibilité sur les attentes de la DG et de la DT quant à l'évaluation des risques professionnels dans le cadre du COP.
- L'évolution de la charge de travail est liée notamment à une commercialisation plus importante (martelage plus important) et l'instabilité des outils informatiques. Cette évolution est estimée à 30 à 35%.
- Les demandes de visites médicales en lien avec les risques psychosociaux ne sont pas aussi importantes que dans les autres fonctions publiques. La dispersion des personnels sur plusieurs sites ne facilite pas la passation des informations. La charge administrative a également augmenté de façon importante. La suppression des postes d'assistantes notamment a généré un report important pour les AP.
- L'augmentation importante des troubles musculo-squelettiques notamment au niveau des membres supérieurs (épaules, canal carpien, coude, poignets). L'augmentation des TMS est liée également à l'augmentation du nombre de jours de martelage (environ de 20 jours par an à 35, 40 actuellement). Ces problématiques devraient être analysées en CTHSCT autant que les risques psychosociaux.
- La charge mentale pour les AP n'est pas sous-estimée elle devient de plus en plus importante (nombre de communes, exigences, pression clients, etc.).
- La problématique principale est l'organisation matricielle. Les contraintes d'arbitrage qu'elle génère sont délétères. Elle entretient des zones de flou considérables. Cette situation laisse la place à des rapports de force parfois pathogènes pour la santé des personnels (conflits de valeurs, écarts importants dans la charge de travail entre les services, inégalité des statuts, ...)
- Les réelles marges de manœuvres sont réduites y compris pour les cadres dirigeants. La tension entre des règles de fonctionnement qui s'apparentent à celles du secteur

privé et l'absence de marges de manœuvre est la principale cause des risques psychosociaux. Cette situation contraint la gestion des Ressources Humaines

1.5.2. QUELLE ÉVALUATION DES RISQUES PROFESSIONNELS POUR LES PERSONNELS DE LA DT LORRAINE DANS LE CADRE DE LA DÉCLINAISON DU COP 2012 – 2016 ?

L'analyse des documents soumis à l'information et la consultation du CTHSCT de l'ONF Lorraine révèle qu'aucune évaluation des risques professionnels associés à la déclinaison territoriale du COP n'a été réalisée. En effet, ces documents présentent de très brefs constats en ce qui concerne les conséquences des conditions de travail actuelles, mais ne présentant en aucun cas les risques professionnels relatifs à la mise en place de la diminution des effectifs pour le périmètre de la DT Lorraine.

Ces documents présentent des mesures d'accompagnement à la mise en place de la diminution des effectifs appelés « *axes stratégiques de progrès* » ce qui diffère d'une évaluation des risques professionnels que cette diminution va engendrer. Rappelons quelques notions de base pour clarifier la notion d'un risque.

Dans une situation de travail plusieurs phénomènes dangereux peuvent exister (caractérisé par sa probabilité d'apparition). La rencontre entre l'opérateur et les phénomènes dangereux constitue une situation dangereuse. Le risque est la probabilité d'apparition d'un dommage (caractérisé par sa gravité) déclenché par un événement dangereux.

- Prévention : Ensemble des moyens mis en place dans le but de supprimer et/ou limiter le risque
- Risque : Combinaison de la probabilité et de la gravité d'une lésion ou d'une atteinte à la santé pouvant survenir dans une situation dangereuse. L'importance d'un risque d'accident est fonction de sa probabilité d'occurrence et de la gravité maximale du dommage qu'il peut occasionner. Dans la pratique une situation à risque nul n'existe pas, mais le zéro dommage doit être recherché

Des termes incontournables tels que « santé », « prévention » des « risques professionnels » sont absents par exemples dans certains documents

Documents	Terme	Occurrence (nombre de fois où le mot apparaît dans le texte)
« Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine - Affectation prévisionnelle des moyens humains en personnels fonctionnaires et assimilés et en ouvriers forestiers en fonction des options stratégiques retenues. »	Santé	0
	Prévention	0
	Conditions de travail	0 « concernant les conditions d'exercice de nos missions, elles devront impérativement évoluer pour faire face à ces évolutions »
	Risque professionnels	1 « diversifier les activités pour réduire la pénibilité et limiter les risques d'inaptitude en développant notamment les missions de renfort technique par des OF dans les UT : 30 000 h pourraient être consacrées à ce type de missions à l'horizon 2016 »
« Document d'information en vue de la consultation sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance ETAT / ONF / FNCOFOR 2012-2016 - réunion CTT - 5 décembre 2012. »	Santé	0
	Prévention	0
	Conditions de travail	0
	Risque professionnels	0

Les rares pistes évoquées sur des aspects relatifs aux conditions de travail et de l'emploi (pénibilité⁴⁵ des OF, vacance de poste AP⁴⁶) cherchent à résoudre les contraintes à l'œuvre actuellement, sans intégrer les nouveaux facteurs de risques liés au projet de diminution des effectifs. Ces pistes prévues à plus ou moins long terme sont dissociées du projet de diminution des effectifs. En voici quelques exemples :

- « la reconnaissance et la valorisation des métiers ». Faut-il en déduire qu'en l'absence du projet de diminution des effectifs, cette reconnaissance et cette valorisation ne seraient pas mises en œuvre ?
- « L'adéquation missions / moyens » : « Les orientations stratégiques qui figurent dans la version actuelle du PST conduisent à prioriser certaines missions au détriment d'autres qui continueront à être exercées, mais avec une moindre intensité [...] les relations commerciales bois [...] les cessions de bois aux particuliers et le temps consacré à l'affouage [...] les actions de police et d'actions spécifiques d'accueil du public, à l'exception de sites à enjeux particuliers bien identifiés [...] Le temps consacré à l'activité conventionnelle devra rester compatible avec l'objectif impératif d'un équilibre financier de l'activité [...] ». Il s'agit là encore de mesures d'accompagnement de la réduction des effectifs ce qui diffère de l'évaluation des risques relatifs à cette priorisation. En effet, cette priorisation qui pourrait être éventuellement une mesure de prévention au risque d'intensification du travail (exercer les mêmes missions avec moins d'effectifs), ne répond toujours pas à l'évaluation des risques (émergence de facteurs de risques), que vont entraîner ces nouvelles priorisations (réduire l'intensité de certaines missions) ; et ce, pour les personnels concernés qui devraient délaisser ces activités. Autrement dit, quels sont les risques relatifs au délaissement de ces activités sur la santé physique et mentale des personnels concernés ?

Comme nous le verrons dans les pistes de recommandations et leviers d'actions, l'évaluation des risques professionnels associés au projet est une obligation légale régulièrement rappelée et précisée par les décisions judiciaires en la matière. L'analyse des risques professionnels et de l'impact sur les conditions de travail doit avoir lieu avant la mise en place du projet et faire partie du dossier soumis à l'information du CHSCT : La démarche d'évaluation des risques est à la charge de l'employeur; cette évaluation doit être globale, exhaustive et fondée sur le travail réel des travailleurs. L'employeur doit anticiper tous les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les projets et cette analyse en amont est essentielle pour permettre au CHSCT de remplir réellement le rôle qui lui est assigné.

Nous avons également examiné autres documents relatifs au COP afin d'instruire cette analyse. En quoi le COP comprenait l'analyse des risques ? Rappelons la chronologie des différents documents :

Octobre 2011	Mai 2012	24/05/2012 – 04/01/2013	Juin 2013	Fin 2013
Signature du COP 2012 - 2016	Audit socio organisationnel Capital Santé	Information en vue de consultation des IRP ONF Lorraine (CTT, CTHSCT) : Déclinaisons locales des objectifs du COP sans évaluation des risques associés au projet de diminution des effectifs	CA 27/06/13	Orientations pour un plan d'action suite à l'Audit socio organisationnel

⁴⁵ Page 16

⁴⁶ Page 16

Le document « *Contrat d'objectifs et de performance ÉTAT-ONF-FNCOFOR - 2012-2016* » renvoie⁴⁷ l'amélioration des conditions de travail à la mise en place de recommandation de l'ASO « 2011 » :

« Un audit socio-organisationnel, déployé en 2011, permettra d'identifier les ajustements nécessaires au bon fonctionnement des structures. L'objectif est d'évaluer l'organisation (processus, méthodes, planification du travail) et le positionnement des personnels dans les structures et de mesurer l'éventuel écart entre ce qui est prescrit et ce qui décliné sur le terrain. La mise en œuvre des préconisations de cet audit associera l'amélioration des conditions de travail et l'efficacité de l'établissement dans la réalisation de ses missions. »

En terme de prévention des risques professionnels, il précise⁴⁸ :

« L'ONF continuera à attacher une attention toute particulière à la prise en compte de la santé et de la sécurité au travail de ses personnels et il amplifiera la prévention des risques psychosociaux. À ce titre, un plan national de proximité sera développé. La présence sur le territoire des assistantes de service social sera renforcée, l'efficacité de la médecine de prévention sera régulièrement vérifiée et les managers seront formés à cette problématique.

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

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

Rappelons par ailleurs, que les objectifs de l'ASO étaient les suivants :

- « Évaluer l'impact des mutations que l'ONF a connues ces dernières années sur les personnels, leur vécu au travail, leur santé et leurs conditions de travail;
- Évaluer les écarts de fonctionnement des organisations mises en place (tels que ces organisations sont prescrites et telles qu'elles sont réellement déclinées sur le terrain) pour mettre à jour les principaux dysfonctionnements existants.
- Lister les difficultés rencontrées par les personnels de l'ONF et mieux comprendre les causes de leur perte de confiance ainsi que du malaise social fréquemment exprimé au sein de l'Office. »

Parmi les actions prévues dans les « *Orientations pour un plan d'action suite à l'Audit socio organisationnel* » seules deux actions sont directement liées à la suppression des effectifs.

- La première rentre dans le « *Thème Ressources Humaines* »,

Action n°3-5-3 : Mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) : Mieux accompagner les suppressions de postes	
Objectif :	Elaborer un dispositif d'accompagnement permettant des mobilités fonctionnelles ou géographiques dans le respect des personnes et de leurs compétences
Mode opératoire :	- Concertation avec les OS, puis avis des IRP - Dispositif éventuellement à articuler avec le Conseil d'administration - Action à relier à l'action 2-1
Début de mise en œuvre :	Octobre 2013
Fin de mise en œuvre :	Fin 2013
Moyens et pilotage :	DRH

⁴⁷ Page 41

⁴⁸ Page 42 « *Objectifs VIII Gestion des ressources humaines Assurer la Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines, la prévention des risques et l'accompagnement du changement. Prévention des risques. »*

- La seconde est liée au « *Thème Conditions de travail* »

Action n°5-5 : Prendre en compte l'impact des suppressions de postes sur les conditions de travail	
Objectif :	Prendre en compte l'impact des suppressions de postes sur les conditions de travail - Intégrer dans les démarches d'analyse de la charge de travail les enjeux des conditions de travail - Améliorer la concertation au sein des équipes et avec les IRP Chaque fois que nécessaire / possible, coordonner, au niveau national, les demandes d'expertise CHSCT exprimées dans les territoires et en mutualiser les recommandations correspondantes (Cf. action n°5-1)
Mode opératoire :	Travaux avec les organisations syndicales et les IRP. Ces travaux seront également à intégrer dans les travaux liés à l'organisation et à la charte du management (Actions 2-1 et 4-1-1)
Début de mise en œuvre :	Octobre 2013
Fin de mise en œuvre :	Permanent
Moyens et pilotage :	DG/DT et DRH-DASS (coordination nationale des expertises CHSCT).

Nous constatons ainsi que :

- Les orientations du plan d'action sont issues des résultats d'analyse faite sur le plan national de l'ONF à l'instant T. Aussi, ce plan d'action :
 - Soit il correspond à des solutions aux situations problématiques diagnostiquées lors de l'audit, auquel cas sa mise en place représente alors un pré-requis à la mise en place du COP. Dans cette hypothèse le plan d'action, aurait pour vocation de résoudre les problèmes, identifiés dans le diagnostic de l'audit. Sa mise en place est donc préalable à la mise en place du COP. Il serait, en effet, risqué de mettre en place le COP sans tenir compte de ces pré-requis.
 - Soit il représente le lien entre l'ASO et le COP : c'est-à-dire les mesures d'accompagnement à la mise en place de la diminution des effectifs au regard de l'état des lieux identifié dans l'ASO. Dans cette hypothèse, deux anomalies interviendraient :
 - Comment ce plan d'action peut-il accompagner la mise en place du COP sans que les impacts de ce dernier n'aient été analysés dans le diagnostic ayant servi à l'élaboration de ce plan d'action ?
 - Compte tenu de l'ampleur du projet de diminution des effectifs et du contexte dans lequel il s'opère, comment ce plan d'action peut-il faire preuve d'une telle carence en matière d'accompagnement de la diminution des effectifs (seules deux actions sont prévues concernant la suppression des effectifs).
- En tout état de causes, l'évaluation des risques professionnels associés à la mise en place du projet de diminution des effectifs pour la DT Lorraine devra intégrer dans les démarches d'analyse de la charge de travail « *les enjeux des conditions de travail tel que prévu dans l'action N° 5-5* ». La démarche d'analyse de la charge de travail est donc un préalable.
- L'élaboration du plan d'action est consécutive à la procédure d'information - consultation du CTHSCT de la DT Lorraine. De fait, les orientations de ce plan d'action ne font pas partie des documents soumis à l'instance.
- Enfin, soulevons que le COP fait référence à un audit socio-organisationnel « *déployé en 2011* ». S'agit-il d'une erreur (l'ASO de Capital Santé ayant été réalisé entre janvier et avril 2012) ?

1.6. Une nécessaire résolution rapide des tensions relatives à la gestion des Ressources Humaines

1.6.1. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SOURCE DE TENSIONS

Nous abordons dans cette partie les principales problématiques repérées en termes de gestion des ressources humaines ainsi que la caractérisation des tensions qu'elles génèrent pour les personnels rencontrés.

1.6.1.1 *Les postes vacants, les intérim et le découpage d'un ETP supprimé sur plusieurs postes*

Les cadres s'appuient sur la non affectation d'agents sur des postes vacants pour faciliter la réduction des effectifs de manière immédiate par là-même, ils entraînent une intensification considérable du travail puisque la charge de travail reportée sous forme « d'intérim » est finalement assurée par les agents présents. Ce mécanisme pourrait être interprété comme une manœuvre des décideurs pour imposer une forme de changement. Cette manœuvre est non explicite, elle peut être dans de nombreux cas un argument d'un état de fait, un problème humain pour justifier une stratégie de réduction forcée des effectifs. Mise en œuvre au gré des évolutions sociales et des mutations, elle donne ainsi l'impression de n'être pas pensée, réfléchie, de n'être, en conséquence, que la suite logique d'événements de terrain, dépendant du terrain plus que des gestionnaires et décideurs. Pire, elle renvoie parfois la responsabilité de la réduction des effectifs aux agents de terrain qui, en demandant des mutations ou en partant à la retraite, mettraient leurs collègues en difficulté.

« Soit en s'entend entre nous et on découpe nous même (le territoire en triage) et on l'impose, soit ce sera découpé par Nancy. Ça c'est passé comme ça sur le XX. On nous avait dit que si on crée de l'activité, on aurait du personnel. Mais cela n'a pas suivi ! Sur XX on était 32, maintenant on est 15 (en 10 ans). On nous a dit 13, on nous a dit 12... » (AP sénior)

« De toute façon, aucun départ ne sera remplacé. » (AP)

« Nous demander à nous (de définir les triages) c'est pas possible, c'est le principe de diviser pour mieux régner. Sur quelles bases ? Ils ne sont pas déjà capables de nous dire ce qu'est notre métier » (AP)

« On est dans le flou et on est nul : on se tire une balle dans le pied en acceptant tous les intérim... et on arrive grosso modo à faire le boulot » (AP)

« Il faudrait être plus solidaire en disant non sur les intérim. Sur les intérim, je n'arrive pas. Je suis relancé par les communes ou en interne. Mais tant pis, je fais pas ». (AP)

« Dans le discours de la Direction, ils nous disent « réduction des vacances, réduction des vacances... » Mais cela ne suit pas ». (Un cadre)

« B. doit partir à la retraite, mais il ne nous arrange pas car il ne dit pas quand. S'il ne dit pas avant la fin de l'année, on va repartir pour 6 mois de flou. » (AP sénior)

Les vacances de postes désorganisent le travail, au point parfois d'être antagonistes avec la stratégie générale de l'ONF, poussant la hiérarchie à avoir deux discours opposés :

« Les missions d'intérim portent surtout sur la surveillance de la forêt, la mise en route des exploitations et le suivi des exploitations. Si l'intérim est court, on ne martèle pas. Et si intérim est long, on gère le martelage et la préparation des travaux. (...) On ne va pas geler un triage car un collègue est absent. (...) Il a des aménagements pour les personnes en intérim (ex : pas de martelage deux fois par semaine). On allège l'agent, on le dispense : s'il a besoin d'un coup de main, il sait qu'on est derrière lui. Il sait qu'il peut reporter le cubage, tout ce qui est en lien avec le contrat d'approvisionnement... » (un cadre terrain)

« je me retrouve avec 60 % des effectifs et on me dit « on va prioriser les tâches » mais ce qui n'est pas assuré, ça nous revient dans les dents 3,6 ou 12 mois après » (RUT)

Afin de réduire l'exaspération des agents et rétablir la valeur de loyauté que le management doit porter face aux agents, le jeu non explicite de la direction autour de la vacance des postes doit cesser le plus vite possible. On constate, par cet exemple, le défaut de portage des politiques internes par toute la ligne hiérarchique.

La vacance de poste est perceptible de manière très nette sur le terrain en constatant l'absence de personnel sur un poste. Cependant, à l'échelle de la DT, nous n'avons pas réussi à récupérer de données synthétiques et globales sur l'ensemble des vacances de postes. Nous nous interrogeons donc sur l'existence de cette information formalisée et, donc, sur la pertinence du reporting d'une part, et sur l'efficacité du pilotage en matière de RH, d'autre part.

La vacance sur le terrain est composée de plusieurs types d'absence :

- **Le non pourvoi de poste** qu'un agent a quitté du fait d'une mutation ou d'un départ en retraite. Le poste est alors proposé en CAP pour appel de candidature, transfert de mutation ou recrutement d'un agent. Le délai minimum pour cette procédure est de 6 mois.... mais le défaut d'attractivité de la région rallonge souvent ce délai.
- **Les absences pour maladie de longue durée**, avec non remplacement de l'agent. D'après le fichier transmis par la DRH, les absences maladie correspondent à une quarantaine de postes sur l'ensemble de l'effectif en Lorraine soit 4 % dont une moitié environ pour les maladies longue durée.
- **Les postes en instance** où les agents sont nommés mais n'ont pas encore pris leur fonction, les postes où l'agent est parti, en transit sur un autre poste, mais pas encore modifié sur le papier.....

Ces situations se cumulent rendant les chiffres complexes à interpréter et pas forcément sincères avec la réalité de terrain.

Nous avons rencontré plusieurs cas d'UT ainsi que des services support où il manque plusieurs agents. La conséquence en matière de surcharge de travail est nette : répartir deux vacances de postes en UT sur les 7 agents restant (plusieurs UT sont dans ce cas là) correspond à une élévation de la charge de travail de près de 30% en moyenne⁴⁹ ... sauf à ne pas assumer toutes les fonctions. Ce temps sera majoré par le temps nécessaire pour connaître à minima la forêt de l'ancien collègue.

La DRH dispose d'un fichier qui répertorie « les postes susceptibles de devenir vacants » du fait de départ en retraite ou mutation. Certains événements remontent à plusieurs mois et montrent que ce fichier est délicat à mettre à jour dans le contexte actuel de manque d'information entre les agents et le management.

Le nombre de postes susceptibles de devenir vacants est, selon ce fichier, de 55 à la fin 2013.

La vacance de postes concerne aussi bien le personnel de terrain que les services supports au sein des agences et les fonctions soutiens rattachés à la DT.

Les chefs de services rencontrés déplorent la gestion des postes vacants et la mise en difficultés face à laquelle ils se retrouvent. En effet, ils ne disposent pas de marges de manœuvres sur le renforcement des ressources, ils ne peuvent que remonter leurs besoins

⁴⁹ Répartir 2 ETP sur 7 ETP existants revient à surcharger (mathématiquement) ces derniers par 0,29 ETP supplémentaire. Ce temps peut être alourdi par des opérations de connaissance de la forêt reçue en intérim qu'il faut ré-investir et qui sont chronophages. Matériellement, les agents n'ont pas d'alternatives. Ou bien l'intérim constitue donc des heures supplémentaires mais alors, au delà du plein temps initial, ce qui pose aussi question, ou bien l'agent doit restructurer complètement son poste de travail pour n'assurer que l'urgent ou l'important, faisant sa propre priorisation...

et attendre les solutions qui leur seront données. Mais durant la vacance des postes, les missions des services doivent continuer à être remplies, ce qui en pratique s'avère impossible malgré les congés reportés, les dépassements d'horaires, le travail emporté au domicile... Certaines tâches seront laissées en suspend en totalité ou en partie, d'autres viendront alimenter des dossiers en instance... Finalement seules certaines attributions et tâches du poste vacant pourront être effectuées de manière plus ou moins approfondie, souvent au prix d'un rééquilibrage des propres attributions et tâches de la personne concernée. Ce mode dégradé a tendance à se répercuter sur d'autres postes qui par exemple vont manquer de certaines informations ou vont devoir supporter certains retards dans leur transmission. Ces situations génèrent des problèmes de coordination et favorisent les erreurs qui à leur tour contribuent à dégrader le fonctionnement... Les tensions et les phénomènes délétères risquent alors de s'amplifier et le climat se dégrader durablement. C'est la situation constatée dans la plupart des unités et services enquêtés.

Ces chefs de services dénoncent également le manque de soutien de leur hiérarchie. Ils se retrouvent ainsi en tension entre les objectifs qui leurs sont assignés et les moyens ainsi que les marges de manœuvres qui leur sont données, comme le témoigne un des chefs rencontrés :

« J'avais deux postes vacants et un départ à la retraite. On m'a attribué deux personnes récemment. Dès le départ on [en parlant de la hiérarchie] m'a dit : on ne pourra pas t'aider avant même que je demande de l'aide.... On nous dit pas tu ne fais pas ci ou tu ne fais pas ça. Le calibrage du service s'est fait par la DT. C'est la DT qui fixe le nombre de personnes dans les services. Mon service est relativement bien calibrés mais on est zieuté » (Chef de service)

Le diagnostic effectué par une partie de l'encadrement rencontré ne porte aucune ambiguïté : le maintien de la carence actuelle liée à la vacance de poste ne leur permet pas de remplir leurs missions :

- « Je ne peux pas faire avec deux postes vacants en moins. » (Encadrement UT)

D'autres chefs de services nous ont confirmé que la durée de 6 mois est un minimum est que la vacance de poste peut durer plusieurs mois, voire un an, y compris dans les fonctions d'encadrement :

- « Le DA était ravi quand je suis arrivé car le poste était vacant depuis un peu plus de six mois, c'est l'assistante de direction qui faisaient l'intérim. Le poste est resté vacant tout 2011. » (Chef de service)

D'autres personnels administratifs (parmi les assistantes notamment) déclarent occuper des postes qui ont également été vacants sur des périodes allant de 9 mois jusqu'à deux ans. L'occupation après une vacance sur une longue durée nécessite une période de transition qui constitue dans certains cas tout une reconstruction professionnelle, que ce soit en termes d'identité, de contenu, de modes opératoires, de compétences, etc.

- « Le poste était vacant depuis 2 ans, et pour trouver sa place, ce n'est pas évident. Il fallait tout recréer, il n'y avait plus rien. » (Assistante administrative)

Aussi, la vacance de poste se pose sous l'angle de la surcharge de travail mais pas uniquement, elle se pose aussi en termes d'incidences organisationnelles :

- Redéfinition / adaptation des missions du poste vacant : notamment lorsque le contenu du poste vacant ne correspond pas au parcours et aux compétences de la personne nouvellement arrivée sur le poste.
- Redistribution du travail : durant la période de vacance l'équipe doit trouver des solutions pour prendre en charge collectivement les différentes tâches afférentes au poste vacant.
- Coopérations / coactions : elles peuvent être entravées car les différents personnels savent que dans tel ou tel service le nombre de vacance est important et que telles ou telles missions ne vont pas être remplies, ou que le soutien attendu ne sera pas honoré.

En tout état de cause, le manque de disponibilité réduit les possibilités d'entraide et de collaboration.

- Priorisation : la charge de travail devient ainsi importante et le délaissement de certaines missions devient la règle. Les missions délaissées ne sont pas forcément les moins urgentes. Au contraire, parfois elles sont indispensables, peuvent être reportées mais pas éternellement (les mises à jours par exemple). Le report systématique de ce type de mission représente à terme une prise de risque opérationnel pour l'office.

L'un des mesures mises en place dans certains services pour palier la problématique des postes vacants est d'affecter l'Équivalent Temps Plein en plusieurs pourcentages sur plusieurs postes (2 majoritairement). Ce découpage est parfois interrogatif, exemple 30% sur un poste, 70% sur un autre, allant jusqu'à 20%, 80%, 1 journée sur un site, deux autres sur un autre, etc. Cette situation est problématique aussi bien pour la personne qui occupe le poste que pour son responsable hiérarchique car, préoccupé par la charge de travail de cette personne, l'encadrement de proximité peut rencontrer des difficultés dans la prescription des missions et le travail à donner à son subordonné.

« En 2011, on était deux, c'était assez difficile. Puis on m'a attribué une autre personne à 50%, elle était à 50% sur le service [xx]. On pensait qu'elle pouvait y arriver. Mais le problème c'est que je ne pouvais pas lui donner du travail, lui donner des dossiers [xx], des choses simples, sinon elle n'y arrivait pas. En 2012, on a commencé à supprimer les postes, mon hiérarchique a proposé de laisser la personne à 20% dans mon service. Je pense qu'on va y arriver car [...] est très rapide et il y a des choses qui vont être automatisées... » (Chef de service)

Ces derniers déplorent également le peu de marges de manœuvres dont ils disposent face à ce processus (vacances/priorisations/délaissant/arbitrage/mission. Ainsi, l'objectif primordial devient : disposer d'une ressource ; par conséquent les questions de son parcours d'intégrations professionnelle et sociale au sein de l'équipe, qui s'avèrent pourtant essentielles lorsque les compétences requises nécessitent un temps d'acquisition, deviennent donc secondaires.

« On ne participe pas au recrutement, on fait avec ce qu'on nous donne, on est content quand quelqu'un vient au service, on ne cherche pas à participer au recrutement. » (Chef de service)

L'affectation des ETP selon des pourcentages sur plusieurs postes concerne également certains chefs de service. Les incidences en termes de disponibilité sont ainsi observées par leurs subordonnés.

Cette problématique est aggravée par le fait que si une personne part à la retraite et dispose d'un CET, elle est continuera à figurer dans les effectifs. Le recrutement pour son remplacement ne peut donc pas se faire. Par exemple, si un service compte deux personnes ETP (200%) et une troisième personne à 20% (soit une charge collective de 220%), dans le cas où l'une des personnes qui est à 100% part à la retraite et bénéficie d'un CET, sur une période transitoire, les deux personnes prendront seule les 220% de la charge de l'ensemble du service, soit une situation de surcharge importante.

« Le problème ça va être la phase de transition car je vais partir en retraite bientôt et j'ai un CET, ils ne pourront pas recruter car je continue à compter dans les effectifs »

Malgré les limites de cette gestion elle reste une des modalités organisationnelles adoptée. En effet, les écarts entre le prescrit et le réel de cette répartition en % ETP, est connu de la Direction, mais des mesures effectives restent à mettre en place pour résoudre les situations qui lui sont remontées. Dans certains cas, le temps de travail des personnes est réparti sur plusieurs missions selon un pourcentage prescrit, mais c'est complètement l'inverse du pourcentage qui est réalisé :

« Le DT a décidé que je sois 80% sur la gestion XX, et 20% sur la gestion de YY. En réalité je suis à 95% sur XX et 5 % sur YY » (Personnel fonction soutien au niveau de la DT)

Il est surprenant de constater à quel point ce fonctionnement est banalisé. En effet, il masque toute la dimension du travail réel que génèrent ces pourcentages.

Par voies de conséquences, nous voyons les impacts de ces modalités de gestion RH sur la santé des personnels et la qualité de leurs missions : pertes des repères, du sens de leur travail, et qualité du travail empêchée.

Là encore, nous relevons le cumul de plusieurs facteurs favorables à l'émergence de risques professionnels pour les personnels de la DT Lorraine.

1.6.1.2 Un manque de clarté sur l'application des règles communes : un sentiment d'iniquité, un manque de reconnaissance et une perte de visibilité sur les évolutions possibles

Cette analyse concerne aussi bien les services fonctionnels rattachés à la DT que les services supports au sein des agences territoriales. Plus précisément sont concernés les assistantes de production, les assistantes administratives, les Techniciens Supérieurs Forestiers ainsi que les Techniciens Opérationnels Forestiers. Plusieurs constats :

- L'attention apportée aux fonctions de production au détriment de la valorisation des fonctions administratives est mal vécue par un nombre important des personnels occupant des fonctions de soutien. Un sentiment aigu de manque de reconnaissance persiste : l'accent est mis sur les fonctions « *qui rapportent* » et moins sur les fonctions qui « *coutent* ». Ce sentiment est d'autant plus aigu que les personnels rencontrés font le constat qu'en l'absence des fonctions de soutien, les fonctions de production ne pourraient pas remplir leurs missions, et que l'ONF « *ne pourrait pas vendre du bois* ».
- Le manque de cohérence des statuts de plusieurs personnes occupant des postes similaires (dans le même service avec le même intitulé). Cela concerne notamment les personnels administratifs de production (corps C et B notamment). Ces écarts dans les statuts et donc de salaire, pour le même travail fournit, sont source de tensions interpersonnelles qui affectent là encore les coopérations et l'entraide. Ces écarts sont étroitement liés à l'organisation du travail. Comme nous l'avons présenté précédemment le modèle matriciel et les différentes réorganisations ont généré plusieurs divisions successives du travail. Aussi, la redistribution du travail se fait presque indépendamment de la prise en compte des statuts (il y a une charge et des ressources, et l'objectif est de répartir la charge sur les ressources). Mais la revalorisation des statuts n'est pas aussi systématique que la distribution du travail. Cette situation n'est satisfaisante ni pour les uns ni pour les autres : aussi ce qui ont un grade inférieur à leurs collègues, ont un sentiment d'iniquité et de manque de reconnaissance (même travail, salaire différent), et ceux qui ont un statut supérieur que leurs collègue se sentent régressés, déclassés (même contenu de travail donné à des statuts inférieurs que le leur). Une situation réunissant ainsi toutes les conditions favorables à la non effectivité des coopérations. Il ne s'agit pas là d'une hypothèse mais de situations réelles : dans certains services les tensions sont exacerbées au point que des personnels, dont les départs en retraite se rapprochent, et ayant un statut supérieur que leurs collègues, conservent des attributions ou des tâches au lieu de les transmettre progressivement à leurs collègues, justifiant cette « rétention » par la différence de leur statut supérieur à celui des autres
- Les situations les plus critiques rencontrées dans le cadre de cette expertise sont celles où des personnes cumulent plusieurs écarts : un écart entre l'intitulé de poste et la nature du travail réel exercé, un écart entre l'intitulé du poste et le grade, un écart entre le statut de la personne concernée et le reste des équipes. De façon plus explicite, nous avons rencontrés en entretiens des personnes qui avaient l'intitulé de poste comme étant « responsable » alors que la nature du travail exercé est le même que celui du

statut de l'équipe (hormis la conduite des entretiens annuels assurés par les responsables). Ces responsables ont un grade C alors que les membres de leurs équipes sont de grade B (dont supérieur au leur). Ces conditions sont extrêmement pathogène pour la santé des personnes directement concernées ainsi que pour le travail collectif. Selon les personnes rencontrées, elles ne disposaient pas forcément des marges de manœuvres pour refuser les missions qui leurs ont été ainsi confiées. En effet, l'organisation permet la définition de la place et des rôles ainsi, chaque place a sa légitimité. Or, A partir du moment où ce critère n'est pas rempli, il laisse place à des tensions dans le collectif, rendant ainsi les coopérations, l'entraide et l'ambiance de travail facteurs de risques et non des facteurs de ressources dans le travail. Dans le cas cité, cette situation est donc très mal vécue par les dits « responsables », notamment pour lors des entretiens d'évaluation annuels (évaluer une personne dont le grade est supérieur). Les personnes rencontrées témoignent également que la situation est aussi mal vécue par leur « subordonnés ». Pour certains, ces situations durent depuis 2010. Le deal de départ était d'occuper cette fonction de façon temporaire, mais ce « temporaire » dure sans qu'il y ait ni régularisation du statut ni autre mesures clarifiant la place, les rôles et la légitimité des uns et des autres. Les perspectives d'évolution, que ce soit en termes de conditions d'emploi des personnes concernées, ou de façon globale (résoudre la situation quelque soit la solution), sont aujourd'hui inexistantes. Se rajoute ainsi un sentiment d'avoir été trahi, par l'organisation, les collègues, les décideurs, d'avoir été la marge de régulation au sein de l'office.

- Des personnels occupant des fonctions d'assistance administrative ont le même grade que leur chef de service. Du point de vue des personnes rencontrées, cette situation est source de tension dans la répartition du travail, mais notamment pour son évaluation (entretien d'évaluation). Lorsque d'autres contraintes caractérisent ces mêmes situations (éloignement géographique du chef et de son subordonné, subordonné nouvellement arrivée sur le poste (montée en compétence), etc.), les coopérations sont rendus difficiles.

« J'ai le même grade que mon responsable. C'est gênant pour les entretiens annuels. Il est où le sens de la cohérence. Je relativise car je suis à trois ans de la retraite » (assistante administrative)

- Pour une part non négligeable, la classification (Corps) de certains personnels, ne correspond pas à la classification théorique de l'intitulé de leur métier. Pour exemple, selon des personnes-sont classées en TOF alors qu'elles occupent un métier classifié en TSF. De fait, ces personnels observent qu'ils fournissent le même travail de TSF, mais ne bénéficient pas du même salaire ni des avantages sociaux.
- Des chefs de service rencontrés observent que les catégories C sont les plus concernées par la tension entre la contribution et la rétribution⁵⁰ : le travail fourni par les personnels concernés rentre en tension avec leurs conditions d'emploi : salaire proche du SMIC, augmentation de salaire tous les quatre ans, primes négligeables et pas intégrées dans le salaire. Les conséquences de ce dernier paramètre sur la retraite des personnels rencontrés (catégorie B) sont considérables :

« Après xx années à l'ONF, une fois à la retraite, je vais avoir la moitié de mon salaire pour vivre, je passe de 2600 à 1300 euros net. C'est calculé sur la base du nombre d'années passées à l'ONF, mais les primes ne sont pas intégrées. On a eu la garantie d'emploi, mais avec la crise actuelle.... » (Assistante de production)

- Dans certains services, même lorsqu'ils composés de plusieurs personnes, des fonctions sont tenues et reposent sur une seule personne. En cas d'absence, le travail n'est pas fait. Lorsque ces personnes s'occupent de la gestion des ressources humaines (données

⁵⁰ Cette nature de tension figure parmi les familles de tensions psychosociales reconnues par l'ANACT

santé et sécurité par exemple), cette organisation (des activités portées par une seule personne) est problématique y compris pour les personnels bénéficiaires (ceux qui auraient besoin de faire appels à ces gestionnaires).

1.6.1.3 *Un climat particulièrement délétère pour la santé mentale des personnels de soutien*

À travers l'analyse des entretiens que nous avons réalisés, nous constatons que ces inégalités de traitement ne sont pas sans conséquences sur la santé mentale et physique des personnels, notamment les personnels de soutien (administratifs et de production) au sein des agences ainsi que ceux rattachés à la DT (finances et RH notamment).

Les causes des situations pathogènes pour la santé de ces personnels ne sont pas liées uniquement aux inégalités de traitement présentées précédemment. Elles se combinent avec d'autres causes de natures multiples :

- L'environnement physique de travail.
- La réduction des effectifs et la charge de travail qui en découlent pour les personnes restantes.
- Le manque de clarté de la direction en termes de marges de manœuvres dont elle dispose et la cohérence de ses discours.
- Le manque de soutien de la hiérarchie de proximité et l'encadrement dirigeant
- L'obligation de faire un travail de moindre qualité.
- L'usure liée au constat d'échec malgré les multiplications des découragements face à l'absence de réponse aux problèmes signalés et parfois même aux propositions avancées.
- La perte de confiance dans l'organisation et l'encadrement dirigeant.
- Le silence face à des situations de violences observées.
- La peur de contester.
- Le sentiment de ne pas représenter une valeur ajoutée pour l'office.
- Les tensions interpersonnelles.

Que ce soit dans le cadre des groupes d'analyse des situations de travail ou dans le cadre des entretiens individuels, le lien de causalité entre les conditions de travail et l'état de santé a été systématiquement posé par les salariés. Nous faisons le choix ici de présenter l'extrait suivant tiré d'un des groupes d'analyse que nous avons réalisé afin d'illustrer que les personnels produisent également de l'analyse sur leur propres situations de travail et sont outillés pour mener ce travail réflexif sur leurs propres conditions de travail. Nous invitons la direction à s'en saisir pour améliorer les conditions du travail avec la participation de ces personnels. Nous faisons également ce choix afin de leur redonner la parole.

Extrait :

« Moi, j'y arrive, car je ne fais pas de pause...

Pour moi, ce sont des nuits de sommeil de deux heures, et prochainement je vais devoir faire une demande par écrit pour prendre une pause... ici, on ne fait les remarques devant les collègues, on entre dans le bureau, on ferme la porte. Comme ça personne n'est témoin...

Pour moi, c'est le sentiment de culpabilité, il a fallu apprendre les deux métiers...

L'avenir est inquiétant pour nous. On nous dit, les deux postes vous n'allez pas les avoir, on nous donne des objectifs, on essaie de trouver des solutions entre nous, ils jouent sur notre conscience professionnelle, et on nous dit "il faut prioriser"... On est bloqué, on ne nous donne pas d'informations sur l'impact exact sur le personnel soutien, on ne sait pas... On nous explique pas, moi je l'ai su par téléphone de quelqu'un qui m'a appelé...

Il y a 5 ans, on avait une certaine sérénité, depuis on est sous pression en permanence. Quand on voit autour de nous certains sont bien, d'autres moins bien...

Sur la configuration des locaux, pas évident, (...) C'est difficile, on est vite déconcentrée [par les perturbations, les appels téléphoniques...]

Pour moi, les impacts, je suis passée par plusieurs phases : au départ je me suis mise la pression, phase 2, j'ai constaté que je n'y arrivais pas, j'ai donc accepté de ne pas faire tout le travail, troisième phase, on lâche prise sur le dossier, on accepte, on fait un choix entre la famille ou la vie professionnelle... Sur les xxx, ils savent qu'il y a un problème. Pour moi, il n'y a pas donc de pression. La pression c'est nous qui nous la mettons pour nous même.

Non, ils ont mis la pression en supprimant les postes. XX ne nous a pas dit qu'on va répartir autrement. La pression est indirecte, quand XX a été muté sur un autre poste, on nous pas dit que son travail va partir avec, ... on s'est débrouillé pour le faire, ça s'est répercuté sur nous.

À court termes, on va arriver à de grosses impasses, on est très pessimistes sur les marges de manœuvre du service. Le fonctionnement est en danger.

Y a quelques mois Paris nous a dit : "on arrête la vérification des xx et des xx, c'est le conducteur de travaux qui doit les faire. Ils saisissent les données, et s'il y a des erreurs, ce sont eux qui corrigeront, ce sont eux qui ont les informations". Mais on sait que les conducteurs de travaux n'ont pas le temps de faire tout ça, et ils le savent. Quand on vérifiait, c'était un moyen de contrôle de qualité, et qu'on ne va plus le faire, la qualité de travail n'est plus la même. Si le choix de l'organisation est d'accepter les erreurs, qu'est ce que vous voulez qu'on vous dise...

Y a d'autres choses que je ne fais plus, mais la hiérarchie n'est pas intervenue pour dire officiellement "vous ne faites pas". On supprime les postes, mais on ne fait pas le bilan sur le travail qui reste à faire... On intervient quand il y a le feu.

Quand les XX m'appellent, et je ne peux rien faire, je leur dit, n'appellez plus, pour vous plaindre, allez aux prud'hommes...

Moi, je viens car j'ai besoin de manger... Je prends beaucoup sur moi. Je suis sous antidépresseurs, ce n'est pas évident tous les jours...

Moi, il n'y a rien qui me pousse à venir au travail. Ça fait 10 jours que je suis dans un bureau avec une collègue qui ne me parle pas. On est trop cloisonné, on ne peut pas s'entraider.

Le problème des administratifs : ils ne sont pas reconnus, on est la majorité du silence... Tout ce qui est catégorie C et B il n'y'en a pas. Le personnel de soutien, on n'en parle pas... Priorité zéro. On ne voit pas ce qu'on fait... On manque de reconnaissance. Ce qui est dommage c'est que le travail est intéressant, le plaisir du travail bien fait. Il y a beaucoup de bonne volonté, on se donne pas mal et ce qui est dommage on ne nous donne pas les moyens de travailler sereinement.

Quels postes vont être supprimés, quels postes ne vont pas l'être... La direction se cache derrière les outils informatiques, or, on gagne un peu, mais des particularités prennent toujours autant de temps...

L'année prochaine les congés vont être saisis dans un autre logiciel (albatros) et la paie dans un autre logiciel, on travaillera sur deux logiciels. On aura beaucoup plus d'informations à saisir... Encore faut il que l'informatique marche... On nous dit démerdez vous en deux semaines car la DG va prendre ses marges de deux semaines, le service informatique prend sa marge, etc... Et nous, on est toujours le dernier maillon de la chaîne... Tous les différents intervenants veulent leurs marges de manœuvre. »

1.6.2. LA GESTION RH PROJETÉE : DES MESURES LOCALES À CLARIFIER, DES CHANTIERS NATIONAUX À FINALISER

L'axe C « *Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein des services de la DT et de ses Agences* », qui figurent parmi les « *axes stratégiques de progrès* » de la version projet du Projet Stratégique Lorrain 2012-2016 (PSL) commence par la phrase suivante :

« *Nous ne détaillerons pas ici le cadre d'une GPEC territoriale dont les bases et les orientations relèvent bien du niveau national* »

Cette phrase résume en effet, les mesures RH de la DT Lorraine car comme nous le verrons ci-dessous, un nombre importants de mesures en termes de gestion RH dépendent, selon les informations qui nous ont été transmises par la Direction RH de la DT Lorraine, de l'aboutissement des chantiers nationaux actuellement en cours.

Trois points constituent cet axe transversal (axe C)

- Les postes d'agents patrimoniaux.
- La valorisation des métiers et de l'accompagnement des personnels de soutien.
- La reconnaissance des personnels spécialisés et des experts.

1.6.2.1 Les postes d'agents patrimoniaux

Le PSL fait le constat sur la situation actuelle⁵¹ et les mesures prévues: « [...] *instabilité chronique très pénalisante [...] malaise social, même au sein des équipes les plus motivées. Il convient donc de rechercher rapidement des solutions opérationnelles pour éviter, au-delà des vacances "normales" liées à des mobilités ou départs en retraites, de subir des taux de vacances qui handicapent réellement le travail sur le terrain et nous mettent de plus en difficulté vis-à-vis des communes forestières : l'augmentation de la période minimale de première affectation à 5 ans, la recherche de recrutement local... la mise en place de dispositifs indicatifs pour les agents doivent constituer des pistes de réflexion et pouvoir aboutir rapidement à des solutions adaptées.* »

Nos premières interrogations, sont les suivantes :

- Puisque le diagnostic sur les conditions de travail des AP est établi dans le PST de la DT Lorraine, pour quelles raisons les pistes évoquées n'ont-elles pas fait l'objet d'action de préventions (même correctives) avant la présentation du COP 2012 – 2016 ?
- Quelle corrélation entre le COP 2012-201 et ces pistes puisque leur mise en place pourrait être envisageable indépendamment de la mise en place du COP ?
- Autrement dit, fallait-il attendre le PSL 2012-2016 pour améliorer les conditions de travail des AP ? Cette amélioration est-elle conditionnée par la réduction des effectifs alors qu'elle résulte d'une situation antérieure déjà dégradée ?
- Qu'est-ce qu'une durée de vacance « normale » ?
- A quelle hauteur sont estimés les recrutements locaux ? Y a-t-il des facteurs qui conditionnent ces recrutements ?
- Quels sont les moyens prévus pour que ces pistes puissent aboutir rapidement ?

Enfin, notons que d'une part la direction reconnaît dans la version projet du PSL 2012 – 2016 que les mobilités permanentes provoquent « *une instabilité chronique très pénalisante* », et que d'autre part dans le document « *Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine*⁵² », elle précise : « *3 axes transversaux s'intéresseront plus*

⁵¹ Page 17 de la version projet du PSL

⁵² Page 1 : *Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine*

particulièrement à la gestion des ressources humaines : dans une organisation désormais stabilisée pour les 5 années à venir, des solutions devront notamment être trouvées pour pourvoir plus rapidement les postes vacants dans les Agences de "départ"... »

1.6.2.2 La valorisation des métiers et de l'accompagnement des personnels de soutien

La direction reconnaît le lien direct entre le déploiement des nouveaux outils et leur impact « révolutionnaire » sur les manières de travailler. Elle conditionne le « succès » de l'évolution de ces personnels vers des « tâches plus opérationnelle » par la qualité de préparation et « d'accompagnement » de ces « mutations fonctionnelles »

Autre mesure : le regroupement « des fonctions de soutien "pur" au sein de la Direction Financière et de la Direction des Ressources Humaines, permet également d'améliorer l'efficacité du dispositif et d'envisager de réelles marges de progrès. »⁵³

Enfin, « la reconnaissance des compétences techniques et managériales pour les personnels de soutien nommés sur des postes de responsabilité (...) devrait également constituer un élément structurant dans les parcours professionnels et motivant pour les personnels concernés »⁵⁴

Là encore, les pistes évoquées soulèvent plusieurs questions :

- Concernant la première mesure :
 - qu'en est-il de l'évaluation du déploiement des nouveaux outils sur le contenu du travail des personnels concernés ? quels sont les impacts sur les manières de travailler qui étaient prévus ? quels sont les impacts réels ? Comment ces écarts prévus et réels ont-ils été évalués ? Qu'est-ce qui permet de les qualifier de « révolutionnaire » ?
 - quels sont les moyens, les méthodes de l'accompagnement prévu ?
- Concernant la deuxième mesure :
 - quelles sont les marges relatives à ce regroupement ? Dans le cas d'une application différenciée de la réduction des effectifs au sein de ces direction, quelles transformations organisationnelles sont prévues (reconfiguration des équipes, des missions, des activités...) ?
 - Faut-il en déduire que le projet de mise en place des effectifs va se poursuivre par le regroupement de ce type d'activités ?
- Concernant la troisième mesure :
 - Quels sont les contraintes n'ayant pas permis la reconnaissance de ces compétences au moment des nominations ?
 - Que faut-il entendre par « reconnaissance des compétences » ? S'agit-il de nouvelles mesures en termes d'évolutions des grades C et/ou B ? Qui sont les personnels concernés ? Les instances représentatives du personnel, et notamment le CTHSCT, ont-elles été consultées sur les modalités de reconnaissance des compétences ? Ces modalités ont-elles fait l'objet, comme il se doit, d'une évaluation des risques et de mesures de prévention ?

⁵³ Page 18. PSL 2012-2016

⁵⁴ Page 18. PSL 2012-2016

1.6.2.3 Qu'en est-il de la prise en compte de la pyramide des âges pour les personnels de la DT Lorraine

Le PSL 2012-2016, précise que « la direction doit intégrer dans ce projet les questions liées à la pénibilité des métiers exercés par les ouvriers forestiers et au déséquilibre des classes d'âge (en 2011, 17% ont 55 ans et plus, 45% ont 50 ans et plus) que l'allongement de la durée d'activité va encore accentuer. »⁵⁵ Cette intégration se décline notamment à travers trois pistes :

- La diversification des tâches.
- L'élargissement du périmètre des activités des ouvriers forestiers.
- L'organisation d'un renfort technique ponctuel dans les UT (à hauteur de 30 000 heures équivalent chantier à l'horizon 2016).

Cette mesure est confirmée dans le « Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine » : « Le problème de la pénibilité et la gestion de la deuxième partie de carrière des Ouvriers Forestiers dont près de la moitié a en 2011 plus de 50 ans feront l'objet d'un traitement spécifique et des mesures nouvelles seront mises en place pour faciliter leur maintien au sein de l'établissement.

Enfin, des projets spécifiques⁵⁶ détailleront les évolutions souhaitables et les moyens adaptés aux objectifs pour les 2 centres de production internes que sont l'Agence travaux Lorraine et le Bureau d'Études Territorial. »⁵⁷

Nous constatons ainsi que la question de la pyramide des âges des personnels concernés par la mise en place de la réduction des effectifs est traitée uniquement pour les Ouvriers Forestiers. Qu'en est-il des autres populations ? D'autant que, selon les informations qui nous ont été transmises, la moyenne d'âge dans certaines UT avoisine 50 ans.

Notons que les bilans SST ne comportent aucune information sur ce paramètre.

1.6.2.4 Les chantiers nationaux un prérequis selon la Direction des Ressources Humaines

Interrogée sur les garde-fous relatifs au projet de la diminution des effectifs au sein de la DT Lorraine, la Direction des Ressources Humaines identifie plusieurs pistes parmi lesquelles :

- La période d'attente actuelle est délétère pour les personnels. Il est nécessaire de lui mettre fin.
- l'aboutissement des chantiers RH à terme est indispensable, sans lequel, l'accompagnement des personnels sera impossible ;
- la prévention des risques de tensions, visibles de plus en plus, entre les différents personnels est nécessaire ;
- les communications interne et locale représentent des leviers mais nécessitent la finalisation de plusieurs aspects sur le plan national ;
- la vigilance quant à l'introduction des nouveaux outils et l'identification des populations pour lesquelles « l'usage de l'informatique est compliquée »,
- la prise en compte les alertes faites concernant les postes vacants,

⁵⁵ Page 18 PSL 2012-2016

⁵⁶ Le Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine a été soumis pour information au CTHSCT. Du point de vue de la procédure, notons qu'il est ici difficile pour les représentants du personnel d'avoir une visibilité précise et claire de l'ensemble du projet si dans les mêmes document la direction fait référence à d'autres projets, cela ne permet qu'une lisibilité et visibilité partielle des tenants et des aboutissant de la déclinaison territoriale du COP.

⁵⁷ Page 3 Complément au projet stratégique territorial 2012-2016 de la DT Lorraine

- la collaboration avec la médecine du travail, la direction, et l'encadrement pour remonter les difficultés des personnels au sein des agences.
- ...

Ces pistes prennent en compte certains éléments des constats déjà établis par l'ASO ou figurant dans le PPO. Cependant elles sont très lacunaires et relèvent au mieux de la déclaration d'intention. Elles supposent de s'appuyer sur des modes de diagnostics et d'intervention dont on ne voit pas clairement et précisément par qui, quand et comment ils sont établis et mis en œuvre.

1.7. Une évolution vers le management par objectifs malgré les signes de débordements actuels

Trois signes de débordement caractérisent les situations de travail analysées :

- **Les retards** : devoir reporter son travail. Que ce soit pour le personnel de terrain (AP et encadrement), pour les personnels de soutien, le travail administratif est celui qui est régulièrement différée. La priorité est donnée aux activités de productions (contrats, facturation, rendez-vous clients, etc.). Pour les personnels administratifs ce sont les activités de classement, de suivi, d'archivages, etc. pourtant nécessaires pour la traçabilité des données qui sont reportées. Pour les personnels RH ce sont notamment les activités liées aux paies, au Accident du travail, au suivi des visites médicales qui sont prioritaires.
- **L'abandon de tâches** ou leur réalisation de manière trop rapide deviennent des arbitrages incontournables au regard de l'intensification du travail évoquée par les personnels. Parfois, ces arbitrages sont faits avec la hiérarchie, mais la situation la plus courante est que, face à cette organisation matricielle, les personnels doivent faire des priorités en fonction des informations dont ils disposent tout en sachant qu'elles pourront leur être reprochées. La priorisation devient la règle commune et le maître mot face à la surcharge de travail.

« La direction définit aussi indirectement tout ce dont elle ne parle pas ou peu, comme non prioritaire. Par exemple, les missions de protection et de police font partie de ces missions jugées non prioritaires et donc de plus en plus délaissées. » (Encadrement)

« Tout le monde est déresponsabilisé, à qui on rend compte de nos objectifs ? Même les objectifs bois, volume, à qui on doit en rendre compte ? On peut détruire la forêt sans mettre en cause les objectifs qui sont uniquement sur les volumes de bois à vendre. » (Encadrement)

- **La qualité insatisfaisante du travail.** Ce dernier signe est le plus souvent un résultat des deux premiers. En effet, que ce soit les AP, les Assistantes de production, les Assistantes administratives, ou certains encadrants, tous font le constat que la qualité de leur travail ne les satisfait pas. Non seulement le sentiment de mal faire son travail est très coûteux sur le plan psychique mais cela se double d'une perte de la finalité du travail fourni. Cette situation peut aboutir à un conflit de valeur entre la qualité attendue et le travail empêché. On soulignera ici les effets délétères du travail empêché en rappelant un propos d'Yves Clot : *« à l'observation, ce qui s'avère fatigant, ce qui exaspère les salariés, ce n'est pas la réalisation de la tâche, mais l'empêchement, l'arrêt de l'action. C'est de façon récurrente, de ne pas pouvoir terminer ce qui a été commencé, de devoir attendre en pensant à ce qu'on pourrait faire, de faire une chose en pensant à une autre et même de commencer une tâche en sachant très bien qu'on ne pourra pas la mener à bien. »*⁵⁸

⁵⁸ Y. Clot, *Travail à cœur : pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte, 2010.

Si les personnels ne peuvent pas agir leur son environnement de travail pour réaliser leur activité tâche, ils vont avoir recours à une sur-sollicitation de leurs propres ressources. Cette situation se prolonge les personnels peuvent être en situation de souffrance au travail, qui peut aller jusqu'à la décompensation⁵⁹, et l'épuisement professionnel⁶⁰.

Ces signes révèlent les contradictions portées par l'organisation elle-même. Pour Exemple, des orientations en terme de stratégies de développement interrogent les personnels rencontrés. Tel est le cas des nouvelles missions prescrites aux Services Travaux et Développement. Dans certains services les missions des personnels étaient dédiées, il y a deux ans, à 70% au développement local et 30% aux clients privés. Il y a un an cette tendance s'est renversée (70% aux clients privés et 30% au développement local). Au renversement important, parfois inexpliqué, de certains objectifs, ce sont les injonctions paradoxales qu'elles peuvent provoquer pour les personnels concernés qui est soulevé :

« Le client privé n'est pas le client normal de l'ONF. Le client normal est l'État et les Communes. C'est l'acte fondateur de l'ONF. On fait la gestion de la forêt privée depuis 1919, mais on n'a pas le droit de faire de la pub à cause de la concurrence aux experts. On intervient uniquement à la demande des clients privés. Les agents sont perdus, ne savent plus quelles sont leurs missions. De plus en plus on demande au service Travaux et Développement de faire ce type de mission de développement commercial alors que l'agent lui, il n'est pas commercial » (Encadrement)

De la même manière, alors que de plus en plus des objectifs sont assignés pour réaliser un nombre plus important de travaux auprès des communes, la majorité des acteurs (agents, chefs de services agence et agence travaux) indique que les Maires restent seuls décideurs de confier ou pas la réalisation des travaux à l'ONF.

« a minima, on essaie d'obtenir l'encadrement des travaux, car on est très mal si les travaux sont faits par des ouvriers sans l'encadrement de l'ONF. On nous demande de plus en plus de réaliser les travaux, mais la décision ne dépend pas de nous, mais des maires. Mais les maires aujourd'hui, ils sont choqués quand on leur demande de payer...le fait de payer est choquant pour eux. » (Encadrement)

La logique de spécialisation est favorisée par l'organisation matricielle, mais aussi par l'évolution des formations d'ingénieurs de plus en plus calées sur le modèle des écoles supérieures de commerce, au détriment de la culture technique, scientifique et professionnelle (environnement métier). Cette évolution est également encouragée par le mode de gestion des carrières des responsables de moins en moins associées à un environnement professionnel.

La « science » de la gestion devient indépendante des activités gérées. Les réorganisations vident l'activité de sa substance propre comme en témoignent la grande homogénéité des modes d'organisation, des instruments de gestion, des indicateurs, le « discours managérial », mais aussi les tentatives observées un peu partout pour distendre le lien entre les personnels et ceux pour qui ils travaillent.

À l'ONF cela se traduit par la volonté de plus en plus affichée de remettre en cause l'attachement et la responsabilité de l'agent forestier sur son triage en étendant cette responsabilité à l'UT sur l'ensemble des triages la composant. Ainsi le maillage de référence n'est plus le triage mais l'UT, à charge pour les membres de l'UT de se « débrouiller » pour que le travail soit fait vis-à-vis des engagements pris. Le non remplacement durable des postes vacants illustre cette tendance. C'est le même processus observé dans d'autres

⁵⁹ Une décompensation se caractérise par l'effondrement des défenses mises en place par la personne pour lutter contre la souffrance. Elle peut revêtir plusieurs formes : dépressions, violences pathologiques contre les autres ou retournées contre soi-même, tentatives de suicide, etc.

⁶⁰ Appelé également Burn out : un sentiment de fatigue intense, de perte de contrôle et d'incapacité à aboutir à des résultats concrets au travail » elle se manifeste par un déficit sthénique, découragement, démotivation, dévalorisation de soi, et dépression)

entreprises de service public où l'agent tend à n'être plus responsable de son secteur mais c'est toute l'équipe qui doit se réguler pour faire face aux variations de charge et aux absences. C'est la connaissance fine du terrain et les relations longuement tissées et entretenues par chacun sur son territoire qui permettent de réaliser le travail correctement et d'établir les relations de confiance nécessaire avec les acteurs du territoire.

Il ne s'agit pas de nier l'importance du travail d'équipe et de l'entraide, bien au contraire, car ces modes de travail sont nécessaires dans bien des registres de l'activité. On constate au contraire que le rythme de flux tendu et le mode de travail dégradé imposés faute de ressources suffisantes constituent un obstacle au travail d'équipe et à l'entraide, faute de disponibilité de chacun. L'individualisation des objectifs, qui plus est réduits à des aspects strictement quantitatifs et donc désincarnés et dénués de sens, renforce ces dérives délétères.

On assiste ainsi à une dépersonnalisation du travail et à une réification de l'activité, en particulier là où la machine ne peut pas se substituer à l'humain. Dans le même temps on exige toujours plus d'investissement de la part du salarié comme l'illustre la première phrase du chapitre consacré à la gestion des ressources humaines du COP 2012-2016 (page 39) :

« Les missions confiées par l'État à l'ONF dans son contrat impliquent l'adhésion et l'engagement des personnels de l'ONF pour atteindre les objectifs contractualisés. »

Le management par objectif est en premier lieu censé assurer la cohérence entre les objectifs des personnels et ceux de l'entreprise. Ce type de management permet ensuite d'évaluer l'entreprise, puis chacune de ses entités, jusqu'à chacun des salariés, en fonction de ses résultats (objectifs atteints ou non, s'y approchant, le dépassant).

Néanmoins, ce management pourrait avoir quelques dérives qui ne sont pas sans conséquences sur la santé des personnels.

D'importants travaux de recherches ont été menées sur les dérives du management par objectifs y compris auprès des populations fonctionnaires⁶¹. Quatre logiques caractérisent le management par objectifs⁶² :

- **Une logique d'individualisation : il s'agit** de conditionner l'évolution professionnelle de l'individu à l'atteinte d'une performance mesurée par ledit objectif."
- **Une logique de mobilité et de flexibilité :** l'exigence de performance du management par objectifs s'accompagne d'une très forte incitation à la flexibilité (« chaque agent doit pouvoir s'adapter à toutes les situations »),
- **Une logique de rejet :** le management par objectifs tolère difficilement la baisse de performance parce qu'elle menace l'expansion des résultats – ou des profits dans le secteur marchand. Il en résulte un rejet, parfois progressif et subtil, de ceux qui n'y arrivent pas ou plus. Cette logique se diagnostique également à travers l'emprise des indicateurs sur le quotidien des salariés. Supports des objectifs, ils évoquent un fantasme de « toute quantification »
- **Du « un pour tous » au « chacun pour soi » :** les logiques à l'œuvre dans le management par objectifs attaquaient les liens collectifs en sollicitant des individualités au mépris de la configuration groupale.

⁶¹ Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle - Pavageau Pierre, Nascimento Adélaïde et Falzon Pierre – Étude pour le Comité d'Hygiène et Sécurité Interdirectionnel (CHSI) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

⁶² Le néolibéralisme au mépris du collectif. Souffrance au travail, management par objectifs et délitement des groupes - Vincent Charazac

Ces travaux soulignent le lien de cause à effet entre le management par objectifs et les effets sur la santé mentale et physiques des individus concernés. De multiples ressentiment peuvent apparaître : hyperactivité, épuisement professionnel, passages à l'acte, sentiment de honte et de culpabilité, se sentir seul au milieu des autres, etc.

Ce management par les objectifs est manifeste notamment dans les actions envisagées dans les « 7 axes techniques et stratégiques de progrès » présentés dans la version projet du Projet Stratégique Lorrain 2012-2016. Nous pouvons en effet lire les actions suivantes :

« Mettre en œuvre une grille d'analyse des temps des temps et des coûts de production et définir par conséquences une fourchette de temps à passer et un coût moyen...
Maintenir l'effectif global et adapter les effectifs de chaque agence aux objectifs
Faire vivre et mettre à jour...
Faire l'inventaire des suivis réalisés...
Ajuster ces suivis avec du temps de personnel dédié...
Valoriser les suivis et données disponibles...
Être proactif...
Poursuivre le lobbying...
Faire le bilan de la mise en œuvre...
Mettre à jour tous les trois ans...
Exploiter les données...
Proposer un cadrage...en analysant les travaux...et programmer ces travaux...y compris recherche de financement...
Mettre à jour annuellement...
Formaliser et déployer...
Contrôler la mise en œuvre...
Mettre à jour le tableau de création...
Faire la liste des inventaires...
Planifier et hiérarchiser...
Établir et tenir à jour...
Suivi...Identification...Mise en place...Réalisation...Inventaire... »

Cet extrait reflète un risque sur lequel nous souhaitons alerter qui est celui au recours accru à la gestion de données. Soit une vision du travail et de son organisation marquée approche gestionnaire. Cette dérive a concerné plusieurs organisations (privées et publiques) et des retours d'expériences ont démontré que « sous une apparence pragmatique, la gestion constitue une idéologie qui légitime la guerre économique, l'obsession du rendement financier [...] La culture de la performance et de la compétition met tout le monde sous haute tension : épuisement professionnel, stress, suicides au travail. [...] Peut-on échapper à l'épidémie ? Peut-on repenser la gestion comme l'instrument d'organisation d'un monde commun ? »⁶³

Aussi, le contexte actuel de l'ONF Lorraine favorise le glissement vers cette logique gestionnaire. Cette orientation risque de cloisonner encore plus les services les uns par rapport aux autres, entraver les conciliations des contraintes des uns avec celles des autres, et exacerber ainsi les tensions psychosociales.

Dans quelques cas précis, si ce type de management peut permettre d'appréhender les activités qui en découlent des personnels ainsi dirigés, il s'économise toujours en partie de la question des moyens mis à disposition pour atteindre les objectifs ainsi fixés. Il gomme plus que partiellement la réalité du terrain et des pratiques. En termes de moyens, nous

⁶³ Vincent De Gaulejac – La société malade de la gestion – Idéologie gestionnaires, pouvoir managérial et harcèlement moral.

entendons, les moyens humains et matériels qui doivent être pensés et intégrés dans de tels projets complexes.

Or, au sein de ce projet, et à travers ses axes stratégiques de progrès, on peut constater que sur le plan humain, d'une part, un large pan de la question des compétences nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés (GPEC), est laissé en suspend, attendant les décisions et les orientations du national. D'autre part, sur le plan matériel, outre certaines considérations concernant les SI (des systèmes et des procédures pourtant toujours pas stabilisés), outre certaines réorganisations tels que les regroupements de collectifs de travail, la question des outils, du matériel de travail, pourtant déterminants pour les conditions de travail, de son exécution et donc, pour l'atteinte des objectifs, est quasi inexistantes.

Dans le cas le plus favorable, nous aurions pu constater que ces objectifs ont été fixés à partir d'indicateurs correspondant au plus près à la réalité des pratiques sur le terrain, ainsi, les décisions prises se seraient orientées de façon concrètes, en adéquation avec chacun des acteurs de l'organisation managée. Or, ce n'est pas le cas puisque ces indicateurs sont basés presque exclusivement sur la base de montants en euros. Ainsi, nous avons pu voir, par exemple, que l'IGA ne correspondait que très peu au travail réel effectué.

2. Les risques prévisibles liés au projet : une aggravation des effets sur les conditions de travail et la santé des agents

2.1. Une augmentation de la charge et d'intensification du travail

On constate l'absence de véritable dispositif d'évaluation de la charge de travail réelle, et encore moins d'outil prenant en compte les enjeux de santé au travail.

L'IGA (Indice Global d'Activité) est un outil de "pesée" et de comparaison des activités. Il consiste à valoriser le niveau d'activité de chaque structure, puis à établir un ratio de niveau d'activité par équivalent temps plein (ETP) des personnels fonctionnaires et assimilés.

Il repose sur la comptabilité des temps de poste fonctionnaire déclarés (répartition de la masse salariale) et basé sur la comptabilité analytique (CTPF). Cet outil est rejeté par les personnels au prétexte qu'il servirait la suppression des postes.

Il s'agit en effet d'un outil d'aide à la décision pour gérer la baisse globale des effectifs en tenant compte des écarts entre les structures et en visant à terme une convergence des « niveaux d'activité ».

L'analyse critique de cet instrument, quant à sa portée et à ses limites, notamment dans sa mesure de l'activité réelle, reste à établir.

Il est néanmoins flagrant que l'outil est très réducteur puisque les seuls critères de charge de travail pris en compte sont : la surface gérée, le nombre de forêts, la surface à aménager, le montant de travaux, les volumes martelés vendus. Ces critères sont uniquement quantitatifs (par définition) et ne prennent donc pas en compte les multiples variabilités des situations (comparaison des triages, par exemple).

Cette « pesée » des activités favorise une logique de réification, c'est-à-dire la réduction de quelque chose de vivant, le travail en l'occurrence, à une chose inerte, un objet. Elle suppose également une logique de découpage de l'activité réelle de travail, de manière à trouver matière à peser et à affecter tel critère de mesure à telle fonction. Cela peut conduire à réduire artificiellement l'activité à quelque chose de très formel jusqu'à lui faire perdre tout son sens.

Même si les aspects qualitatifs sont pris en compte dans cette *pesée* (théoriquement évalués à 0,3 ETP dans certains services), cette « mesure » de la qualité dans l'affectation des missions pourrait conduire à des situations de surcharge comme pourrait l'illustrer la suppression du poste responsable qualité et l'affectation de la mission qualité à une personne cumulant déjà d'autres missions diverses.

Par ailleurs, la prévision que nous faisons ici du risque de surcharge n'est pas lié à un raccourcis mathématique qui consisterait à conclure qu'il y aurait surcharge à partir du moment qu'il y aurait un projet de suppression de postes. Le risque de surcharge pour les personnels de l'ONF Lorraine est lié à la combinaison de plusieurs facteurs :

- une réduction significative des postes,
- une rigidification des procédures entravant les coordinations nécessaires aux collaborations,
- une perte de la vision globale à travers le morcellement du travail,
- une instabilité des outils et leur utilité relative ; même si dans certains cas ils contribuent à l'appauvrissement des métiers,
- une limitation des capacités internes et des moyens de production impliquant ainsi une externalisation des activités,
- une évolution des exigences du travail qui rentre en tension avec les moyens mis en place,
- une priorisation des activités éloignée de la réalité du travail,
- etc.

Ce risque de surcharge concernerait une part importante des personnels. Mais des cas de sous charge peuvent également exister. L'identification de ces situations est indispensable car les personnels dans ces situations, sont les plus concernés par les souffrances au travail invisibles. En effet, il leur est plus difficile d'exposer leur sous charge quand la majorité des collègues souffrent de surcharge. On assiste alors à des phénomènes d'isolement pathogènes pour la santé des personnels.

2.2. Une dégradation des rapports sociaux de travail

Nous avons, à plusieurs reprises dans ce qui précède, fait référence à la question des rapports sociaux de travail.

En effet, si la qualité des rapports sociaux a une influence sur l'effectivité et la qualité de la communication et de la collaboration entre postes et unités de la structure organisationnelle, elle est également déterminante en termes de santé au travail. D'une part parce qu'elle conditionne les possibilités d'entraide et plus largement de soutien social entre membres de l'organisation. D'autre part parce qu'une organisation devient pathogène si elle ne permet pas à l'individu de prévoir un espace d'interaction avec le milieu lui permettant de discuter des façons de faire le travail et d'y recevoir la reconnaissance dont il a besoin pour épanouir son identité.

Or les investigations réalisées nous conduisent à identifier un risque d'aggravation des tensions dans les relations de travail déjà identifiables et visibles actuellement. L'affirmation de l'existence de ce risque est fondée sur les observations suivantes :

- Des personnels qui éprouvent un sentiment d'iniquité relativement aux déclassements opérés dans le cadre du processus de réorganisation de l'office.
- L'existence d'un écart entre la légitimité formelle et celle reconnue. Cet écart peut donner lieu à la remise en cause d'une prescription ou d'une qualité de travail et ainsi être générateur de tensions. Ce sont notamment les écarts dans le statut et la fonction occupée par l'encadrement ou par le subordonné qui sont à l'origine de cette tension.

- L'existence d'une perte de visibilité sur les contraintes des uns et des autres. Des conflits, voire des violences émergent du fait de la non conciliation entre les contraintes.
- La superposition de deux circuits décisionnels opposés : un formel imposé par la ligne hiérarchique et un officieux plus adapté aux contraintes et aux exigences de l'activité.
- La crainte vis-à-vis de l'avenir malgré la pérennité de l'emploi visée. Cette crainte est notamment aiguë pour les personnels de fonction de soutien.
- Le recours à des stratégies de défenses individuelles pour faire face à l'environnement de travail de plus en plus marqué par la dégradation de l'ambiance, la perte du sens commun, la perte d'espaces de convivialité, etc.

2.3. Une perte de visibilité sur le sens et la qualité du travail

Cette perte de visibilité est le résultat du modèle matriciel de l'ONF Lorraine. Le morcellement du travail qui en découle et la charge de travail associée amènent les personnels à délaisser des activités importantes faisant pourtant partie de leur travail. Le délaissement de ces activités comme nous l'avons présenté dans le corps du diagnostic est autant délétère que la quantité du travail absorbée. En effet, les effets du travail empêché, reporté ou abandonné affectent intensément la santé psychique des personnels.

La perte de sens est liée également à l'éloignement des valeurs de l'ONF des valeurs des personnels. Allant de la mission de service public qu'ils perçoivent plus jusqu'à la destruction des forêts endommagée par la logique commerciale de plus en plus accrue au sein de l'office. Nombreux ceux qui expriment que ces nouvelles orientations sont complémentaires opposées aux motivations qui les ont poussés à choisir ce métier.

2.4. Une vulnérabilité préoccupante de l'organisation

L'organisation de l'office porte en elle-même ses points de ruptures. Le cumul de situations problématiques à tous les niveaux la rend vulnérable, fragile et instable. La vulnérabilité ici est entendue notamment en termes de risques opérationnels pour l'organisation mais aussi pour les différents personnels. Cette vulnérabilité se situe à plusieurs niveaux :

- Vulnérabilité des personnels : l'état de santé de certains personnels rencontrés est préoccupant.
- Du système : les situations critiques ne sont pas isolées, ne concernent pas un métier plus qu'un autre, tous sont concernés par des tensions plus ou moins aiguës et/ou chroniques.
- Des situations de travail singulières : des fonctions reposent sur une seule personne. En cas de départ ou de maladie, le travail ne peut pas se faire, « *laissé à l'abandon* ».
- Des missions centrales délaissées, que ce soit celles de l'ONF vis-à-vis de la forêt ou vis-à-vis de son personnel : la priorisation des missions est généralisée à tous les niveaux fragilisant ainsi l'ensemble de l'office.

2.5. Une dégradation de l'état de santé physique et mentale

Comme évoqué récemment, des personnels rencontrés présentent des signes d'atteinte à leur santé physique et mentale. Que ce soit au sein des personnels de terrain ou les personnels de soutien, nous avons rencontrés des personnes en présentant des signes d'épuisement professionnel, de dépression, de repli sur soi. D'autres ont témoigné des mêmes pathologies chez leurs collègues. Le sentiment de manque de reconnaissance est aiguë chez les personnels de fonction de soutien, notamment chez le personnel féminin des fonctions administratives. Des situations de « *sexisme banalisé* » nous ont été évoquées par

les personnes directement concernées. Ces problématiques n'ont pas fait l'objet d'une instruction précise dans le cadre de cette expertise mais nous estimons nécessaires de les signaler.

Des atteintes à l'intégrité physique existent également : nous avons rencontré au moins une personne qui a été frappée par un collègue, une autre a été menacée lors de l'exercice de ses fonctions. Les réparations (sanction par la Direction) ne sont pas estimées comme des mesures efficaces (gestion de la conséquence des tensions présentes mais non des causes multiples que nous avons citées). D'autres cas de mises à pied, de sanctions disciplinaires nous ont également été remontés. Seule une analyse quantitative pourrait évaluer la récurrence de ce type de situation.

Enfin nous avons rencontré une personne qui a fait une tentative de suicide, et deux autres qui ont eu des idées suicidaires lors des précédentes réorganisations.

Nous mentionnons ici ces cas afin d'alerter la Direction sur la nécessaire urgence de mettre en place un dispositif d'alerte afin d'identifier les personnels dont l'état de santé est préoccupant afin de mettre en place les mesures nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de travail et la prévention des risques professionnels (prévention primaire, secondaire et, tertiaire).

IV. Pistes de réflexion et leviers d'action

1. Introduction

Les pistes de réflexion et les leviers d'action que nous présentons dans cette partie sont élaborés au regard des enjeux de santé au travail.

Des travaux antérieurs à cette expertise ont déjà établi que l'organisation et le fonctionnement de l'Établissement sont fortement problématiques au regard des enjeux de santé au travail tant au plan national qu'au plan de la DT Lorraine, notamment :

- Le rapport intitulé « Mieux travailler ensemble, une réponse au mal-être au travail », réalisé par l'association « Connaître pour agir », et présenté au CHS en mai 2004, suite aux travaux de CHS effectués en 2003 sur le thème du mal-être au travail ;
- L'audit socio-organisationnel (ASO) réalisé par le cabinet Capital Santé à la demande de la DG de l'ONF entre janvier et avril 2012.

Ces deux types de travaux ont été principalement fondés sur l'analyse du ressenti des agents. L'expertise dont ce rapport est le résultat a également pris en compte le ressenti des agents mais comme une donnée parmi d'autres. En effet son matériau principal est constitué par les situations réelles de travail. Ces situations réelles de travail ne sont pas des données directement accessibles, mais reconstruites à partir d'entretiens et d'observations directes, ainsi que de travaux documentaires complémentaires.

La méthodologie de cette expertise est donc différente de celle utilisée dans ces autres travaux. Le diagnostic exposé dans le corps du rapport confirme les résultats de ces travaux en terme de souffrance au travail et de conditions de travail délétères et permet d'aller plus loin dans le questionnement du rôle et de la place des facteurs socio-organisationnels et économiques dans ce mal-être.

Ainsi il ressort clairement la nécessité de remettre en question la politique de la réduction des effectifs, engagée dès 1986 et amplifiée depuis 2002, qui produit depuis plusieurs années des effets délétères, effets qui s'accroissent au fil de la diminution des personnes présentes pour assurer les missions.

De même il importe que remettre en question le schéma organisationnel dans lequel s'inscrit cette politique depuis la réorganisation engagée en 2002 puisqu'il comporte également de nombreux facteurs de risque pour la santé et la sécurité des travailleurs.

La remise en question des réductions d'effectifs et du schéma organisationnel, ainsi justifiée pour des raisons de santé au travail, conduit à « remettre les hommes au centre du management », ce qui apparaît également une condition nécessaire de sécurisation de l'avenir de l'entreprise à moyen et long terme.

Les pistes de réflexion qui suivent ne constituent pas des solutions toutes faites mais des aides à la réflexion pour conduire cette double remise en question en intégrant les dimensions de santé et de sécurité au travail.

Les leviers d'action proposés s'appuient principalement sur des ressources identifiées au cours de nos investigations. Ces ressources demeurent très importantes dans cet organisme dont la culture professionnelle est à la fois séculaire et projetée dans l'avenir. Toutefois ces ressources sont largement étouffées et découragées par les dérives bureaucratiques et commerciales au détriment des missions principales de chacun, qu'il relève des fonctions de production ou des fonctions de soutien.

Chaque thème de réflexion est précédé d'un bref rappel des principaux éléments de diagnostic afin de bien faire le lien avec les facteurs organisationnels, sociaux et économiques de risque au travail.

2. Changer de modèle organisationnel et redonner du sens aux emplois

2.1. Remettre en question le projet de réduction d'effectif au regard des enjeux de santé au travail et de la mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt

2.1.1. RAPPEL DU CONSTAT

Le diagnostic a établi que les agents sont placés face à des injonctions paradoxales liées à une confusion croissante entre un rôle politico-économique et la mission de gestion durable et multifonctionnelle de l'Onf qui perturbe gravement les valeurs de l'établissement, le sens du travail et l'implication des agents. Les tensions entre missions de service public et activités concurrentielles, entre gestion durable et objectif commercial, entre temps long et temps court, entre développement durable et développement local... sont telles que les agents et l'institution se trouvent parfois en infraction au code forestier.

Dans le même temps, « Le Contrat d'Objectifs et de Performance 2012-2016 signé entre l'État, l'ONF et la FNCOFOR prévoit la baisse encadrée des effectifs d'ici à la fin de l'exercice civil 2016 au titre de la participation à l'effort général de réduction des déficits publics.

Il impose ainsi une réduction des effectifs selon les orientations suivantes :

- une réduction des effectifs à hauteur de 1,5% par an,
- incluant le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite

Toute autonomie est laissée à l'ONF pour définir les modalités de mise en œuvre des objectifs fixés par le COP. »⁶⁴

Cette injonction faite à l'ONF de réduire ses effectifs se traduit par un objectif de baisse des effectifs sur la durée du COP de 9% pour les fonctionnaires et de 5,8% pour les ouvriers forestiers.

Dans la pratique la direction a largement anticipé l'objectif assigné par le COP en poursuivant une politique de non remplacement des postes vacants dont le nombre représente encore, au 31/12/2012, parmi les seuls effectifs des UT, 4% des agents patrimoniaux .

Le Conseil d'Administration, dans sa résolution du 27 juin 2013, a confirmé cette stratégie et maintenu cet objectif de réduction d'effectifs, tout en enjoignant à la direction de préserver les ressources dans les UT et les UP et de concentrer les suppressions de postes sur les effectifs des agences et de la DT.

Pourtant, la réduction continue des effectifs depuis 2002 désorganise le processus d'activité au point que l'ONF n'est plus en mesure aujourd'hui d'assurer pleinement et correctement ses missions. Dans le même temps les conditions de travail et la santé des salariés se sont dégradées. En particulier, les situations d'isolement se sont aggravées selon un cercle vicieux puisque le manque de disponibilité restreint les possibilités d'entraide. Rappelons que ces situations délétères ne se limitent pas aux agents patrimoniaux et se retrouvent également dans les bureaux, que ce soit en agence ou à la DT.

⁶⁴ Document d'information en vue de la consultation sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance Etat / ONF/ FNOCOR 2012-2016. Page 9.

2.1.2. SORTIR DES INJONCTIONS PARADOXALES QU'IMPOSE LE MODÈLE ÉCONOMIQUE ACTUEL

Il convient de repenser le modèle économique pour supprimer les injonctions paradoxales entre la mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt, la réduction des effectifs et l'augmentation des recettes et des marges.

La stratégie économique de l'Établissement le positionne de plus en plus comme un prestataire au service de la filière industrielle et des élus locaux. Ce positionnement nourrit de fortes interrogations et inquiétudes quant à la place réelle de la mission de gestion durable et multifonctionnelle, dans un contexte historique de privatisation des services publics, de prédominance de l'idéologie libérale et de remise en cause du modèle de société hérité du programme du Conseil National de la Résistance mis en œuvre en 1945-1946.

Tout en prenant conscience que certaines limites sont atteintes, le Conseil d'Administration (CA) maintient aujourd'hui une politique qui poursuit des objectifs qui s'avèrent en pratique antagonistes :

- La diminution des effectifs engagée depuis la réorganisation de 2002 se traduit par une détérioration des conditions de travail des agents qui ne leur permet plus d'exercer pleinement leur mission ;
- La priorité est mise sur les activités commerciales et les objectifs quantitatifs et financiers, au détriment des missions régaliennes et des objectifs de qualité ;
- Cette politique affecte la performance globale de l'établissement, en contradiction avec l'objectif assigné d'amélioration continue des performances, et génère des risques multiples pour l'ONF et ses partenaires.

Cette position du CA résulte peut-être d'un manque de connaissance de la situation réelle de l'établissement en matière de conditions de travail et de santé des agents, mais aussi quant aux nombreux risques mis en évidence dans ce rapport liés au fait que l'Établissement ne parvient plus à assurer correctement ses missions.

Cette hypothèse repose sur le fait qu'il est difficile pour les responsables opérationnelles de faire remonter la gravité de la situation, compte tenu des liens hiérarchiques et bureaucratiques. L'évolution des cursus de formations des ingénieurs, la méconnaissance des exigences du travail réel, la division du travail, le cloisonnement des services, les différences de statuts et la séparation de l'agence travaux, et enfin le système de reporting, ne permettent pas de prendre en compte correctement, ni la complexité, ni l'intensité des problèmes vécus par les agents. Il existe pourtant de nombreux signaux liés notamment à des incidents et des accidents, y compris les plus graves. Mais ceux-ci sont interprétés comme des défaillances ponctuelles, des erreurs humaines et non comme la conséquence d'une organisation défaillante.

Nous invitons donc le CTHSCT à informer les membres du CA des résultats de cette expertise pour que le CA prenne mieux la mesure du mode de fonctionnement dégradé dans lequel interviennent les agents pour accomplir leur mission et de l'impasse dans laquelle ils se retrouvent désormais, tant dans les fonctions directes de production que dans les fonctions de support technique ou administratif.

Nous invitons également le CTHSCT à agir de concert avec le CHSCT des ouvriers forestiers dont la population est particulièrement éprouvée en raison de la pénibilité et de la dangerosité extrême de leur activité mais aussi du fait que celle-ci se situe en bout de chaîne et qu'elle subit les défaillances successives de l'organisation. L'accidentologie massive, souvent grave et parfois même mortelle, qui frappe cette population devrait faire l'objet de toutes les attentions pour en supprimer les causes, même si des actions de prévention, manifestement insuffisantes, sont engagées depuis quelques années.

Le levier d'action le plus évident pour sortir des injonctions paradoxales du modèle économique actuel consiste à recentrer l'activité de l'Établissement sur les missions de service public et d'intérêt général définies par le Code forestier et à redonner aux agents les moyens organisationnels, matériels et humains suffisants pour exercer correctement leur mission. Cette orientation a d'autant plus de sens pour les agents que c'est celle pour laquelle ils se sont investis en choisissant de faire leur carrière à l'ONF.

Ce recentrage de l'activité est en cohérence avec la réalité économique et sociale de la filière de la forêt qui doit sortir d'une logique dogmatique et mécanique de réduction des emplois d'autant que les marchés du bois et de l'énergie bois s'ouvrent sur des nouvelles dimensions prometteuses. Des exemples d'exploitation et de valorisation des forêts montrent en effet que la rentabilité peut être notamment améliorée en offrant des cadres de travail équilibrés et valorisants aux salariés et en créant des emplois. Parmi ces exemples, on peut évoquer notamment les exploitants adhérents de l'association Prosylva, ou encore le Parc Naturel Régional du Vercors qui depuis 10 ans au moins travaille à la création d'un marché du bois local, dans une logique de circuits courts et d'économie locale circulaire indépendante des cours du bois national, les prix établis localement permettant de rentabiliser des prélèvements en massif montagneux difficile d'accès.

2.1.3. REMETTRE EN CAUSE LE DOGME DE LA BAISSSE DES EFFECTIFS AU RISQUE DE PERDRE L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET HUMAINE

La position ambiguë du CA résulte également de l'acceptation du dogme de la baisse globale systématique des effectifs du service public, même s'il recommande une application différenciée au bénéfice du terrain, ce qui peut constituer la reconnaissance qu'il n'est plus possible d'aller plus loin en la matière.

Si nous parlons de dogme, c'est que dans bien des cas, le développement d'une activité au regard d'une mission donnée peut exiger un renforcement des effectifs. En effet dès lors que cette activité repose essentiellement sur le travail humain, son développement ne peut résulter que d'une évolution positive des pratiques de travail et/ou des effectifs. Poursuivre une politique de baisse des effectifs dans ce contexte relève soit de la croyance en l'existence de sureffectif, soit de la croyance en la possibilité d'augmenter sans cesse la productivité, soit de la volonté d'abandonner certaines activités, soit d'une combinaison de tout ou partie de ces motifs.

Dans le même temps, on note que l'Établissement n'hésite pas à prévoir l'augmentation de ses effectifs sur des fonctions commerciales ou marketing, qui correspondent à des priorités stratégiques explicites, sans qu'on perçoive le lien avec les exigences du code forestier.

Le COP prévoit en effet (page 39) que : *« Pour accompagner spécifiquement le développement des activités concurrentielles liées aux grands comptes, l'ONF sera autorisé à recruter des personnels adossés à des contrats de droit privé, dans la limite de 40 par an durant les années 2013 et 2014, soit dans la limite de 80 ETPT net en cumul à échéance de fin 2016. »*

Le COP indique également (page 43) que : *« La transcription financière des engagements et objectifs stratégiques du présent contrat conduit à des recettes en progression dans tous les secteurs d'activité de l'ONF : bois et produits du domaine, frais de garderie, missions d'intérêt général commandées par l'État ou les collectivités, activités concurrentielles. Ces produits ne pourront être obtenus que par la mise en œuvre de moyens également en progression pour les achats et les activités sous-traitées, pour la masse salariale y compris les charges patronales, ou pour le renouvellement de ses moyens de production. »*

Le COP reconnaît donc ici qu'il n'est pas possible, dans le contexte de l'activité de l'ONF, d'accroître les résultats sans augmenter les moyens, tout en recherchant en toute légitimité à améliorer l'efficacité de l'organisation. Ce constat traduit une tension certaine avec l'objectif de réduction des effectifs de -1,5% par an.

Or, mieux valoriser la forêt suppose plus de professionnels en forêt car c'est là que se situe l'essentiel du travail à réaliser, sans qu'il soit possible d'industrialiser cette activité et de substituer la machine à l'homme, sauf à remettre en cause les fondements du code forestier. On assiste pourtant depuis 2002, comme dans beaucoup d'autres entreprises, à une réallocation des effectifs selon un processus de bureaucratisation et de technocratisation, au détriment des agents de production en nombre de plus en plus réduit et alors même que les exigences (environnementales, sécuritaires, réglementaires...) sont croissantes.

Même si les agents des fonctions de soutien sont justement là pour mieux prendre en compte ces exigences croissantes, leur utilité est souvent entravée par le manque de proximité et les cloisonnements de l'organisation au point d'ajouter de nouvelles contraintes aux agents de production. Ces dysfonctionnements sont d'autant plus délétères qu'ils génèrent de nombreuses tensions entre les uns et les autres. Les gains de productivité trouvent alors leurs limites qui s'expriment par le travail empêché, les incidents, la démotivation, l'absentéisme, et au bout du compte les maladies d'origine professionnelle et les accidents du travail.

Le calibrage correct des effectifs doit donc reposer sur une mise à plat de l'organisation et sa reconfiguration pour lutter contre les facteurs organisationnels délétères actuels et pour mettre véritablement cette organisation au service de la mission de gestion durable et multifonctionnelle, processus qui prendra nécessairement du temps.

Dans l'immédiat, les manques les plus criants sont connus localement des agents, de leurs représentants et des responsables de services. En tout état de cause les postes vacants doivent être pourvus et les personnes absentes remplacées.

Il est important que les décideurs à tous les niveaux acceptent de considérer que la notion de sureffectif est un préjugé tant que ce sur effectif n'a pas été démontré. Ce que cette expertise montre est le contraire : dans le fonctionnement actuel, la plupart des agents sont en situation de surcharge et surtout une part importante du travail n'est pas réalisée.

Les quelques cas de sous-charge en agence ou à la DT ne doivent pas faire illusion : ce sont également des situations délétères pour les personnes concernées. D'autant que cette situation de sous-charge peut être le résultat d'un « désahabillage » de ces postes, en vue probablement de leur suppression, le travail ayant été réaffecté à d'autres agents souvent déjà surchargés ou le devenant à cette occasion.

2.1.4. REPENSER LE PROJET STRATÉGIQUE TERRITORIAL EN INTÉGRANT DES OBJECTIFS QUALITATIFS ET EN PRENANT EN COMPTE LES EXIGENCES DU TRAVAIL RÉEL

Le projet stratégique censé assurer la mise en œuvre du COP met surtout l'accent sur les objectifs quantitatifs, au détriment des objectifs qualitatifs, vidant ainsi ces objectifs de leur sens au regard des enjeux de gestion durable et multifonctionnelle. La performance évaluée est réduite à ces objectifs quantitatifs et ne rend pas compte de la performance réelle. Certains résultats « positifs » ne sont pas pris en compte tandis que certains coûts demeurent cachés et que certains risques sont ignorés.

L'accent mis explicitement sur « *la stratégie des bureaux d'études et la stratégie marketing et commerciale* »⁶⁵ pour répondre « *aux attentes des partenaires et clients* », favorise une dérive en faveur des intérêts privés au détriment de la mission de service public.

La stratégie de contractualisation et de vente de volumes de bois est également critiquée par les agents pour son manque de cohérence économique, car elle ferait perdre de l'argent à

⁶⁵ Document d'information en vue de la consultation sur le projet de mise en œuvre de la diminution des effectifs dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance État / ONF/ FNOCOR 2012-2016. Page 10.

l'Office ou aux collectivités locales sans même toujours profiter aux entreprises locales. Cette perception des agents traduit et alimente une perte de confiance qui renforce les facteurs organisationnels délétères.

Les représentants du personnel au CTHSCT pourraient donc demander au comité d'entreprise de réaliser une expertise indépendante sur le modèle économique de l'Établissement et son impact sur l'emploi et les conditions de travail.

Il importe en tout état de cause de revoir le projet stratégique territorial dans une perspective globale de gestion durable et plurifonctionnelle dont il doit constituer une déclinaison explicite.

Cela suppose notamment d'intégrer des enjeux et des éléments qualitatifs dans la détermination des objectifs. Néanmoins, une vigilance est nécessaire quant à la définition d'indicateurs qualitatifs qui resteraient insignifiants⁶⁶ pour les personnels.

Cela suppose également un travail d'explication auprès des partenaires de l'Office pour que le rôle des agents ne soit pas instrumentalisé et réduit à celui de prestataire de service.

La tâche est délicate car les agents assument à la fois un rôle régalien, un rôle de conseil et un rôle d'opérateur exemplaire, qui plus est de manière différenciée selon le statut de la forêt.

Il convient donc de prévoir également un renforcement de la formation et de l'outillage des agents, y compris via l'organisation elle-même.⁶⁷

2.1.5. MIEUX VALORISER LES DIMENSIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

Au cours de la dernière décennie la vente de bois n'a représenté qu'environ 30% du chiffre d'affaires de l'Office, alors qu'elle représentait environ 60% au cours des années 70. Dans le même temps le prix unitaire du bois sur pied est passé de 73 € à 31 € (en euros constant 2012). La contribution de l'État est donc devenue largement prépondérante sur les dernières décennies à l'égard d'un Établissement dont la mission s'inscrit, faut-il le rappeler, dans un horizon temporel d'au moins 150 ans.

S'il avait fallu exiger un « retour sur investissement » sur une génération pour la mise en place des infrastructures dont bénéficient la France depuis Colbert, la quasi totalité d'entre elles n'aurait jamais vu le jour.

De plus, cette contribution est également nécessaire puisque l'ONF assume un rôle multifonctionnel face aux différentes dimensions de la forêt. Cette contribution publique rémunère donc également la mission patrimoniale dans ses dimensions sociales et environnementales.

On peut à cet égard observer que dans les pays anglo-saxons, l'accès dans les parcs nationaux est payant tandis que la plupart des musées publics et des jardins botaniques sont au contraire libre d'accès. En France, la tradition est plutôt l'inverse. Dans les démocraties, il revient à chaque société de déterminer la manière dont elle entend valoriser son patrimoine. La France dispose de l'une des trois plus grandes forêts d'Europe. C'est le patrimoine le plus valorisé par la population qui bénéficie depuis toujours de ses multiples fruits (fructus) selon des pratiques ancestrales ou plus contemporaines: affouage ; cueillette (champignons, fruits des bois, plantes aromatiques ou médicinales... chasse, promenade et randonnée à pied, à vélo, à cheval, varappe, etc...) La forêt est notamment le principal espace de respiration et de loisirs dans un pays où 9 habitants sur dix résident et travaillent en milieu urbain. Or ces

⁶⁶ CF. les travaux de Vincent de Gaulejac « La société malade de la gestion »

⁶⁷ Un exemple intéressant est à souligner qui montre que l'Établissement dispose de ressources sur lesquelles s'appuyer pour fonctionner autrement et correctement : face à un prestataire qui souhaitait débarker sans délai malgré l'état des sols et contre l'avis de l'agent patrimonial, ce dernier a bénéficié du soutien du chef d'agence et du directeur territorial qui a fait un courrier officiel pour rappeler les prérogatives de l'AP en la matière.

résultats de l'action multiséculaire des agents de l'Établissement sont peu valorisés dans le discours de l'Office. À l'inverse, seules la vente de bois et les missions contre rémunération sont valorisées.

La forêt et son Office jouent ainsi un rôle socio-culturel largement plus important que, par exemple, tous les parcs d'attraction réunis, et cela de manière libre, principalement gratuite et facilement accessible à la quasi totalité de la population. Si les règles de définition du PIB étaient moins arbitraires, la contribution du bilan socio-économique de l'Office apparaîtrait bien différente.

En attendant, une meilleure valorisation des dimensions sociales et environnementales de la mission de l'ONF reste à opérer pour mieux reconnaître et faire reconnaître le travail de ses agents. Le critère de chiffre d'affaires est largement insuffisant et ne rend compte que d'une partie de l'activité des agents. Aujourd'hui la contribution de l'État peut être perçue comme une subvention d'équilibre alors qu'il s'agit de la rémunération de missions régaliennes et de services publics. Les instruments de gestion actuels ne permettent pas de valoriser la dimension durable et plurifonctionnelle de la forêt. Pire, ces indicateurs, sous leur forme actuelle, ont tendance à distinguer et opposer artificiellement ces fonctions, faute de vision globale des décideurs, et de choix intégrant cette dimension durable et multifonctionnelle. C'est l'une des raisons majeures du tiraillement auquel les agents sont soumis.

Cette piste de réflexion ne vise pas à gommer la dimension économique mais simplement à la remettre en perspective en cohérence d'une part avec l'orientation durable de la mission de gestion, et d'autre part, avec les autres dimensions sociales et environnementales de cette gestion durable.

À l'instar d'autres organismes, l'ONF pourrait engager un travail sur l'estimation de la valeur des aménités de la forêt actuellement non comptabilisées si elles ne se concrétisent pas directement en chiffre d'affaires. Ces aménités concernent la captation des émissions de CO₂, la lutte contre le réchauffement, les loisirs, le bien être et la santé, la biodiversité animale et végétale... mais aussi la valeur des paysages, la production culturelle d'imaginaires (contes, légendes...) que la forêt a toujours généré. Une condition déterminante pour cette pise, est celle de la réaffirmation de la notion du bien public.

Par exemple, le Commissariat d'Aménagement du Massif Central et la Région Auvergne ont conduit une évaluation de ce type en 2012 pour les espaces ruraux et montagnards sous valorisés dans l'économie financiarisée. Ce travail illustre les évolutions en cours en matière de prise en compte des aménités, même si leur estimation mérite encore des recherches et des précisions

Par ailleurs, il importe que les décideurs prennent en compte les interrogations des agents relativement à des discours sur les contraintes économiques, notamment « le cours international du bois » :

- Les agents évoquent le fait que du bois d'œuvre est exploité en Lorraine pour partir en containers dans de lointains pays, ce qui témoigne de l'intérêt des bois lorrains. Dans le même temps, du bois importé concurrence fortement le bois d'œuvre lorrain et bientôt même le bois énergie.
- Les agents déplorent également le fait que des gros opérateurs de centrales de chauffage au bois tirent un parti indéniable des faibles cours du bois alors que la valeur du bois devrait être équitablement partagée entre les consommateurs, les collectivités propriétaires, les producteurs de chaleur, les forestiers et la forêt. Plutôt que de demander à l'ONF de réguler ses équilibres financiers en jouant sur la variable humaine, l'État devrait mobiliser toutes les possibilités (politiques publiques, politiques fiscales, réglementation, régulation des marchés...) pour améliorer le cours du bois (notamment énergie). L'État intervient déjà pour réguler les marchés de l'énergie ainsi que dans beaucoup d'autres filières économiques (automobile, livre, banque...). Dans le contexte d'explosion des projets en énergie-bois, les agents ne comprennent pas qu'une politique nationale volontariste ne soit pas mise en œuvre sur ce plan pour éviter un naufrage qui

ne sera pas seulement celui de l'ONF et de ses salariés mais plus globalement de la filière bois et de la forêt.

2.1.6. LUTTER CONTRE LE RECOURS ACCRU À L'EXTERNISATION

Cette recommandation concerne aussi bien les personnels de terrain que les fonctions de soutien (Informatique, Comptabilité, etc.) L'externalisation ne permet pas la préservation et la pérennisation de l'emploi avec des ressources internes. De plus, les conséquences directes et indirectes de cette modalité ne seraient pas visibles à courts termes mais à moyen ou à long terme. En effet, les personnels de l'ONF Lorraine pourraient se retrouver ainsi dans des situations régulières dans lesquelles, au lieu de se consacrer à leur cœur de métier, ils vont à la gestion des entreprises externes. Ces dysfonctionnements ne sont pas sans conséquences sur la santé des personnels.

2.2. Recentrer l'organisation sur les UT et les Agences territoriales dans le cadre d'une approche globale de l'activité

2.2.1. RAPPEL DU CONSTAT

Aujourd'hui les agents patrimoniaux sont devenus une ressource rare et insuffisante au regard de la taille des triages pour assurer l'ensemble de la mission de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt.

Face à cette pénurie, les différents services aux différents niveaux de l'organisation s'efforcent de capter cette ressource trop rare, pour obtenir des informations et lui confier des tâches à réaliser. Or ces services sont de fait placés en concurrence, chacun poursuivant ses objectifs spécifiques sur lesquels il est évalué, sans vision d'ensemble et sans compréhension des exigences et contraintes de chacun.

Au final, ces modes de fonctionnement des services « en parallèle » et la division du travail en interne, pensés en principe pour simplifier le travail et le rendre plus performant, perturbent l'organisation du travail d'agents déjà débordés, et fabriquent du travail peu efficace, voire inutile dans certains cas.

À titre illustratif, les agents forestiers sont contraints de passer plus de temps devant un écran d'ordinateur ou au volant de leur véhicule qu'à faire leur travail dans la forêt et/ou auprès de leurs interlocuteurs alors même que les surfaces des triages ont doublé. Cet écart est encore pire pour les agents de production des services situés en Agence.

La taille des triages et le schéma organisationnel entraînent une charge de travail de moins en moins supportable. En conséquence les activités de terrain ne peuvent plus être réalisées comme elles le devraient, mettant les agents en porte-à-faux au regard de leurs missions et de leurs responsabilités et générant ainsi un profond mal-être.

De plus, de nombreux outils de gestion, de pilotage et de travail sont instables et contribuent à la désorganisation (processus informatiques, démarche qualité ISO, circuits de décision, pression du reporting...).

L'aggravation de la désorganisation crée un mal-être croissant des agents et inversement le mal-être aggrave la désorganisation (risque de cycle de destruction, violences, accident grave, suicides...)

La faible attractivité régionale est aggravée par des conditions de travail dégradées et inversement ces mauvaises conditions renforcent le turn-over qui participe également à la désorganisation.

2.2.2. SUPPRIMER LES FACTEURS ORGANISATIONNELS DÉLÉTÈRES

En application des principes de prévention édictés par le code du travail (Article L4121-1 et suivants), l'employeur doit supprimer les différents facteurs organisationnels de risque pour la santé mis en évidence dans le rapport : division et morcèlement du travail au travers de l'organisation matricielle, individualisation excessive de l'activité et des objectifs, instauration de relations de type client-fournisseur, en lieu et place de collaborations, aboutissant à des formes de concurrences internes et à des modes de décision ne prenant plus ou mal en compte les enjeux de la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt...

Il convient en premier lieu de clarifier les enjeux de la gestion durable et multifonctionnelle et d'en décliner les conséquences tout au long du processus de production. À cet égard, la démarche qualité engagée il y a quelques années s'est traduite par une segmentation artificielle de ce processus productif qui comporte par contre différentes phases sur lesquelles interviennent de manière, en principe complémentaire, différents intervenants. Ce processus est complexe puisqu'il intègre des interventions s'inscrivant dans des temporalités différentes et qu'il peut comporter des formes de relation en boucle ou des itérations entre différentes étapes.⁶⁸

Cette clarification du processus et des contributions respectives des uns et des autres favorisera la réflexion sur la réorganisation des différentes entités et des différents métiers de l'organisation. Elle doit permettre également à ce que chaque entité et chaque métier dispose d'une compréhension suffisante du processus d'ensemble, de sa contribution spécifique et la manière dont cette contribution s'ajuste avec celles des autres entités et métiers. Ainsi chacun peut accomplir son travail en prenant en compte les contraintes des autres intervenants.

Face à la complexité de l'activité et à l'importance des aléas, il importe également de prévoir des marges de manœuvre pour chaque entité et chaque métier, et des modes de coordination discrets pour favoriser ces ajustements au fil de l'activité.

La proximité des différents acteurs impliqués, responsables inclus, et la réorientation des exigences tant dans les objectifs que dans la manière de rendre compte de l'activité au sein de l'organisation, peuvent permettre d'éviter la lourdeur et les effets réducteurs et délétères des modes de coordination actuels.

L'unité du processus productif (la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt) et de la culture professionnelle (la sylviculture), la proximité et la clarté du rôle des uns et des autres, une certaine redondance des compétences favorisées par les parcours professionnels, ainsi qu'un calibrage des effectifs intégrant les absences et les indisponibilités, favoriseront l'adaptation de l'organisation aux aléas en permettant de ne pas laisser de tâches « orphelines » et de remédier aux petits dysfonctionnements.

Outre sa complexité et son incertitude, l'activité se caractérise sur le terrain par son caractère pénible et dangereux. Ces caractéristiques doivent donc également être intégrées tout au long du processus et à tous les stades de l'activité, depuis sa conception jusqu'à sa réalisation. Cet enjeu représente un axe fort pour repenser l'organisation et inverser la logique « top-down » de l'organisation actuelle qui étouffe la prise en compte de l'activité réelle. La plus grande vigilance doit être accordée au travail en sécurité et aux règles de prudence qui permettent de l'assurer.

Il faut intégrer ici la responsabilité de chacun en tant que responsable hiérarchique et/ou « donneur d'ordre ». La vigilance envers les enjeux de santé et de sécurité vaut pour le travail que chacun fait mais aussi celui que chacun confie à d'autres, notamment aux ouvriers forestiers de l'agence travaux ou à ceux des entreprises prestataires. Les ouvriers

⁶⁸ On rappelle que ce processus productif a servi de fil conducteur aux investigations réalisées au cours de cette expertise.

sont en effet les plus exposés à la pénibilité et à la dangerosité du travail forestier pour plusieurs raisons, notamment :

- leur activité spécifique (bucheronnage, débardage...),
- le cadre de sous-traitance dans laquelle ils opèrent et des logiques financières qui peuvent réduire leurs moyens de faire face aux problèmes rencontrés.
- Le fait qu'il s'agit d'une population déjà fragilisée puisque soumise depuis longtemps à ces conditions de travail difficile du fait de son ancienneté.

Ce caractère pénible et dangereux de l'activité forestière doit conduire à mettre en place une organisation permettant d'analyser collectivement tous les presque-accidents et donc à valoriser l'analyse des erreurs. Cela suppose de sortir de la logique de la « faute » et de la « sanction » et plus largement d'une logique de culpabilisation qui est antinomique avec une véritable politique de sécurité. Celle-ci nécessite au contraire la valorisation de la reconnaissance des situations incidentelles à des fins pédagogiques et de retour d'expérience. Il est en effet avéré qu'il est indispensable de garantir l'absence de sanction pour implication dans tout incident ou accident, quelque soit son degré de gravité. Cette condition est un préalable à l'implication des agents dans l'analyse des causes des incidents et des accidents, à l'exemple des dispositions prévues par le code de l'aviation civile (article L722.3). La seule exception de ce dispositif d'encouragement de l'expression des erreurs et des presque-accidents serait le cas de violation délibérée de règles de sécurité dans l'intention de nuire.

L'organisation doit donc permettre que les agents patrimoniaux, les ouvriers forestiers, leurs responsables et plus largement l'ensemble des agents puissent analyser l'enchaînement des causes et des circonstances de tout événement significatif, y compris les facteurs organisationnels à tous les niveaux de décision. Les salariés et les responsables doivent ensuite pouvoir tirer les enseignements de ces analyses pour améliorer en permanence l'organisation et les pratiques de travail, là encore à tous les niveaux de décision, de sorte qu'aucun niveau n'ait à supporter les défaillances des niveaux situés en amont. Ce changement organisationnel et culturel est un sujet en lui-même que cette expertise met en lumière et qui nécessiterait des investigations spécifiques. Cet axe peut être un puissant levier de changement impulsé de concert par les CTHSCT des deux populations salariées de fonctionnaires et d'ouvriers de droit privé, avec les autres acteurs de la prévention.

La logique collaborative ainsi promue doit conduire à sortir de la logique interne « client-fournisseur », dont les effets néfastes pour la performance globale et délétères pour les agents ont été montrés. Dans le même esprit, le système de facturation interne doit être revu : à quoi sert-il ? à qui sert-il ? Plus largement c'est la comptabilité analytique et les Indicateurs Globaux d'Activité (IGA) qui doivent être repensés pour mieux intégrer la finalité de l'Établissement. Ces instruments, et plus largement les différents outils de reporting, ne sont pas des instruments « purement » techniques.⁶⁹ Il importe que les acteurs adoptent une pratique réflexive à leurs égards pour les adapter au mieux de leurs besoins, qu'ils soient les moins réducteurs possibles, et qu'ils demeurent des outils d'aide à décision, aux côtés d'autres moyens mieux à même de prendre en compte la complexité de l'activité réelle et les enjeux de la gestion durable et multifonctionnelle.

La prise en compte du processus réel de production doit également permettre de recentrer l'organisation sur les UT et les Agences territoriales en veillant à ce que le sens principal du soutien aille bien des Agences vers les UT, et non l'inverse, en renforçant les collaborations directes sur le terrain (UT, triage...).

⁶⁹ « Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », Michel BERRY, Centre de recherche en gestion de l'école polytechnique, Juin 1983 (document téléchargeable sur l'Internet).

Il s'agit enfin de simplifier l'infrastructure en remettant autant que possible les forces de la DT et des Agences sur le terrain, dans la mesure où ces étages de l'organisation apparaissent aujourd'hui mal définis entre le national et le local. Ce recentrage en faveur du terrain concerne les fonctions techniques mais aussi les fonctions plus administratives. L'équilibre est à rechercher entre la mutualisation nécessaire pour disposer de la taille critique suffisante pour constituer de véritables équipes professionnelles et la proximité des acteurs de terrain avec lesquels ces équipes doivent travailler.

L'échelon régional garde certainement une part de pertinence, ne serait-ce qu'en raison de la place de l'interlocuteur politique régional, mais la plupart des ressources situées au niveau de la DT auraient plus de pertinence au niveau de l'agence et des UT. Dans certains cas le niveau pertinent de mutualisation de certaines ressources peut se situer plus en lien avec le plan national.

Quel que soit le niveau de mutualisation, cela ne signifie pas nécessairement et systématiquement que les personnes soient regroupées en permanence sur un même lieu géographique compte tenu des moyens de travail en réseau. Ces moyens offrent une certaine souplesse pour mettre en place des modes d'organisation pour concilier les besoins de constitution de véritables équipes parmi les fonctions support et la proximité des bénéficiaires.

La localisation géographique des postes doit faire l'objet de la plus grande attention et être gérée dans la durée compte tenu des éléments suivants :

- La mobilité géographique peut être favorable aux agents si elle représente des opportunités d'évolution choisies au plan professionnel et que des mesures d'accompagnement suffisantes sont prévues.
- Par contre, l'expérience de multiples restructurations a montré que la mobilité ne doit jamais être imposée compte-tenu des problèmes, parfois insurmontables, que cela peut représenter pour un agent.

2.2.3. REVOIR L'ORGANISATION DU MAILLAGE TERRITORIAL DES TRIAGES EN REDONNANT UNE PLACE MAJEURE AUX UNITÉS TERRITORIALES

Selon le document présentant le projet aux instances « *L'Unité territoriale (UT) constitue l'élément de base du maillage territorial de l'ONF, que ce soit en forêt domaniale ou en forêt communale. Dans la mesure du possible, l'Unité territoriale doit s'étendre sur un territoire cohérent d'un point de vue forestier, géographique et administratif. L'ONF s'engage à définir un maillage territorial cible à 2016 de 300 à 310 Unités territoriales en métropole, chaque UT comportant en règle général de 7 à 10 agents patrimoniaux, qui se voient confier la responsabilité de secteurs forestiers, dénommés triages. Ce standard devra tenir compte des enjeux locaux liés aux caractéristiques des territoires et à la nature de la gestion pratiquée. Ce réseau contribue, avec les autres structures de l'ONF, à la mise en œuvre du régime forestier en forêts publiques. Il intervient selon la charte de la forêt communale en forêts des collectivités.* »

Cette définition du maillage territorial est intéressante car elle rappelle certains fondamentaux qui ne sont pas nécessairement satisfaits aujourd'hui :

- L'UT constitue l'élément de base du maillage territorial et doit correspondre à un territoire cohérent d'un point de vue forestier, géographique et administratif ;
- Chaque UT comporte un nombre limité d'agents patrimoniaux à qui l'ONF confie la responsabilité d'un triage ;
- La configuration de l'UT doit tenir compte des enjeux locaux liés aux caractéristiques des territoires et à la nature de la gestion pratiquée.

Par contre cette définition comporte des critères quantitatifs posés comme des postulats alors qu'ils ne vont pas de soi et qu'ils ont d'ailleurs évolué au cours du temps :

- Le nombre d'agents par UT ;
- Le nombre total d'UT.

Ces deux données déterminent une superficie moyenne des triages et surtout déterminent un cadre a priori qui peut contredire les principes énoncés.

Le diagnostic a montré que la proximité était une condition nécessaire pour permettre aux AP de s'entraider et d'effectuer certaines activités qui l'exigent de manière collective (inventaire et martelage en particulier). Les UT de grande taille ne parviennent plus à constituer de véritables équipes faute de proximité suffisante. Les RUT sont encore plus débordés malgré l'aide d'un adjoint.

Le diagnostic a également montré l'importance de l'attachement de l'agent patrimonial à un territoire déterminé, comme une condition nécessaire à l'exercice du métier et des missions confiées.

Autant certaines activités doivent nécessairement reposer sur un travail d'équipe (martelage, inventaire...), autant l'idée de confier la responsabilité de chaque triage à l'ensemble de l'équipe de l'UT est une fausse bonne idée qui ne tient pas compte de la réalité du métier d'AP.

L'équipe serait alors dans l'impossibilité :

- de connaître suffisamment le territoire forestier ;
- d'effectuer correctement le suivi des coupes et des travaux, y compris sous l'angle aujourd'hui particulièrement défaillant de la sécurité⁷⁰ ;
- d'établir des relations appropriées avec les responsables et les usagers de ce territoire.

Il est donc impérieux de revenir à des tailles de triages compatibles avec l'exercice des missions confiées, ce qui implique de revoir à la hausse le nombre de ces triages et donc celui des agents titulaires. La stabilisation de la taille des triages et de leur affectation est une condition déterminante pour la prévention des risques professionnels pour les AP. Dans le cas inverse, la construction de repères et la connaissance de son périmètre représentent des facteurs de risques d'accident pour les agents. En effet, pour la supervision de leur triage il leur est nécessaire de stabiliser et préserver les connaissances de leur environnement de travail. Cette stabilité leur permet d'identifier les différentes variables qui constituent leurs situations de travail, d'anticiper, de réguler leur activité de travail. Dans le cas inverse, l'exposition à des situations dangereuses deviennent ainsi plus fréquentes, augmentant ainsi le risque d'accident du travail.

Il convient de réfléchir à la taille optimale des UT de manière à concilier au mieux les principes rappelés plus haut. Selon l'expérience des agents et de leurs responsables, l'ordre de grandeur se situerait dans une fourchette de 5 à 6 agents par UT, sous la houlette d'un RUT, l'équipe bénéficiant de l'assistance d'un agent technico-administratif.

Il convient également de renforcer les relations entre les ressources techniques d'appui aujourd'hui basées à la DT et en agence pour les rapprocher des utilisateurs dans le cadre d'une réflexion sur le métier de forestier, les collaborations nécessaires sur un territoire donné entre une équipe de pairs, les besoins d'appui de la part d'agents forestiers ayant développé des compétences spécifiques (aménagement, sylviculture, chasse...).

Ces agents forestiers plus spécialisés pourraient ainsi jouer un rôle différent au sein de l'équipe de l'UT ou au niveau de l'agence en seconde ou troisième partie de carrière, sans

⁷⁰ Une réflexion est à conduire sur la synergie possible entre les enjeux environnementaux et ceux d'un travail en sécurité. En effet le travail en sécurité s'appuie sur l'anticipation, la préparation collective, le travail réfléchi et l'entraide, toutes caractéristiques également nécessaires à la prise en compte des enjeux environnementaux et plus largement à un travail valorisant au mieux les qualités des arbres existants et à venir et des bois coupés.

se couper du métier commun. Cette approche du métier offrirait plus de perspectives d'évolution de carrière, favoriserait la prise en compte de la pénibilité et éviterait d'introduire artificiellement une logique de spécialisation détachée du tronc commun du métier de forestier.

Il convient également de réfléchir sur la mise en place de ressources renfort pour les AP. Le principe d'attitrer un triage à un agent pourrait être accompagné par la mise en place de ressources renfort à la maille de l'Agence ou de l'UT afin de renforcer l'entraide et prévenir les situations incidentelles (pics, aléas, ...) :

- des adjoints (en apprentissage, en stage, ...) ;
- des AP (expérimentés) dédiés au renfort des jeunes collègues ;
- des triages voisins dont les AP travaillent ensemble.

Ce type de renfort ne doit pas être assimilé à un système de mutualisation, ou utilisé comme une marge de régulation pour palier aux carences en effectif. Il doit être une mesure organisationnelle à part entière c'est-à-dire la mise en place des moyens adéquats afin de ne pas dégrader la santé et les conditions de travail des ressources renfort (anticipation, planification, outils et moyens matériels, autonomie, ...).

2.3. Redéfinir les missions et les activités au regard de la mission de l'ONF

2.3.1. CLARIFIER ET PRÉCISER LES CONTRIBUTIONS SPÉCIFIQUES DE CHACUN TOUT AU LONG DU PROCESSUS PRODUCTIF

Il s'agit de remettre à plat les missions et les activités en visant notamment la clarification de la contribution spécifique de chaque métier à la mission de gestion globale et multifonctionnelle à chaque étape du processus.

Cette réflexion doit s'appuyer sur le travail réel et prendre en compte les exigences et les contraintes de l'activité.

Une vigilance particulière concerne la coordination projetée par la procédure. La rigidification de la coordination est un frein aux coopérations.

Cette redéfinition devra porter sur les circuits décisionnels et leur clarification sur la base des missions de l'ONF et des besoins fonctionnels des différents personnels.

Au regard du diagnostic apporté, une clarification des missions, des périmètres, et des centres de pouvoir (au sens d'arbitrage) serait nécessaire là où des tensions sont aujourd'hui visibles. Cette redéfinition pourrait, notamment, concerner les liens fonctionnels et/ou hiérarchiques entre les unités suivantes :

- Les services Bois et les services Forêt.
- Les services Bois, les services Forêt, et les UT.
- L'Agence Travaux et les UT.
- L'Agence Travaux, les UT et les services Travaux & Développement
- Les fonctions de soutien rattachées à la DT, les services Bois et les services Forêt
- Le pilotage des process nationaux, la DT, et les Agences Territoriales.
- Etc.

2.3.2. INTÉGRER L'ÉVALUATION ET LA PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS DANS LA DÉFINITION DE L'ACTIVITÉ

Il convient d'intégrer une démarche d'évaluation et de prévention des risques professionnels dès la phase de conception des activités. On se limitera, pour illustrer cette piste, à deux exemples choisis parmi les enjeux déjà soulignés.

- Assumer la fonction de donneur d'ordre de travaux forestiers : Il a déjà été évoqué la question de l'intégration de la prévention en tant que donneur d'ordre, d'une part de façon générale dans le cadre d'une relation hiérarchique, d'autre part de façon spécifique, dans le cadre d'une relation de sous-traitance. Une réglementation spécifique existe en matière de travaux forestiers. Un travail important est déjà en cours sous l'impulsion du Service de Santé et de Sécurité au Travail, en collaboration avec les CTHSCT.
 - Une collaboration entre les deux CHSCT et plus largement entre l'ensemble des acteurs de la prévention de la santé au travail est à encourager pour suivre ce travail, identifier les éventuelles difficultés rencontrées dans l'évolution des pratiques sur le terrain, et rechercher des solutions.
 - À tout le moins le CHSCT doit rester vigilant pour que le ou les employeurs assument toutes leurs responsabilités, notamment sur le plan des moyens organisationnels et collectifs, depuis le stade de la conception jusqu'à la réalisation du chantier, tout en permettant aux agents d'intégrer le travail en sécurité dans leurs pratiques.
 - Au-delà de la nécessaire sensibilisation, des formations-actions associant des agents patrimoniaux, des conducteurs de travaux et des ouvriers pourraient être proposées. Dans un premier temps, des « chantiers-formation » pourraient associer délibérément des personnes volontaires qui n'interviennent pas sur les mêmes territoires. Par la suite, les pratiques pourraient se diffuser via des formes de tutorat qui permettrait de renforcer les équipes d'ouvriers tout en offrant une double opportunité de lutter contre la pénibilité :
 - pour l'ouvrier tuteur qui forme ses collègues,
 - pour les collègues qui apprendront ainsi à travailler en protégeant mieux leur santé et leur sécurité.
- Lutter contre le travail isolé : Le travail solitaire a été fortement aggravée par l'augmentation des surfaces et des unités et la forte réduction de l'entraide par réduction d'effectif et donc de disponibilité. Il est établi que le travail isolé est un facteur de risque important pour la santé, alors que l'activité est pénible et dangereuse. L'isolement est également un facteur d'entrave au développement et à l'entretien de la professionnalité, en raison du besoin d'échanges entre collègues face à la complexité du système forestier et plus largement de l'activité professionnelle. Or les exigences de la période se traduisent par un besoin accru d'échanges et d'entraide alors même que les agents perdent leurs disponibilité. Les agents les plus isolés deviennent les plus vulnérables et peuvent se retrouver dans des situations extrêmes très difficiles à vivre comme l'illustrent certains actes de désespoir. L'organisation du travail doit donc permettre de supprimer toute situation de travail isolé dès lors que l'activité pratiquée présente un caractère pénible et/ou dangereux.

2.3.3. RENFORCER LA COMPÉTENCE TERRITORIALE ET TRANSVERSALE DE CHAQUE AP AU SEIN DE L'UT

La prépondérance du travail de terrain doit être assurée en prenant en compte ses caractéristiques essentielles et complémentaires :

- la compétence territoriale, concrétisée par l'attachement durable de l'AP à un territoire au périmètre cohérent et raisonnable, cet attachement durable étant indispensable à la connaissance et au suivi de la forêt et de ses acteurs ;

- la cohérence d'ensemble des interventions liée à la poursuite d'une même finalité globale définie par le code forestier, la gestion durable et multifonctionnelle, malmenée aujourd'hui par un mode de fonctionnement dégradé ;
- la dimension collective de l'activité et la nécessité du travail d'équipe pour toutes les activités devant reposer sur une vision partagée (inventaire, martelage, surveillance...), mais aussi pour limiter au maximum les situations d'isolement.

2.3.4. RENFORCER LA PROXIMITÉ ET LES COOPÉRATIONS ENTRE LES ACTEURS SUR LE TERRAIN

Le renforcement des coopérations effectives sur le terrain nécessite une plus grande proximité :

- au sein de l'équipe de l'UT d'une part (d'où l'enjeu d'une dimension d'UT ni trop réduite, ni trop importante) ;
- entre chaque UT et le personnel de production et de soutien regroupé au niveau de l'agence.

Il convient également de renforcer les ressources des UT pour faciliter le travail de coordination et de soutien assuré par le responsable d'UT, ainsi que le lien entre le terrain et les fonctions support.

Cela suppose de repenser la taille des UT, au vu de l'expérience des grosses UT, en visant par exemple des UT regroupant 6 AP pour un RUT.

« Quand on avait des triages et des UT de taille raisonnable on pouvait s'entraider. »

Il convient également de préserver et de renforcer la dimension collective indispensable des inventaires et du martelage en veillant à ce que les nouveaux outils facilitent le travail des agents et non augmentent leurs contraintes. Cela suppose que les outils soient d'abord conçus comme des outils d'aide au travail pour ceux qui les manipulent et que les données aient du sens pour ceux qui les identifient, les traitent, les saisissent et les transmettent. Cela implique que les outils soient conçus et mis au point en collaboration étroite avec les agents concernés.

Il convient enfin de favoriser le travail d'équipe, en binôme a minima, chaque fois que possible sur le terrain mais aussi au sein des fonctions de soutien. Cette manière de faire permet de supprimer le risque d'isolement et de travailler de manière plus pertinente et donc plus efficace, au regard de la complexité de la forêt.

Selon la nature de l'activité, l'équipe peut être constituée a minima :

- de l'AP du triage et du RUT
- de l'AP du triage et d'un autre AP de l'UT
- de l'AP du triage et d'un agent technique du service de l'agence : foncier / aménagement / bois / services généraux / services travaux et développement...
- de l'AP du triage et d'un ouvrier forestier
- de l'AP du triage et d'un agent technico-administratif de l'UT ou de l'Agence souhaitant mieux connaître et comprendre l'activité à laquelle il participe d'une certaine manière.

Ces modalités organisationnelles nécessitent un travail préalable avec les personnels concernés afin d'identifier les conditions favorables à leur mise en place. Aussi, pour exemple, le travail en binôme comme toute autre modalité relative à l'organisation du travail en équipe ne devrait pas être imposée, subie. Au quel cas, elle deviendrait une contrainte.

2.3.5. RESTAURER UNE VISION GLOBALE À TOUS LES NIVEAUX DE DÉCISION

Chaque décision prise tout au long du processus de production doit être prise dans une perspective de gestion durable en veillant à assurer la cohérence entre les 3 fonctions de la

forêt. Il ne s'agit pas d'instaurer un contrôle a posteriori qui paralyserait le fonctionnement mais d'irriguer les échanges professionnels autour de ces enjeux et d'élaborer des instruments de gestion qui facilitent la réflexion et la prise de décision dans cette perspective.

Cela suppose à tout le moins de pouvoir anticiper, réfléchir avant d'agir. Il convient pour cela de desserrer les contraintes temporelles pour permettre aux RUT et DA, et plus largement à tous les chefs de services, d'élaborer puis de partager une vision globale nécessaire à l'anticipation, la planification et la coordination, en laissant les marges de manœuvres nécessaires aux différents acteurs pour s'ajuster, en fonction des exigences, contraintes et aléas de chacun... qu'il appartient également à chacun de faire connaître et de reconnaître.

Cela suppose également que les RUT et les DA prennent en compte dans leurs arbitrages les différentes temporalités dans lesquelles s'inscrit l'activité selon son objet et les circonstances. Les instruments de gestion doivent donc permettre d'établir des repères pour l'action dans ces différentes temporalités.

Le manque de vision globale et de compréhension de l'essence des métiers peut facilement conduire les acteurs sur de fausses pistes à l'heure où le travail dans l'urgence et en flux tendu fini par créer un consensus sur l'idée qu'il faut faire des choix et abandonner certains pans des missions pourtant confiées par le code forestier et qui s'appuient sur une expérience séculaire et une culture qui a bien des égards présentent plus de traits de modernité que de passéisme. La culture professionnelle de l'ONF est capable de prendre en compte des temporalités différentes dont le très long terme. En outre elle se construit dans le cadre d'une activité complexe, et à certains égards, dangereuse. Qui plus est, l'organisation de l'ONF avait su préserver, malgré des lourdeurs et rigidités, une certaine simplicité dans son fonctionnement comme en témoigne une première phase plutôt réussie d'appropriation des outils informatiques au cours des années 80/90. Tous ces éléments de la culture professionnelle sont particulièrement bien adaptés aux réalités d'aujourd'hui. Les personnels de l'entreprise témoignent également à tous les niveaux et dans toutes les fonctions d'une curiosité et d'une capacité à remettre en cause des pratiques inadéquates. La confrontation à la complexité de la forêt, milieu dont la connaissance ne cesse d'évoluer au fil de sa pratique de terrain et des progrès scientifiques, n'est sans doute pas étrangère à cette forme d'humilité professionnelle, valeur assez peu répandue et elle aussi « moderne » au regard des enjeux que représente la forêt dans la société d'aujourd'hui et de demain.

2.3.6. AMÉLIORER ET ASSURER LA CONNAISSANCE CONCRÈTE DE LA FORÊT

Parmi les pistes envisagées pour réduire les missions, un responsable a évoqué la possible sous-traitance des aménagements. Or cette activité est au cœur du métier de forestier puisque tout en découle. Certes, dans une logique industrielle, toute division du travail est envisageable, mais est-ce que la mission de l'ONF est compatible avec une approche industrielle ? Les exemples d'exploitations industrielles des forêts, en Amazonie ou au Canada n'ont guère fait la preuve de leur capacité à s'inscrire dans une gestion durable et multifonctionnelle.

Les verbatim suivant illustrent l'enjeu de restaurer les capacités de réaliser les aménagements, de les actualiser et d'entretenir, via le sommier, la connaissance de la forêt.

« On renvoie des infos en permanence mais ça n'alimente pas le sommier qui lui est utile. On en arrive à créer des risques pour les salariés et pour l'entreprise, à l'exemple de la pression sur le bois énergie. Le garde fou face aux injonctions paradoxales, c'est le sommier mais il faudrait qu'on ait 150 ans d'historique pour ne pas faire de connerie sur un peuplement. »

« On a tous conscience de l'importance du sommier mais on n'arrive pas à trouver le temps pour ça. »

« Nous aménagistes, on a besoin d'avoir les données de sommier et on a de plus en plus de difficulté à les obtenir depuis 4 ou 5 ans. On n'arrive pas non plus à avoir ces données par l'informatique. »

« Quand on fait des aménagements c'est pour servir au terrain. Le nouveau schéma du plan d'aménagement émane de la DG, alors qu'avant il faisait l'objet d'une circulaire ministérielle, et comporte des indicateurs débilés pour faire du reporting alors qu'on doit aider le terrain. On a complètement retourné la finalité du plan d'aménagement. Heureusement qu'en Lorraine on a réussi à conserver des indicateurs pertinents. »

Les activités d'inventaire et d'aménagement constituent, avec le martelage et le suivi des travaux, le cœur du métier de forestier. L'analyse du travail montre qu'il s'agit, comme pour le martelage, d'une activité pour une grande collective. Aujourd'hui les progrès technique permettent de réaliser cette activité en associant forestier généraliste (AP) et forestier spécialiste (aménagiste). Mais c'est toujours une activité « maître » dont les autres découlent et qui doit être actualisée en permanence.

Selon les modalités organisationnelles, plusieurs pistes non exclusives peuvent être envisagées pour composer des équipes d'UT reposant sur des généralistes épaulés par plusieurs spécialistes selon les caractéristiques des forêts et des territoires composant l'UT.

On peut signaler ici que la surveillance des limites est une occasion pour l'AP de parcourir son triage et d'entretenir sa connaissance de la forêt. Par contre, ce travail sera réalisé de manière plus efficace tout en étant plus sûr s'il est réalisé avec un autre AP ou un autre OF pour supprimer le risque de travail isolé.

L'analyse du travail permet de mettre ainsi en évidence des formes d'organisation et des parcours professionnel qui permettent à des forestiers de s'entraider et de collaborer.

2.3.7. VALORISER LA CULTURE MÉTIER DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES POUR AMÉLIORER LES COLLABORATIONS ET ENRICHIR LES PERSPECTIVES

L'expertise n'avait pas pour objet d'analyser les emplois en tant que tels. De plus l'accent a été mis sur les métiers plus spécifiques de l'ONF du fait de leur rôle et leur place dans l'organisation. Il est néanmoins apparu que la mission de l'Établissement impactait nécessairement le travail et les compétences des agents administratifs sur les principales dimensions de l'activité. Aussi, nous préconisons la mise en place des espaces de travail et d'échanges de façon à remettre le travail au cœur des débats. Ces échanges devraient prendre en compte au moins trois dimensions de l'activité :

- **Technique** : La nature de l'activité des forestiers impacte inévitablement les agents des fonctions administratives qui doivent comprendre à minima de quoi il retourne lorsqu'il s'agit de vérifier un bon de commande, d'honorer une facture, de vérifier un bulletin de paie... Cette connaissance est souvent entretenue par les problèmes qui surgissent dès lors que les agents s'efforcent de comprendre pourquoi les choses se passent de telle ou telle façon et dès lors que les forestiers ont l'occasion d'expliquer ce qui se passe. Ces échanges sont d'autant plus fertiles qu'ils s'opèrent dans la proximité et que chacun bénéficie de la suite de l'histoire pour comprendre la genèse du problème et sa résolution. Ces échanges permettent aux uns et aux autres de mieux comprendre les contraintes de chacun, par exemple pourquoi untel a besoin de telle information avant telle échéance.
- **Relationnelle** : Ces mêmes occasions d'échanges alimentent des réseaux relationnels qui permettent de se forger une idée plus riche du rôle et de la place des différents métiers et services au sein de l'Établissement. Au bout d'un moment on est mieux en capacité de savoir comment transmettre un message pour qu'il soit effectivement compris par celui à qui il est destiné. Chacun s'adapte parce qu'il a compris comment les choses peuvent faire sens pour tel ou tel. Du moins dès lors qu'il est possible de communiquer et surtout de se parler.

- Organisationnelle : Avec l'expérience chacun est conduit à se demander pourquoi on fonctionne de telle ou telle manière. La question des temporalités multiples, des enjeux multiples est particulièrement vive à l'ONF. Les agents administratifs, par essence campés sur des missions transversales, ont vite compris que le fonctionnement en silo, s'il avait permis de forger des spécialistes, a tout aussi rapidement conduit à créer des univers parallèles multipliant leurs sollicitations auprès du terrain, compliquant par répercussion, le travail des services administratifs.

Il existe donc une certaine « porosité » entre les emplois techniques, les métiers forestiers, et les emplois administratifs, et a fortiori entre les emplois administratifs eux-mêmes, qui tout en relevant de métiers également différents peuvent présenter plus de similitude, par exemple des outils communs, un univers règlementaire commun, etc. Avant de représenter d'éventuelles perspectives d'évolution de carrière, ce qui suppose l'apprentissage d'un autre métier, ce qui n'est pas une mince affaire, la porosité est d'abord une opportunité d'améliorer et de renforcer les collaborations entre métiers **différents**.

Ces collaborations peuvent se traduire dans certains cas, par des activités réalisées conjointement, jusqu'à un partage des tâches. Cependant même dans ce cas, chacun effectuera la tâche dans son optique professionnelle spécifique. Cette tâche n'apportera pas la même chose à l'un et à l'autre.

À plus long terme, et à l'aide de parcours de formation, incluant la validation de l'expérience, des perspectives de changements d'emploi sont parfois possibles. Mais surtout l'expérience montre que des profils composites peuvent se développer et enrichir la manière d'organiser l'activité. Les métiers d'assistants combinant une dimension administrative appliquée à un domaine technique sont la figure classique emblématique de ces emplois.

2.4. Déterminer les besoins en emploi en fonction des exigences de l'activité et des contraintes de fonctionnement à chaque échelle du territoire

2.4.1. PRENDRE EN COMPTE LES EXIGENCES DU TRAVAIL RÉEL ET NOTAMMENT LES ENJEUX DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ

La réflexion doit prendre en compte les exigences du travail réel, pour prévoir les effectifs au regard :

- de l'étendue des missions, dans leurs spécificités, leurs complexités et leurs diversités,
- de la charge de travail correspondante et des enjeux de sécurité et de santé au travail (voir chapitre 4 des propositions),
- des besoins de coordination (la coordination n'ayant pas pour objet de compenser le morcellement),
- des besoins de remplacement.

Actuellement plusieurs services sont manifestement en sous-effectifs au regard de la charge de travail, comme l'a montré le diagnostic :

- Les services, notamment en UT et en agence, où existent des postes vacants, des absents non remplacés ou encore des personnes qui n'occupent pas leur poste à plein-temps et dont une partie des tâches se retrouve transférée sur leurs collègues
- Les services administratifs où des signaux traduisent des situations d'épuisement :
 - La comptabilité (DT)
 - Le service RH (DT)
 - Le service informatique
 - Le service bois
 - ...

Il convient par conséquent de renforcer les effectifs dans ces services et plus largement là où les responsables et les agents savent bien que la situation est devenue délétère. C'est ensuite dans le cadre de la gestion prévisionnelle et préventive des emplois que des évolutions des effectifs peuvent être envisagées dans le respect des personnes et des règles en la matière dès lors que l'activité s'avère au contraire insuffisante au regard des effectifs présents.

2.4.2. METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE SOUTIEN ET DE REMPLACEMENT DES PERSONNELS ABSENTS

Il convient de prendre en compte dans le calibrage des effectifs permanents les absences prévisibles : congés payés, congés maternité, arrêt pour maladie ou accident, absence pour formation, absence pour délégation...

La question se pose par exemple pour les personnes exerçant un mandat de représentants du personnel, et dont les temps de délégation ne sont pas pris en compte dans la gestion des effectifs. Cette situation est délétère car elle peut entraîner une surcharge pour eux et pour les collègues et elle contribue à discréditer l'exercice de ces mandats. Il est également important que le temps de délégation absorbé par des initiatives de l'employeur ne soit pas décompté du temps de délégation qui comme son nom l'indique, suppose que les délégués puissent s'entretenir avec les salariés et analyser les problèmes posés.

Il est indispensable au regard de la taille de l'entreprise, de ses missions et de ses engagements vis-à-vis des collectivités locales et des autres partenaires, que l'entreprise se dote de moyens humains de remplacement pour pallier les absences prévisibles et/ou durables sur le terrain, en particulier les intérim des postes vacants.

Ce dispositif doit comporter certains garde-fous face aux dérives possibles. Par exemple, il doit être organisé à une échelle territoriale permettant au personnel de renfort de connaître suffisamment ses caractéristiques forestières et ses principaux acteurs pour assurer les intérim. Le remplacement d'un agent doit prévoir les tâches confiées. Par exemple, s'agissant de l'emploi d'agent patrimonial, le remplaçant ne peut dans l'instant assurer la totalité des missions de l'agent patrimonial qui repose comme on l'a vu sur une connaissance approfondie de son territoire. Il convient également de contenir les temps de déplacement dans des limites raisonnables au regard de la fatigue (risque routier) et de l'articulation vie privée / vie professionnelle.

2.4.3. ANTICIPER LES DÉPARTS

Dès lors qu'un départ est prévisible, il doit être anticipé, qu'il s'agisse des départs en retraite ou des départs en mobilité. En outre, la décision de l'État de ne pas remplacer une personne partant à la retraite sur deux a créé un climat particulier dont les effets peuvent être délétères pour les agents qui partent et leurs collègues. Les premiers s'interrogent sur l'utilité de leur contribution tout au long de leur carrière puisque leur poste est considéré comme inutile ou non indispensable par l'Institution. Les seconds redoutent la surcharge de travail et la perturbation qu'entraînera pour le service la perte de ce poste. Tous s'interrogent sur la représentation de l'Établissement que cette politique sous-tend : une entreprise où il y aurait « trop de salariés » et où on peut « dégraisser » un peu au hasard, à l'occasion de ces départs, alors que leur attachement à la mission est fort et que leur implication l'est tout autant.

Dans ce contexte subi sur le terrain, l'anticipation des départs doit viser plusieurs objectifs :

- La valorisation de l'utilité du poste et de la contribution spécifique de cette personne, pour lutter contre les effets délétères de la politique publique ;
- La préparation du remplacement de la personne sur le poste correspondant lorsque le poste est maintenu, de manière à organiser un tuilage suffisant pour organiser la passation des missions et l'intégration dans l'équipe concernée ;

- L'analyse de l'impact du non remplacement du poste au cas où cette décision est envisagée, y compris sous l'angle des risques pour la santé et la sécurité au travail et la détermination d'un plan d'action pour prévenir ces risques.

Dès lors qu'une décision venue de plus haut s'avère inappropriée, contre productive voire dangereuse, il relève de la mission de l'encadrement concerné de faire remonter son analyse pour que les décideurs agissent en conscience des risques que leurs décisions comportent, et le cas échéant remettent en cause certaines de leurs décisions, ou à tout le moins procèdent aux arbitrages que cette information nouvelle peut les conduire à opérer.

Dans la négative, leur silence vaudra acquiescement et favorisera un pilotage ignorant de certaines réalités du terrain. Le silence de la hiérarchie favorise l'établissement d'un dialogue de sourd entre les représentants du personnel et la direction, il favorise l'incompréhension par la direction des actes des salariés et encourage à l'inverse les préjugés et les interprétations hâtives comme nous en sommes souvent témoin, que ce soit dans le cadre de cette expertise ou de bien d'autres. Les difficultés éprouvées par les salariés dans leur travail sont ainsi souvent réduites à des difficultés qui leur appartiendraient. Les facteurs organisationnels de risques sont ignorés ou négligés. Leurs conséquences sur la santé des salariés également. Cette politique délétère, devenue sourde et aveugle, peut alors continuer.

2.4.4. LUTTER CONTRE LE TURN-OVER ET LA VACANCE DES POSTES

Comme l'indique le document national de présentation du projet de réduction d'effectifs, « *le taux de vacance frictionnelle moyen à l'échelle de l'ONF est aujourd'hui estimé à 3,5 %. La démarche de réduction de la vacance frictionnelle doit permettre d'atteindre un taux de 2 à 2,5 % maximum par Direction territoriale, régionale et au Siège à échéance 2016. Cette réduction est destinée à faire progresser l'exactitude du nombre de postes réellement ouverts et à améliorer leur suivi. Chaque Direction territoriale, régionale ainsi que le Siège devra construire sa courbe de résorption d'excès de vacance frictionnelle sur la période 2013-2016.* »

Des dispositions sont prévues dans le document projet pour « *l'amélioration du pourvoi des postes* » :

« *Parallèlement à la diminution des effectifs évoquée, un effort important sera mené pour diminuer les vacances de postes notamment en favorisant la mobilité.*

La démarche passe par la mise en place de solutions permettant de mieux accompagner les besoins de souplesse. Des premières mesures sont prévues :

- *lancement d'une campagne de recrutement de fonctionnaires en détachement, en provenance toute la fonction publique, relayée par la voie d'une importante opération de communication.*
- *la dotation, dès 2013, de chaque Direction territoriale ou régionale de possibilités de recrutement de contrat à durée déterminée pour faire face à des besoins ponctuels.* »

En pratique, comme on la vu dans le diagnostic, le taux de vacance de poste demeure très important en Lorraine en raison du turn-over lié au manque d'attractivité de certains territoires. Cette faible attractivité est aggravée par des conditions de travail dégradées qui renforcent le turn-over qui lui-même participe à la désorganisation.

Malgré ce phénomène de turn-over, le mode de gestion des vacances de postes interroge car on ne perçoit pas de stratégie pour lutter contre la faible attractivité, ni pour assurer le remplacement des postes vacants. Au contraire, les postes vacants sont utilisés comme moyen d'atteindre les objectifs de réduction des effectifs. On retrouve ici la même politique arbitraire que celle visant au non remplacement d'un départ sur deux dont les effets délétères ont été rappelés au point précédent.

Les recommandations sont donc de même nature :

- Valoriser l'utilité des postes sujets à vacance et les contributions spécifiques des personnes qui peuvent les tenir ;
- Préparer le remplacement de la personne sur le poste correspondant, de manière à organiser un tuilage suffisant pour organiser la passation des missions et l'intégration dans l'équipe concernée ;
- Analyser l'impact de la vacance du poste sur le fonctionnement et sur les risques encourus par l'Établissement, y compris sous l'angle des risques pour la santé et la sécurité au travail et la
- Déterminer un plan d'action pour prévenir ces risques.

2.5. Mettre les outils et les procédures au service du travail

2.5.1. RENFORCER LES MOYENS DU SERVICE INFORMATIQUE DANS UNE OPTIQUE DE SOUTIEN AUX UTILISATEURS

Un fonctionnement optimal des outils informatiques devrait faciliter le travail. Mais dans l'immédiat, on ne peut miser sur cet objectif tant que les applications ne sont pas au point et tant que le service informatique n'est pas suffisamment calibré pour assurer le soutien aux utilisateurs.

Le service informatique fait tout son possible, et les signes d'épuisement sont présents alors que beaucoup de compétences sont concentrées sur des personnes uniques. Cette rareté des compétences représente un risque opérationnel très important. Dans l'état actuel du système d'information, tant sur le matériel que sur les applications, il est avéré et reconnu que le service manque de personnels et qu'il doit être renforcé dans cette période particulièrement troublée par le passage d'un ancien système qui avait fait ses preuves mais qui présente des risques importants dès lors que les ressources pour le maintenir ne sont plus disponibles, à de nouveaux outils qui posent de nombreux problèmes aux utilisateurs.

La conduite de ces projets au plan national doit être interrogée. Le sentiment de gaspillage est important sur le terrain alors que certaines applications anciennes ou plus récentes sont très appréciées. Cette appréciation nuancée montre qu'il ne s'agit en aucun d'une défiance systématique. Des expertises ont été diligentées et devraient permettre de mieux comprendre ce problème.

Dans l'immédiat, le renforcement urgent du service informatique doit permettre de mieux assister les utilisateurs dans leurs usages des outils mais aussi à mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs et à les faire remonter aux concepteurs des outils.

Plus globalement, nous préconisons les pistes de réflexions suivantes :

- Identifier avec la participation des SSR ce que les recommandations de l'audit informatique réalisé en 2011 prévoient pour la DT Lorraine.
- Élaborer avec les SSR un diagnostic de la situation actuelle des SI au sein de la DT Lorraine
- Identifier à partir de ce diagnostic, avec la participation des SSR, l'ensemble des risques opérationnels et les situations incidentelles des systèmes en cours ou en développement.
- Établir un plan d'actions pour l'amélioration des dysfonctionnements actuels et les moyens humains et organisationnels nécessaires à sa mise en place. Ces moyens nécessitent l'implication des acteurs au niveau national afin de redonner les marges de manœuvre au niveau local et leur faciliter les possibilités d'agir (en local) face aux dysfonctionnements récurrents.

- Définir les moyens nécessaires à la suppression, réduction de ces risques et l'amélioration des conditions du travail du service informatique
- L'implication du service informatique dans la mise en place de nouveaux outils nécessite une évaluation préalable des renforts nécessaires au service afin de prévenir les situations de surcharge de travail. De même leur implication dans les projets nationaux ne doit pas générer une intensification de leur travail auquel cas cela engendrerait des impacts sur la qualité de leur travail, et le service rendu aux utilisateurs.

2.5.2. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES ET SURTOUT REMETTRE LE TRAVAIL AU BON ENDROIT

Les procédures doivent être conçues dans une logique d'outil d'aide au travail et non de « parapluie ». Les acteurs concernés doivent être associés à la détermination de ces procédures de manière à ce que les exigences et contraintes des uns et des autres soient comprises et effectivement prises en compte.

Il existe ainsi plusieurs moyens complémentaires de lutter contre l'inflation des procédures inutiles ou inappropriées, par exemple :

- Quel est le problème que la procédure cherche à éviter ?
- Est-ce qu'un autre moyen permettrait d'éviter ce problème ou de mieux y répondre ?
 - par exemple la procédure vise parfois l'acquisition de connaissances ou de savoir-faire qui devraient faire l'objet d'apprentissage. Or une procédure ne peut faire l'économie d'une formation ;
 - dans certains cas fréquents, la procédure est plaquée sans lien avec le cadre organisationnel au sein duquel elle pourrait ou devrait trouver sa signification. Ce cas est fréquent en matière de procédures de sécurité, l'accent étant mis sur le « respect des règles de sécurité » et le port des EPI et non sur les dispositifs organisationnels de prévention qui sont pourtant prioritaires.
 - dans d'autres cas, d'autres moyens peuvent être plus simple et/ou plus efficace. Par exemple des outils comme la photo et la vidéo pourraient être utilisés dans certains cas pour réduire ou au contraire enrichir le formalisme, dans le bon sens du terme, en assurant une meilleure représentation des situations et une meilleure traçabilité des interventions.
- Si la procédure est confirmée dans son principe, évaluer systématiquement avec toutes les parties concernées la valeur ajoutée d'une procédure et ses conditions de mise en œuvre avant de la valider, en vérifiant les points suivant :
 - à qui et à quoi sert-elle ?
 - en quoi aide-t-elle à mieux faire le travail des uns et des autres ?
 - quelles sont les exigences, au niveau du travail réel des uns et des autres, dont dépend la bonne application de la procédure ?
 - ces exigences ou les circonstances de l'application de cette procédure font-ils supposer ou apparaître l'existence de risques pour la santé et la sécurité des travailleurs ?
 - quelles mesures de prévention collectives et, accessoirement individuelles, permettent d'éviter ou de réduire ces risques ?
 - quels sont les moyens à mettre en place pour assurer le respect, par l'organisation, des exigences et mesures de prévention ainsi identifiées ?
- Faire la chasse aux procédures obsolètes ou inappropriées en prévoyant un mode d'évaluation dans la rédaction de la procédure (qui évalue ? quoi ? quand ? comment ?...) et en assurant la transparence de cette évaluation.

- Impliquer le contrôle de gestion dans cette évaluation pour que ce contrôle ne se réduise pas aux aspects formels et s'intéresse au travail réel par le biais des utilités que peuvent alors représenter les procédures.

Sans nier l'intérêt et parfois la nécessité des procédures, il convient surtout de veiller à donner les moyens appropriés au travail de production, que ce soit sur le terrain ou dans le cadre du travail administratif, de manière à assurer une qualité effective des interventions.

Par exemple il est préférable de permettre aux AP d'avoir la disponibilité suffisante pour assurer le travail de préparation, de suivi et de réception des coupes et des travaux sur le terrain, et cela aussi bien sur l'angle sylviculture que l'angle santé sécurité, avec tout ce que cela suppose d'échange avec les intervenants sur le terrain pour bien se comprendre, et éviter ainsi des drames humains et/ou des dégâts environnementaux et/ou des pertes économiques, plutôt que de passer du temps derrière un ordinateur pour remplir un formulaire qui ne correspond à pas grand chose de réel, qui dévalorise son auteur et lui fait porter la responsabilité de son absence de suivi sur le terrain.

3. Redonner un sens humain au management

L'établissement est passé en quelques années d'une entreprise où, certes il y avait des problèmes, mais où les valeurs étaient partagées et où il existait beaucoup d'entraide et de chaleur humaine, à une entreprise où les collectifs sont devenues rares et où les personnes se croisent sans se rencontrer, voire en se méfiant les uns des autres. Ce constat est partagé à tous les niveaux de l'organisation, et il est même parfois exprimé comme une stupéfaction tant il est ressenti comme brutal, et parfois même violent.

3.1. Remettre en question le mode de management

3.1.1. REMETTRE EN QUESTION LE MANAGEMENT PAR OBJECTIF ET LE SYSTÈME DE PRIMES ASSOCIÉ

Les modes de gestion et les indicateurs utilisés jouent un rôle sur la dégradation des conditions de travail et l'isolement des agents, encadrement compris.

Au motif d'équilibrer le budget de l'ONF, la direction et les tutelles donnent à l'Établissement une orientation de plus en plus commerciale. La gestion par objectifs concrétise cette orientation en donnant le plus souvent la priorité aux résultats marchands et financiers : volume de bois vendu, chiffres d'affaires, marges brutes ou nettes dégagées par les différentes activités.

Cette gestion par objectifs s'avère très chronophage en focalisant les différents échelons de direction exclusivement sur les résultats au détriment de la prise en compte de l'activité réelle et de ses conditions de réalisation.

Il convient de redonner des marges de manœuvre aux managers qui depuis la mise en place du PPO ne peuvent prendre pratiquement aucune initiative en terme d'objectifs et plus encore de moyens tout en étant placé devant l'injonction paradoxale d'accroître les résultats en réduisant les moyens.

Il convient aussi d'encourager la remontée des informations portant sur le travail réel, y compris en terme de santé, celle des agents et celle de la forêt, au lieu de se focaliser sur la poursuite des objectifs exclusivement quantitatifs.

Il convient enfin d'évaluer et d'encourager la responsabilité des managers à l'aune de leurs initiatives pour valoriser les moyens disponibles au regard de la mission de gestion durable et multifonctionnelle et non pas uniquement sur certains résultats commerciaux donnant lieu à l'attribution de primes.

Ce système de primes n'est pas perçu comme équitable. Sa focalisation sur les objectifs commerciaux est vécue comme un coup porté au sens de la mission. Il tend à discréditer le

discours officiel de la Direction sur la gestion durable et multifonctionnelle. Ces règles d'attribution sont d'ailleurs méconnues et peuvent donner lieu à toutes les interprétations.

Le management par objectif et le système de primes associés doivent donc être remis en question en raison des risques qu'ils entraînent sur les relations sociales, le fonctionnement et la poursuite de la mission de l'Établissement.

3.1.2. INSTAURER DES RÈGLES CLAIRES ET ÉQUITABLES DE GRH

Depuis la réorganisation engagée en 2002 avec la mise en œuvre du PPO, l'organisation du travail n'apparaît plus correspondre à la classification des emplois (catégorie A/B/C), ce qui génère un sentiment d'injustice et du découragement.

Il convient donc de résoudre les problèmes d'inégalités de traitement dont souffrent les personnels techniques et administratifs en raison du déclassement de certains agents relativement à leur travail réel.

Comme nous l'avons présenté dans le cadre du diagnostic, il est urgent pour de mettre en place un dispositif et des moyens suffisants afin de résoudre les situations de souffrance actuelles certains personnels, notamment au sein des fonctions soutien rattachées à la DT, et identifiées par les acteurs de santé au travail. De la même manière il est nécessaire de mettre en place un dispositif d'alerte à court, moyen et long terme pour l'identification des signaux de débordement et de la dégradation de la santé mentale

3.1.3. RENFORCER LE RÔLE DE L'ENCADREMENT ET SA FORMATION AU MANAGEMENT

Parmi les nombreuses pistes de travail mises en évidence par le diagnostic pour conforter le rôle de l'encadrement au regard des spécificités de l'ONF et de sa mission, on peut rappeler notamment :

- La prise en compte de la gestion durable et de la finalité plurifonctionnelle de l'activité dans les décisions. La remise en question du schéma matriciel et le rapprochement avec le terrain pourront faciliter cette intégration.
- L'intégrer la prévention des risques professionnels via la sensibilisation et la formation à l'évaluation et à la prévention des risques professionnels, notamment au regard des facteurs organisationnels et managériaux de risques.
- La nécessité d'assurer le soutien dont l'encadrement peut avoir besoin pour assurer son rôle. Ce soutien passe notamment par la prise en compte des difficultés rencontrées sur le terrain et notamment des éventuels décalages entre les moyens alloués et les objectifs assignés. Les responsables doivent pouvoir également échanger entre pairs hors hiérarchie supérieure pour partager leurs expériences. Cela suppose que du temps disponible soit préservé à cette fin.
- La nécessité d'assurer l'autorité et l'exemplarité de la ligne hiérarchique. Cet axe de réflexion dépend en pratique des progrès qui seront réalisés sur les pistes précédentes. L'autorité ne se décrète pas, elle se reconnaît. L'exemplarité suppose également que les responsables disposent de marges de manœuvre suffisantes pour ne pas être eux-mêmes prisonniers d'un système qui, par une stratégie sourde et aveugle, peut les broyer d'autant plus fort que l'engagement qu'ils investissent dans la réalisation d'un travail, et d'ailleurs exigé par l'Institution, se trouvent dénié.

3.2. Mettre en place une gestion préventive et prévisionnelle des emplois et des compétences

3.2.1. GESTION DURABLE D'UNE ACTIVITÉ COMPLEXE, TRAVAIL SOUTENABLE ET ORGANISATION APPRENANTE

La politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réduction des effectifs ne peut tenir lieu de gestion préventive et prévisionnelle des emplois (GPPEC). Les effets de cette politique sont délétères pour ceux qui les vivent tout en modifiant radicalement la structure de l'emploi en quelques années comme le montre les anciens EPIC qui ont précédé l'ONF dans ces évolutions décidées au plus haut niveau de l'Etat. Par exemple, les emplois de droit privé représentent désormais la moitié des effectifs d'une entreprise comme La Poste, qui tout comme l'ONF a engagé une profonde réorganisation depuis 2012.

Rappelons que la GPPEC telle que mis au point par ses promoteurs⁷¹ au tournant des années 80/90 avait justement pour objectif de prévenir les besoins d'évolution des emplois et des compétences et éviter autant que possible les changements brutaux que provoquent les licenciements économiques tant pour ceux qui les subissent que pour les salariés restant.⁷²

Les nombreux enjeux auxquels les métiers de l'ONF sont confrontés pour permettre à l'Établissement d'exercer pleinement sa mission de gestion durable et multifonctionnelle appellent la mise en place d'une GPPEC digne de ce nom, ce qui implique de bien prendre en compte les risques de dérive de cette « bonne pratique » de gestion soutenue pourtant par les accords interprofessionnels et par la loi.⁷³

Les caractéristiques de l'activité forestière, notamment sa complexité mais aussi ses aspects pénibles et dangereux, l'histoire de l'Établissement et les perspectives au regard des enjeux que représentent la forêt, plaident en faveur de la mise en place d'une « organisation qualifiante », au sens d'une organisation « dans laquelle le salarié rencontre des occasions d'apprentissage et de transfert des apprentissages mais aussi trouve des raisons pour effectuer ces apprentissages. »⁷⁴

Les représentants du personnel et les responsables de l'Établissement peuvent s'appuyer sur les travaux cités de Michel Parlier ou encore de James March⁷⁵ qui a notamment travaillé sur les capacités d'adaptation et les conditions de l'apprentissage organisationnel des entreprises confrontées à des environnements incertains. Ces travaux montrent l'importance des modes d'organisation et renversent les idées reçues qui accordent souvent beaucoup de place à la formation professionnelle classique (en centre de formation) et font porter l'essentiel de la responsabilité des évolutions sur les comportements.

3.2.2. DÉVELOPPER LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES ET DES CARRIÈRES

Il convient donc d'analyser l'évolution des besoins en compétences sur le cœur de métier (gestion durable et multifonctionnelle), aux différents stades du processus productif qui lui-même doit être repensé dans cette perspective de gestion durable et multifonctionnelle. Il convient en effet de bien identifier les conditions organisationnelles que les évolutions des compétences supposent pour leur mise en œuvre, y compris en terme d'effectifs.

⁷¹ Dominique Thierry et Christian Sauret, *La Gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences*, L'Harmattan, 1ère éd. 1990.

⁷² HIRE (Health in restructuring), Rapport européen, 2008.

⁷³ Voir notamment : *Enquête sur une norme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences*, Laurent Duclos, Cahiers Philosophiques, n° 116, décembre 2008.

⁷⁴ M. Parlier, F. Minet, S. Witte, *La compétence mythe, construction ou réalité ?* L'Harmattan, 1994, p 103

⁷⁵ Voir la seconde épitaphe du rapport.

Un des principaux enjeux est par exemple de permettre à chacun de disposer d'une vision suffisamment globale pour inscrire son action spécifique dans une finalité durable et multifonctionnelle.

Les enjeux de pénibilité et de travail en sécurité doivent être également intégrés dans la démarche prospective. L'évolution des outils (notamment informatique) doit aussi être prise en compte en veillant à mettre ces outils au service des métiers et non pas l'inverse. Les conditions d'apprentissage des nouvelles compétences doivent également être identifiées.

L'Établissement peut s'appuyer sur les ressources internes, les réseaux thématiques (voir piste suivante), et en élargissant les possibilités de travail en binôme.

L'analyse des évolutions doit se fonder sur l'analyse approfondie du travail réel et non sur des apparences ou des préjugés comme la « porosité » annoncée entre les métiers d'AP et d'OF le laisse craindre. Ce n'est parce que la culture professionnelle est partagée par différents métiers que certaines activités peuvent être réalisées indifféremment par les uns ou les autres. Lorsqu'un médecin délègue une activité à un personnel infirmier, celui-ci va le réaliser dans une perspective de soin infirmier qui se distingue de la manière dont le médecin l'aurait effectué lui-même. Cela ne signifie pas que l'activité est mieux réalisée par l'un ou par l'autre mais qu'elles ne sont généralement pas réalisées de la même manière ni dans la même optique et qu'elles ne s'inscrivent pas dans la même démarche. Elles ne sont donc pas strictement comparables.

Il convient également d'anticiper les questions de mobilités professionnelles et géographiques et les problèmes que cela peut poser, de manière à ne pas placer les agents devant des situations impossibles à gérer et dont l'expérience à démontrer les conséquences délétères et parfois dramatiques ;

Il convient enfin de développer les perspectives de carrière, en intégrant notamment la prévention de la pénibilité. Par exemple, les postes de renforts / remplaçants qu'il conviendrait de créer au bénéfice des UT correspondent plutôt à un profil de professionnel expérimenté qui pourrait être allégé des activités plus pénibles pour se concentrer sur le suivi des chantiers et des dossiers en cours, le transfert de savoirs faire auprès des jeunes et l'appui technique auprès des collègues dans certains domaines d'expertises que l'agent devenu remplaçant aurait développés au cours de sa carrière.

Il convient également de lutter contre les risques de déqualification de certains emplois, en lien avec des restrictions d'aptitude générées par la pénibilité ou par une diminution des besoins de fonctions très ou trop spécialisées. Des risques de déqualification ont été signalés qui pourraient touchés des emplois dans plusieurs domaines (juridique, commercial, logistique...) ou encore en lien avec le projet peu clair de « porosité » entre ouvriers forestiers et agents patrimoniaux.

Ce dernier sujet mériterait une analyse approfondie des deux CTHSCT et des autres instances concernées, tant les enjeux de pénibilité et d'évolution de carrière sont cruciaux pour les ouvriers forestiers, mais aussi pour les agents patrimoniaux. Il convient à tout le moins d'éviter d'opposer deux professions qui devraient au contraire pouvoir collaborer plus étroitement, y compris selon des modalités plus diversifiées qu'aujourd'hui, incluant des passerelles possibles, comme en témoigne le parcours d'un certain nombre d'agents à l'ONF.

3.2.3. VALORISER LES RÉSEAUX PROFESSIONNELS

Un certain nombre de réseaux thématiques existent déjà au sein de l'Établissement à l'échelle régionale ou nationale. Il convient de les valoriser, d'en faciliter le développement et de permettre aux agents de s'y impliquer.

Ces réseaux professionnels thématiques permettent de confronter des situations problèmes, d'alimenter la réflexion et la recherche, et de favoriser la diffusion des connaissances et des savoir-faire.

Ces réseaux sont une opportunité pour valoriser l'expertise des agents à condition qu'ils puissent disposer de moyens reconnus, notamment en terme de disponibilité. Il faut donc tenir compte du temps passé dans ces réseaux (jusqu'à 40 jours par an dans certains cas) pour le calibrage de l'activité.

L'échelle actuelle de la DT ne paraît pas nécessairement la bonne échelle, d'autant que le national dispose de moyens de recherches au service du réseau.

Dans certains cas le niveau DT peut s'avérer pertinent, notamment lorsque le responsable au niveau DT est autonome pour l'animer, mais pas dans d'autres. Il est cependant souhaitable que le réseau ne fonctionne pas selon un mode hiérarchique pour qu'il demeure un espace ouvert tout en ayant la possibilité de négocier des moyens de fonctionner et de faire connaître leurs initiatives.

4. Évaluer la charge de travail en prenant en compte les enjeux de santé et de sécurité

4.1. L'enjeu de la prise en compte de l'activité réelle et de la santé au travail

La question de l'évaluation de la charge de travail ne se réduit pas à l'objectif d'allocation optimale des ressources et des moyens à l'activité. La démarche doit prendre en compte la dimension humaine du travail et la nécessité de décliner cette évaluation au niveau le plus fin de manière, notamment, à préserver la santé physique, mentale et sociale des travailleurs.

Pourtant, dans de nombreux cas de réorganisation et d'ajustement des effectifs, cette évaluation de la charge de travail se réduit à une approximation des effectifs au volume de l'activité, celle-ci étant surtout estimée sur des bases quantitatives de portée très générale : évolution du chiffre d'affaires, nombre d'affaires...

4.1.1. UNE OBLIGATION DE L'EMPLOYEUR

À l'occasion de la contestation d'un projet de réorganisation intégrant un PSE par plusieurs CHSCT et organisations syndicales d'une entreprise de distribution de biens et de produits culturels, la cour d'appel de Paris a indiqué « *que la "charge de travail" est généralement définie comme la description de l'activité d'un salarié pendant une période donnée, en mettant en correspondance le temps donné pour effectuer une tâche, les moyens matériels, les connaissances et expérience des intéressés. Que la "surcharge de travail" est de même généralement définie comme correspondant à l'inadéquation d'une partie ou de l'ensemble des moyens dont dispose un salarié pour effectuer les tâches qui lui sont demandées, la surcharge aboutissant ou se manifestant par l'apparition de symptômes de souffrance au travail, de stress, étant précisé que la surcharge de travail peut également procéder d'une inadéquation du profil du salarié en cause par rapport aux exigences de son poste de travail ou d'une inadéquation de l'organisation du travail* ». ⁷⁶

Il en résulte notamment que l'employeur doit évaluer et quantifier la charge de travail transférée résultant de la suppression de chacun des postes prévue par le PSE et son impact sur les salariés restant car « un tel chiffrage constitue un caractère essentiel d'évaluation des risques psycho-sociaux pouvant résulter d'une surcharge de travail caractérisée et objective, génératrice de stress de nature à compromettre la santé et la sécurité des salariés concernés ».

L'évaluation des charges de travail doit également prendre en compte les conditions de travail, notamment celles des cadres régis par les conventions de forfait-jours,

⁷⁶ Cour d'appel de Paris, Arrêté du 13/12/12 RG n°12/00303.

« conformément aux dispositions de l'article L3121-43 du code du travail aux fins de veiller au respect, notamment, des dispositions de l'article 4 de l'accord national interprofessionnel étendu du 2 juillet 2008 aux termes desquels la charge de travail attribuée aux salariés doit être compatible avec leurs horaires et leur vie privée ainsi que des dispositions de la Charte sociale européenne relatives à ces mêmes préoccupations. »

La Cour d'appel précise que : « l'identification des facteurs des risques psycho-sociaux allégués comme résultant du projet [...], en particulier la charge de travail et les moyens donnés ou maintenus, notamment en personnel pour y faire face, permettant l'évaluation des risques en cause, fait partie de l'obligation de prévention des risques pesant sur l'employeur, en vertu des articles L. 4121-2 et suivants du code du travail, force est de constater que cette identification ne peut être établie qu'au vu de documents quantitativement précis sur les transferts de charge de travail, dont la communication incombe à l'employeur, seul à même de les détenir ».

4.1.2. LE BESOIN DE MÉTHODE

L'analyse de la charge de travail exige de la méthode. Sa mise au point doit être adaptée à l'objectif poursuivi qui consiste à prendre en compte les enjeux de santé au travail. Les enseignements de l'ergonomie montrent également que la méthode doit être adaptée à l'activité⁷⁷.

Soulignons également que cette méthode présente d'autres intérêts dans une optique de gestion préventive et prévisionnelle des emplois et des compétences (GPPEC).

4.1.2.1 *La distinction essentielle entre la charge de travail prescrite et la charge de travail réelle*

Dans la vision taylorienne, la charge de travail se réduit à la quantité produite dans une période donnée.

Les analystes du travail ont montré depuis que la charge de travail réelle ne se réduit pas à la charge de travail prescrite, c'est-à-dire à l'ensemble des contraintes déterminant la tâche prescrite.

Ces contraintes déterminent un niveau d'exigence en termes de résultat à atteindre sur différents critères de performance selon le cas quantité, qualité, délai, coût...

La charge de travail réelle ne se réduit pas non plus à ce niveau d'exigence, ni même au résultat produit.

En effet l'activité réelle ne se réduit pas au résultat de l'activité. L'activité intègre de nombreuses données et exigences implicites ou explicites qui ne sont pas nécessairement toutes compatibles et dont la prise en compte va conduire le travailleur à déployer telle ou telle stratégie.

Par exemple les travaux de Jean-Claude Sperandio⁷⁸ sur les contrôleurs de la navigation aérienne ont montré que leur activité et leur charge de travail ne se réduisaient pas au nombre d'avions à prendre en charge et intègrent de nombreux objectifs : la sécurité, les temps d'attente, les stratégies d'approche pour réduire la consommation de carburant mais aussi éviter les turbulences pour le confort des passagers, etc. La conciliation de ces objectifs ne va pas de soi et mobilise une forte activité cognitive. Au plus le nombre d'avions à suivre augmente, au plus le nombre de critères se réduit pour se focaliser sur la sécurité.

Dans le même esprit, il ne faut pas confondre la compétence et la performance au moment où la réflexion porte aussi sur la question des compétences dont l'entreprise a besoin : La

⁷⁷ Pierre Falzon (dir.), Ergonomie, Puf, 2004.

⁷⁸ Spérandio JC, La régulation des modes opératoires en fonction de la charge de travail chez les contrôleurs du trafic aérien, Trav. Hum. 40, 249-256 humaines, 1977.

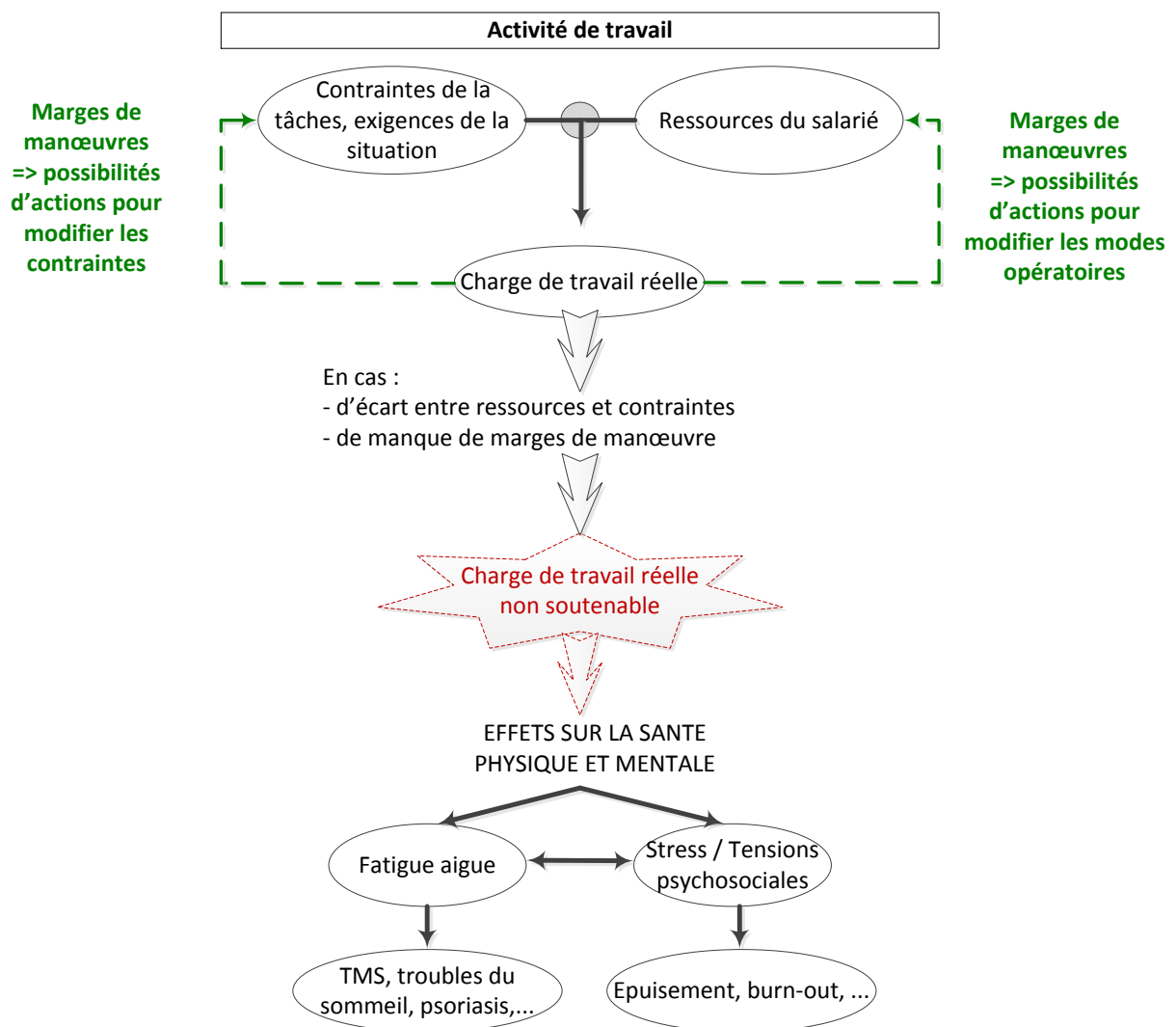
compétence réfère à l'activité réelle dans des circonstances données, tandis que la performance ne traduit que le résultat produit dans ces mêmes circonstances.

L'activité ne se réduit donc pas à la quantité produite (nombre de dossiers, nombre de projets, nombre de turbines...) même si ces aspects quantitatifs sont importants.

4.1.2.2 Les constituants de la charge de travail : des facteurs en tension

Le schéma suivant, inspiré des travaux de J. Leplat et P. Falzon, permet d'illustrer la notion de charge de travail et les tensions qu'elle comporte :

- d'une part en temps normal où l'activité exige toujours une interprétation et une régulation de la part du travailleur vis-à-vis de la charge de travail prescrite en fonction des conditions concrètes de travail et des ressources (les siennes et celles de l'environnement de travail) qu'il peut mobiliser dans ces circonstances ;
- d'autre part, dès lors que les tensions deviennent excessives entre ces différents éléments, en raison d'une surcharge ou d'une sous-charge de travail au regard des moyens disponibles tels que le travailleur peut les apprécier.



L'activité comprend non seulement le travail visible, et notamment l'activité physique, mais aussi le travail invisible, et notamment l'activité cognitive qui consiste à analyser le problème qui se présente dans la situation de travail, c'est-à-dire à prendre en compte différentes

données pour agir en fonction du but à atteindre, compte-tenu des ressources dont il dispose, des contraintes de la situation, et des autres exigences qui peuvent peser sur lui.

Cela intègre le cas échéant :

- les dilemmes de travail, et donc ce qui n'est pas fait ou qu'on ne parvient pas à faire, notamment le « travail empêché » ;
- le travail réalisé mais non terminé, ou encore inutilisé, voire abandonné.

S'ajoute alors la dimension psychique (ou émotionnelle) du travail, ce qui pèse sur la personne et l'affecte, en interagissant avec les aspects techniques de l'activité.

Par exemple, la tension éprouvée par la peur de faire ou de rater quelque chose, perturbe l'attention et augmente la charge cognitive.

De même, le sentiment d'insécurité est une source de fatigue mentale qui affecte la mobilisation des ressources et peut entraîner des troubles de la santé. Rappelons que ce sentiment d'insécurité peut être alimenté par le manque de perspectives, les incertitudes sur les contrats, les changements organisationnels, la labilité des relations de travail, les risques de perte de son emploi, etc,

Inversement, le sentiment de reconnaissance (par ses pairs, par l'encadrement de proximité, par l'entreprise, par les clients...) favorise la mobilisation des ressources et la construction de la santé au travail.

De même le degré d'autonomie et la confiance qui se manifestent notamment par les marges de manoeuvre dont le salarié dispose à différents niveaux, constituent des facteurs favorables pour résoudre les problèmes qui se posent dans le travail, et donc pour faire du « bon travail » en accord avec sa conscience professionnelle et ses propres besoins (notamment pour se ménager).

Ainsi, la perception de la charge de travail détermine la charge psychique tout en dépendant du contenu du travail, de ses conditions de réalisation et de ses conditions de négociation.

La charge de travail dépend donc d'aspects objectifs et subjectifs qui interagissent entre eux.

La charge de travail intègre également la dimension collective de l'activité : les interactions font partie de l'activité. Elles peuvent faciliter sa réalisation ou accroître au contraire sa complexité selon les cas. En tout état de cause une part du travail des uns s'incorpore dans le travail des autres. Ce travail collectif comprend lui aussi des aspects visibles et invisibles, et parmi ceux-ci une dimension cognitive et une dimension psychologique.

Le tableau ci-dessus illustre la dynamique de l'équilibre que le travailleur s'efforce de préserver entre les exigences de l'activité dans des situations contraignantes et les ressources qu'il peut mobiliser dans le contexte professionnel.

4.1.2.3 Charge de travail et risque d'accident

Dans le cadre d'une expertise portant sur les travaux de maintenance au sein d'une centrale nucléaire, nous avons montré l'importance des contraintes mentales (pressions temporelles, difficultés de communication...) qui affectent l'attention et augmentent les risques d'erreurs ou de mauvaises manipulations. Ces contraintes mentales s'exercent dans un environnement hostile et dangereux et en combinaison avec des facteurs de pénibilité physique.

Les retours d'expérience dans les activités relevant des systèmes complexes à risques montrent que la surcharge cognitive est fortement impliquée dans les processus ayant abouti à des accidents et catastrophes. L'analyse de l'activité montre, inversement, que le maintien d'une capacité cognitive est toujours nécessaire à la régulation de ces processus. Et ce y compris pour apprendre de ses erreurs ou de ses expériences qu'elles aient été positives ou

négligentes et aussi évidemment pour en faire une analyse réflexive et transmettre donc des connaissances utiles.⁷⁹

La réalité des systèmes complexes tels les centrales nucléaires et les REX sur les événements significatifs de sûreté, montrent que toutes les actions, même les plus anodines, doivent être réalisées de manière réfléchie au regard des conséquences possibles du moindre dysfonctionnement, dans des enchaînements souvent « improbables » auxquels le dicton populaire « le diable se cache dans les détails » fait pourtant référence.

La lutte contre la surcharge⁸⁰ cognitive ne peut pas reposer sur des incantations ou des prescriptions supplémentaires mais doit au contraire s'appuyer sur le développement de marges de manœuvre. Cette lutte contre la surcharge cognitive doit également viser la réduction des contraintes évitables et des prescriptions inutiles, notamment celles qui visent plus à « protéger » le prescripteur, qu'à constituer un véritable outil d'aide au travail.

Par contre, une certaine vision d'ensemble est nécessaire pour permettre à chaque intervenant de comprendre comment son travail s'ajuste et interfère avec celui des autres, ce qui suppose une compréhension partagée des exigences et contraintes du travail réel des uns et des autres.

Dans cette perspective, il importe d'améliorer les modes d'anticipation et de préparation des activités en amont, et les modes de coordination et de régulation en aval.

4.1.2.4 Charge de travail et santé au travail

« Lorsqu'un écart est ressenti entre ressources estimées et contraintes perçues, et lorsque les boucles décrites ci-dessus semblent épuisées (l'opérateur ne dispose plus de modes opératoires satisfaisants en terme de performance ou de préservation de la santé) ou interdites (l'opérateur n'a plus de marges de manœuvre quant aux exigences de la situation), apparaît le stress. Lui aussi va influencer (négativement) sur les ressources disponibles, en augmentant la fatigue et en dégradant la santé, à des degrés divers.

Le stress peut engendrer le burn-out. Sa spécificité est qu'il provoque non seulement fatigue et épuisement émotionnel (donc une baisse de ressources), mais aussi un abandon des règles de métier. Il s'agit bien d'un feed-back sur les ressources, non sur les contraintes. En effet, les contraintes externes au sujet, c'est-à-dire celles de l'organisation, restent stables. Ce sont les contraintes que le sujet se fixe, celles qui constituent les ressources de l'action, qui sont affectées. »⁸¹

Du point de vue de la santé au travail, c'est l'ensemble des dimensions de la charge de travail qui est impliqué :

- les dimensions objective et subjective
- les dimensions physique et mentale
- les dimensions individuelle et collective

4.1.2.5 Les principaux repères d'une démarche d'évaluation de la charge de travail

La charge de travail est liée aux déterminants de l'activité, c'est-à-dire aux conditions dans lesquelles s'effectue le travail.

Il ne s'agit donc pas seulement de « mesurer » les aspects quantitatifs du travail, il faut également évaluer de manière qualitative les différents facteurs (organisationnels, techniques, relationnels...) qui pèsent sur le travail.

⁷⁹ Voir René Amalberti, *ouvrage cité*.

⁸⁰ Il en est de même de la lutte contre la « sous-charge cognitive » qui est également un facteur de risque mais le périmètre de notre expertise ne nous a pas conduit sur ce terrain.

⁸¹ P. Falzon, C. Sauvagnac, *Charge de travail et stress*, in *Ergonomie*, p. 175-190, ouvrage cité.

En résumé, la mise au point de la démarche d'évaluation peut être guidée par les repères suivants :

- L'évaluation de la charge de travail repose sur l'analyse de l'activité réelle de travail ;
- La démarche consiste dans un premier temps à identifier les déterminants de la charge de travail ;
- L'évaluation doit prendre en compte la spécificité de chaque type d'activité, par exemple, en terme de charge mentale, de temporalité et de rythme de travail ;
- L'évaluation de la charge de travail ne se réduit pas une question de quantité : elle interroge également la cohérence du travail (enjeux en terme de dilemmes, de marges de manœuvre, de travail empêché...), et la perception de cette charge par le salarié lui-même ;
- Les impacts des facteurs organisationnels sont majeurs même s'il existe une variabilité selon les individus et les circonstances.

4.2. Identifier les déterminants de la charge de travail pour chaque type d'activité

Pour faciliter la démarche d'évaluation, nous proposons ci-après une liste de déterminants de la charge de travail. Ces déterminants sont regroupés par grandes catégories de facteurs. Cet inventaire n'est pas exhaustif mais il ne s'agit pas non plus de les reprendre systématiquement. Bien au contraire, il convient d'identifier les facteurs pertinents pour chaque type d'activité en priorisant les facteurs les plus significatifs selon les salariés directement concernés, dont les référents et l'encadrement de proximité.

4.2.1. FACTEURS QUANTITATIFS

On s'attache ici à identifier la ou les unités d'œuvre pertinentes au regard de la nature de l'activité de l'entreprise ou de l'entité concernée (devis, dossiers, pièces, projets, chantiers, affaires...). Puis on détermine des catégories suffisamment pertinentes pour tenir compte autant que possible de la variabilité de la charge de travail selon l'activité.

- Nombre de devis / offres par catégories
- Nombre de projets par catégories
- Nombre d'affaires par catégories
- Nombre et durée des revues aux différentes étapes du projet
- PV de non conformité

4.2.2. FACTEURS TECHNIQUES (COMPLEXITÉ)

- Qualité / quantité d'informations à chercher / traiter : $\pm$ difficile à trouver, à vérifier (fiabilité des bases de données...)
- Variabilité des activités / nature des chantiers / demandes clients / ...
- Aménagement plus ou moins développé / données plus ou moins précises et actualisées
- Degré de complexité intrinsèque de l'activité ou de l'affaire sur le plan technique, organisationnel, relationnel
- Dilemmes qualité / délais
- Montée en compétence des clients / partenaires / sous-traitants qui deviennent plus exigeants, avec dans certains domaines des compétences supérieures à celles des salariés de l'entreprise
- Diversité / multiplicité des normes à prendre en compte

- Environnement de travail plus ou moins perturbant et/ou éprouvant
- Environnement de travail plus ou moins exposé à des dangers
- Tavaux pénibles
- Travaux dangereux
- Travaux pénibles et dangereux

4.2.3. FACTEURS ORGANISATIONNELS

- Bureaucratization de l'activité :
 - Multiplication et/ou alourdissement des process et des procédures
 - Augmentation de la part de travail administratif
 - Multiplication des reporting sans valeur ajoutée ni pour le salarié ni pour le client
 - Méconnaissance du travail réel par la hiérarchie
 - Manque de soutien technique
- Impact des outils TIC :
 - notamment vis-à-vis de la durée du travail et de la préservation de la vie privée
 - multiplication des réunions et des mails, qui plus est souvent à des heures décalées
- Intensification du travail de production / travail dans « l'urgence » :
 - Raccourcissement de la durée des délais d'intervention
 - Raccourcissement des cycles des interventions ou projets / fréquence accrue des retards
 - Taches simultanées / interruptions et reprise des taches ou dossiers en instance
 - Travail à refaire suite à défauts de production ou de changement (ingénierie produit)
- Multiplicité d'interlocuteurs, d'acteurs internes ou externes
 - Diversité des langues et des cultures
 - Labilité des équipes projet
 - Nécessité de créer et entretenir un réseau relationnel
 - Diversité des périodes de travail
- Complexité inhérente à l'organisation matricielle :
 - Multiplication du nombre de chefs / référents
 - Devoir négocier, convaincre et préserver de bonnes relations
 - Segmentation et morcellement de l'activité
 - Surinformation / désinformation
 - Changements incessants de l'organisation obligeant par exemple à reconstruire en certains repères de travail (qui fait quoi ? qui détient telle ressource ?...)
- Travail en horaires décalés (dont le travail de nuit)
- Travail isolé

4.2.4. FACTEURS DE CHARGE MENTALE

- Travail dans l'urgence, se dépêcher : « vraies » et « fausses » urgences faute de critères de priorité dans certains services
- Simultanéité des activités (chacun est référent sur un aspect de plusieurs projets, s'inscrivant éventuellement dans des temporalités différentes)
- Interruptions qui perturbent le travail
- Risque d'erreur qui peut entraîner des conséquences importantes : coûts financiers, qualité du produit, retards dans les différentes phases du processus (conception, production, mise en service, levée des réserves)
- Complexité du travail (voir facteurs « techniques »)
- Réduction du niveau d'exigence ou du nombre de paramètres requis pour effectuer du « bon travail » face à d'autres exigences (délais, pression du prescripteur...) ou à des limites physiologiques (surcharge cognitive⁸², épuisement)

4.2.5. FACTEURS DE CHARGE PSYCHIQUE

- Perte de la finalité du travail :
 - En raison de la montée du travail de gestion (qui s'auto alimente) au dépend du travail technique
 - Lorsqu'il n'y a pas de liens directs avec le client
- Perte du sens du travail commun :
 - retour sur l'individualisme (dans une entreprise où il est important d'être visible vis-à-vis de la hiérarchie)
 - tension avec l'enjeu de l'organisation par projet
- Culture de l'excellence et de la performance :
 - on évite généralement de faire intervenir la hiérarchie
 - peur de l'erreur (par exemple lorsque la hiérarchie confond l'erreur avec la faute et ne sait pas conduire de débriefing et de retour d'expérience)
 - déni de la surcharge de travail (attention : ce déni favorise le risque de burn-out)

4.2.6. INDICATEURS DE DÉBORDEMENT

- Compteurs d'heures
- Reports de congés (cadres au forfait)
- Travail empêché, travail qu'on ne parvient pas à faire (au sens donné par Yves Clot)

4.2.7. EFFETS SUR LA SANTÉ

- Fatigue excessive, fatigue prolongée
- Troubles dermatologiques
- Burn-out
- Autres symptômes pathologiques en relation avec le travail identifiés par le médecin du travail

⁸² Voir à ce sujet notamment :

J.C. Spérandio, *Charge de travail et régulation des processus opératoires*, in *Le Travail humain*, 35 (1) p. 85-98, 1972.

R. Amalberti, *La conduite des systèmes à risques*, Puf, 1996.

4.3. L'implication du CHSCT et du médecin du travail

Les représentants du personnel au CHSCT, en collaboration avec les médecins du travail concernés, pourront être force de proposition compte tenu des enjeux relatifs à la santé au travail.

D'une part, une fois les facteurs pertinents identifiés pour un type d'activité donné, il importe de les décliner sous forme d'indicateur de manière à pouvoir évaluer ou mesurer la charge.

Du point de vue de la santé au travail, si tous les facteurs n'ont pas nécessairement la même importance, ce sont finalement leurs interactions qui déterminent de la charge de travail.

Enfin, d'un point de vue de prévention il convient enfin de compléter ces indicateurs par à des indicateurs de débordement et/ou de santé au travail.

Soulignons pour conclure les autres intérêts de cette démarche :

- il est possible d'agir sur les déterminants de la charge de travail pour prévenir le risque de surcharge ou de sous-charge de travail
- l'analyse de l'activité permet de dégager les savoir-faire mobilisés en situation (compétences)

5. Évaluer les risques relatifs au projet : une obligation pour l'employeur

Plusieurs textes juridiques précisent cette obligation. Les récentes jurisprudences⁸³ confirment l'obligation de procéder à une évaluation des risques en amont du projet.

En voici un extrait de l'arrêt :

[...]

*Que l'employeur est dès lors tenu, à l'égard de son personnel, d'une **obligation de sécurité de résultat** qui lui impose de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs ; qu'il lui est interdit dans l'exercice de son pouvoir de direction, de prendre des mesures qui auraient pour effet de compromettre la santé et la sécurité des travailleurs ; [...]*

Que l'information du CHSCT s'est effectuée sur la base de documents incomplets s'agissant de l'analyse en amont des risques professionnels et de l'impact sur les conditions de travail ; que l'expert insistait sur la nécessité de procéder à une analyse de risques professionnels avant de mettre en place le projet [...]

Attendu que la RATP reconnaît, dans ses écritures, que l'évaluation des risques psychosociaux au sein du département SEC n'a pas été exécutée [...]

*Attendu que la démarche **d'évaluation des risques est à la charge de l'employeur ; que cette évaluation doit être globale, exhaustive et fondée sur le travail réel des salariés ; qu'en vertu de l'article L. 4121-3 du Code du travail, l'employeur doit anticiper tous les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les projets de l'entreprise ; que cette analyse en amont est essentielle pour permettre au CHSCT de remplir réellement le rôle qui lui est assigné aux termes de l'article L. 4612-1 et suivants du code précité ;***

Que par conséquent, il conviendra de suspendre le projet de réorganisation de l'Unité opérationnelle – sécurité des réseaux dans l'attente du jugement rendu par le TGI de Paris (la procédure à jours fixe), et de suspendre également toute mesure qui aurait pu être prise depuis lors en application de cette réorganisation. [...].

Aussi, au regard de l'analyse des situations de travail actuelles et de leurs impacts sur les conditions de travail des personnels ainsi que sur leur santé mentale et physique il est

⁸³ TGI Paris - Ordonnance de référé rendue le 18 septembre 2013 - N°13/56558

nécessaire de procéder à l'évaluation des risques professionnels relatifs à la mise en place du projet de diminution des effectifs pour la l'ONF Lorraine.

Par ailleurs, l'adaptation du travail est également une obligation prescrite par le code du travail.

Les principes généraux de prévention précisent et hiérarchisent les obligations pour l'employeur en matière de prévention des risques professionnels. L'adaptation du travail à l'homme constitue le quatrième principe de prévention :

- Article L4121-1 du code du travail

L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :

- Des actions de prévention des risques professionnels ;
- Des actions d'information et de formation ;
- La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.

- Article L4121-2 du code du travail :

L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'Article L4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants :

1. Éviter les risques ;
2. Évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;
3. Combattre les risques à la source ;
4. **Adapter le travail à l'homme**, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
5. Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;
6. Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;
7. Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel qu'il est défini à l'Article L1152-1 ;
8. Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;
9. Donner les instructions appropriées aux travailleurs

Conformément à la nécessité d'inscrire l'évaluation des risques professionnels dans un document unique, le code du travail (Article R4121-2) prévoit trois modalités d'actualisation du document unique, prenant en compte les éventuelles modifications de la situation du travail dans l'entreprise.

- « Au moins chaque année ».
- « Lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, au sens de l'article L. 4612-8 » ;». Ce dernier prévoit la consultation préalable du CHSCT lorsqu'une telle décision est prise, désignant notamment "toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail (et)

toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail".

- « *Lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie.* ». Cette disposition, sur laquelle il convient d'insister, permet de tenir compte de l'apparition de risques dont l'existence peut, notamment, être établie par les connaissances scientifiques et techniques (ex.: troubles musculo-squelettiques, risques biologiques, risques chimiques, etc.), par la survenue d'accidents du travail, de maladies à caractère professionnel, ou par l'évolution des règles relatives à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail (risques psychosociaux).

Nous rappellerons tout également la nécessité d'une démarche systémique dans le cadre de la prévention des risques professionnels, notamment les risques dits psychosociaux. En effet, du fait de la combinaison des causes productrices de ces derniers, leur prévention ne peut être réduite à une série d'actions isolées et ponctuelles. Les actions de prévention de tels risques ne trouvent leur sens et leur efficacité que dans leur complémentarité. Il s'agit de construire un plan de prévention intégré qui articule le travail en direction des différentes causes.

Par ailleurs, l'employeur doit présenter chaque année au CHSCT un rapport faisant le bilan de la situation générale en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Il doit présenter également le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (art. L4612-16).

Lorsque certaines des mesures prévues par l'employeur ou demandées par le CHSCT n'ont pas été prises au cours de l'année concernée par le programme annuel de prévention, l'employeur doit énoncer les motifs de cette inexécution (art. L4612-17).

Pour les représentants du personnel au CHSCT, la prévention vise non seulement à éviter de mettre la santé des salariés à mal mais d'abord et surtout à favoriser des conditions de travail propices à la santé et au bien-être durable des salariés.

Les représentants du personnel au CHSCT contribuent à la prévention des risques et à l'amélioration des conditions de travail par leurs propositions qu'ils fondent sur leur travail de terrain auprès et avec les travailleurs pour analyser les risques et les conditions de travail, conformément à l'article L4612-2, et déterminer des alternatives. Ils peuvent également s'appuyer sur une expertise en cas de risque grave ou de projet important comme dans le cas présent.

La mise en œuvre de ce projet de réduction des effectifs ne pourra qu'aggraver une situation déjà largement délétère, parfois de manière grave, voire extrême.

Ce rapport constitue une alerte sur l'état de santé de nombre de salariés, tant sur le terrain que dans les fonctions soutiens, notamment à la DT Lorraine.

La question du travail empêché et du sens au travail sont au cœur du profond mal-être qui affecte la plupart des salariés rencontrés. Cette situation résulte notamment de la diminution des effectifs opérée depuis 2002 et des vacances de postes, mais aussi des tensions entre la mission de gestion durable et multifonctionnelle de l'ONF et les objectifs quantitatifs et financiers, le tout aggravé par une organisation compliquée, trop distante et coupée des réalités du travail, et un manque de rigueur et d'équité dans l'application des règles de gestion du personnel. Cette situation est grave et serait pire sans la très grande implication de la plupart des salariés et de leurs responsables.

Il convient de mettre en place un dispositif dans les meilleurs délais (inquiétude partagée par les acteurs de prévention) afin de résoudre en priorité les cas actuels connus de tout le monde, mais aussi de mettre en place un dispositif d'alerte pour les situations non visibles mais dont il existe toutes raisons de penser qu'elles existent.

Il convient ensuite d'engager des chantiers importants pour permettre à chacun et à tous de retrouver du sens à leur travail et à celui des autres, remettre l'organisation en adéquation

avec la mission définie par le code forestier, et préserver la santé et la sécurité des agents de l'ONF chargés de la réaliser.

Les représentants du personnel au CTHSCT pourront à cet égard apporter de nombreuses propositions en s'appuyant sur les éclairages et les pistes de réflexion apportés par ce rapport d'expertise.

Nous remercions une nouvelle fois tous les personnels qui nous ont accordé leur confiance et sans lesquels ce travail d'analyse aurait été impossible.
