

N°4 janvier 2012

## Perspectives territoriales

LES CAHIERS  
de

L'OBSERVATOIRE  
SOCIAL TERRITORIAL

Dans la peau  
des agents territoriaux



**MNT**

Les territoriaux solidaires

En partenariat avec :





# Dans la peau des agents territoriaux



Étude réalisée par Philippe GUIBERT,  
Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER.

Janvier 2012

Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées dans cette étude réalisée à la demande de l'Observatoire Social Territorial de la MNT en partenariat avec l'AATF. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues des commanditaires, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire, et illustré par l'atelier dont les travaux sont reproduits dans cet ouvrage.

# Sommaire

Édito du Président de l'Observatoire Social Territorial	7
Édito de la Présidente de l'AATF	8
Introduction méthodologique	9
1. Étude quantitative/étude qualitative	9
2. Des techniques d'entretiens différentes	9
3. Des méthodes de construction d'échantillon différentes	11
4. Le sens de la démarche qualitative	13
Principaux constats	15
1. Des agents qui paraissent livrés à eux-mêmes	15
2. Les points-clefs de notre diagnostic	17
a. Premier point : un sens fort et renouvelé de la mission	17
b. Deuxième point : le hiatus	17
c. Troisième point : une certaine paralysie managériale	18
d. Quatrième point : les catégories C, en situation critique quand les autres agents sont relativement satisfaits de leur situation salariale	18
1 <sup>re</sup> partie : Le service public de proximité, un sens fort et renouvelé	19
1. Un sens fort	19
2. Un sens renouvelé	21
2 <sup>e</sup> partie : Le hiatus	23
1. Un sens qui se construit à côté du discours institutionnel	23
a. Faible référence aux politiques locales et un discours ambivalent sur les élus	23
b. La dynamique négative de la décentralisation	26
c. L'absence de référence au terme « territoire »	28
2. La divergence entre agents et décideurs	29
3. Le statut : un identifiant, mais dont le sens s'affaiblit	30
a. Le statut, un attachement fort	30
b. Un attachement fort, mais un statut menacé	32
3 <sup>e</sup> partie : La paralysie managériale	37
1. Un quadruple déficit	40
a. Le déficit de réactivité	40
b. Le déficit de lisibilité	40
c. Le double déficit d'autorité et de reconnaissance	41

# Sommaire

2. La place centrale de la question de la reconnaissance	<b>43</b>
a. Des leviers, sans règles	<b>43</b>
b. Les abus non sanctionnés	<b>46</b>
c. Un système de reconnaissance personnel	<b>48</b>
d. La spirale de l'interpersonnel	<b>50</b>
3. La souffrance au travail	<b>51</b>
4. Les syndicats	<b>53</b>
<b>4<sup>e</sup> partie : Salaires et temps de travail, de la situation critique de beaucoup d'agents C à la satisfaction relative des autres agents</b>	<b>55</b>
1. Salaires faibles et ascenseur social bloqué	<b>56</b>
a. Faiblesse des primes dans leur collectivité	<b>56</b>
b. Faiblesse ou absence d'heures supplémentaires, bien plus souvent récupérées que payées	<b>56</b>
c. Faiblesse des augmentations à l'ancienneté	<b>57</b>
d. L'obstacle des concours	<b>57</b>
2. La fragilisation du pouvoir d'achat	<b>59</b>
3. Les effets sur les jugements et sur les comportements des agents	<b>61</b>
4. La satisfaction relative de ceux qui ont pu évoluer	<b>64</b>
5. Un temps de travail perçu comme inférieur à celui du privé : une soupape, pas une compensation	<b>65</b>
<b>5<sup>e</sup> partie : Conclusions et perspectives, refonder un modèle de la Fonction publique territoriale</b>	<b>67</b>
1. Les causes de l'affaiblissement du modèle actuel de la FPT	<b>67</b>
2. Les ressources d'un nouveau modèle	<b>71</b>
3. Le rôle du management	<b>76</b>
<b>6<sup>e</sup> partie : l'atelier-débat de l'Observatoire Social Territorial aux ETS 2011</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 1 : Donner du sens au travail</b>	<b>109</b>
<b>Annexe 2 : Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial</b>	<b>119</b>

## Édito du Président de l'Observatoire Social Territorial

**C**omment les agents perçoivent-ils leur travail et leur environnement professionnel ? Que signifie la décentralisation pour ceux qui la mettent en œuvre ?

Sur quels fondements reposent leur motivation et leur appartenance à la Fonction publique territoriale ? La Mutuelle Nationale Territoriale, créée et administrée par des agents territoriaux, a voulu approfondir ces questions et alimenter la réflexion des décideurs, administratifs et élus, des collectivités. En effet, identifier les leviers de motivation notamment pour développer l'épanouissement au travail intéresse aussi bien les employeurs et les cadres territoriaux qu'une mutuelle professionnelle comme la MNT.



Cette étude en profondeur des modes de raisonnement des agents, au-delà de leurs catégories, métiers ou tailles de collectivité, montre leur grande fierté d'être au service du public et leur dévouement au service public de proximité. Attachés à la Fonction publique territoriale parce qu'elle leur permet d'être utiles aux habitants, ils s'avèrent néanmoins critiques sur ses dysfonctionnements.

Certes, la période de crise économique, de baisse de ressources budgétaires et de réforme des collectivités, accentue l'incertitude et le pessimisme des discours. Toutefois, au-delà de cette conjoncture, il est important d'entendre comment les agents se rejoignent pour décrire le fonctionnement de leurs organisations.

Avec cette étude conduite par son Observatoire Social Territorial, la MNT n'entend pas porter un jugement mais elle fournit des outils de réflexion afin d'engager un débat sur la perception de leur travail par les agents territoriaux, notamment au regard des évolutions de la décentralisation. Après bientôt trente ans de lois structurant la Fonction publique territoriale, les collectivités et leurs compétences, la décentralisation semble aujourd'hui perçue par les agents, pourtant fiers et impliqués dans leur travail, non plus comme une source mobilisatrice et créatrice de projets, mais comme un vecteur d'inquiétude voire une menace sur leurs moyens et leur avenir. En se faisant l'écho de ce vécu, il ne s'agit pas de critiquer, mais de s'engager en faveur des agents, ceux d'exécution comme ceux d'encadrement.

Les écouter, faire face à ce diagnostic vécu de l'intérieur, constitue bien la première étape pour réfléchir ensemble aux voies d'amélioration. C'est aussi pourquoi il nous a paru pertinent de lancer ce débat lors de notre atelier animé avec l'Association des Administrateurs Territoriaux de France aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg.

Conforter le lien entre les agents et leur encadrement de proximité, entre missions au quotidien et projet local, entre statut et modernisation de la gestion des carrières, redonner du sens au travail, tels sont les chantiers que doivent engager tous ceux qui sont attachés à la Fonction publique territoriale et à ses agents.

**Jean-René MOREAU**  
Président de l'Observatoire Social Territorial de la MNT

## Éditorial de la Présidente de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

**E**n interrogeant les agents territoriaux sur la perception qu'ils ont de leur travail, nous pressentions que les réponses reflèteraient un certain pessimisme. Le contexte économique et social dans lequel nous évoluons, la place accordée dans le débat public aux regards critiques sur la qualité et les performances du service public influent, nous le savons bien, sur la manière dont nous vivons au quotidien l'exercice de nos missions dans les collectivités.



© Samuel CARNOVALI

L'image que nous renvoie l'étude menée à l'initiative de l'Observatoire Social Territorial est sans concession. Nous pourrions certes débattre longuement de la méthode utilisée, de la taille de l'échantillon et de sa pertinence. Les auteurs s'en expliquent et posent eux-mêmes les limites de l'exercice. Pour autant, ce qu'ils ont entendu reflète une certaine réalité, et cette réalité nous interpelle, nous qui sommes à l'articulation entre le projet politique porté par les élus et sa traduction concrète dans les actions de la collectivité.

Au fil du temps, nous avons su moderniser la gestion des collectivités, développer de nombreux outils, en matière de planification, d'organisation, de communication interne, d'évaluation... Mais ce que d'une certaine manière cette étude vient nous rappeler, c'est que si ces outils sont utiles et nécessaires, c'est la façon dont nous les utilisons qui détermine le résultat et la fierté que chacun peut retirer de son travail.

Par leurs remarques et leurs questions, ces agents nous invitent à revenir aux fondements-mêmes de la décentralisation, à la recherche d'un service public proche des habitants et à l'écoute de leurs besoins. C'est ce qui donne sens à notre travail, et c'est bien notre rôle de cadres territoriaux que de permettre à chacun de contribuer à la réalisation d'un projet commun et partagé.

**Marie-Francine FRANÇOIS**  
Présidente de l'AATF  
Directrice générale des services, Pays de Montbéliard Agglomération



# Introduction méthodologique

## 1. Étude quantitative/étude qualitative

L'étude que nous avons réalisée pour l'Observatoire Social Territorial de la Mutuelle Nationale Territoriale est une étude qualitative. Cela demande quelques explications, tant le public est habitué à la technique, différente, du sondage, avec ses chiffres rassurants et apparemment « objectifs ».

Une étude dite qualitative n'est pas un sondage, lequel est une étude dite quantitative. Un sondage c'est un grand nombre de personnes, statistiquement représentatif de l'ensemble de la population étudiée, qu'on interroge un quart d'heure ou plus, à partir de questions le plus souvent fermées, sans que les sondés ne puissent sortir de la grille de réponses à la question posée. Les réponses possibles, en général au nombre de deux, trois ou quatre, sont pré-rédigées et imposées par l'enquêteur au sondé.

Interrogeant un échantillon de grande taille et statistiquement représentatif (selon la méthode des quotas), le sondage produit un résultat chiffré : x % des agents territoriaux pensent qu'ils sont payés comme ils devraient l'être. Il quantifie les opinions. Quand l'échantillon est de taille suffisante, le sondage permettra, en outre, de regarder les quotas, c'est-à-dire les « sous-catégories » de la population. Ainsi 77 % des agents territoriaux étant de catégorie C donc avec des salaires moindres, le sondage dira, très probablement que les C sont moins nombreux à le penser que les autres catégories, A et B, de la Fonction publique territoriale (FPT).

Les études dites qualitatives ne relèvent pas de la même logique, ni de la même technique et ne produisent d'ailleurs pas le même type de résultats. En réalité ces deux méthodes sont complémentaires et peuvent d'ailleurs s'articuler entre elles. Quelles sont les différences entre les deux méthodes ?

## 2. Des techniques d'entretiens différentes

Dans un sondage, on interroge un grand nombre de personnes ; dans une étude qualitative, on interroge un petit nombre. Dans cette étude pour la MNT, nous avons interrogé 45 agents et nous expliquerons comment nous les avons choisis.

Dans un sondage, on interroge un grand nombre de personnes, mais pendant un assez court laps de temps (une demi-heure est le maximum) ; dans une étude qualitative, on interviewe un petit nombre de personnes pendant beaucoup plus longtemps. Ainsi, dans notre étude pour la MNT, les entretiens individuels ont duré au minimum 1h30 et ont souvent approché les deux heures, tant les salariés sont prolixes sur leur vie professionnelle.

Dans un sondage, questions et réponses sont - le plus souvent - imposées ; dans une étude qualitative, le guide d'entretien est semi-directif : des thèmes et des relances sont prévus, parfois mais pas toujours sous forme de questions ouvertes, car c'est une discussion qui vise à explorer **les manières de ressentir et de penser** de l'interviewé. L'entretien épouse donc le cheminement de l'interviewé, le récit de son expérience personnelle et le développement de ses raisonnements sur telle ou telle problématique. Ainsi l'ordre des thèmes ou relances peut varier selon les entretiens en fonction des problématiques spécifiques et du récit personnel de chaque interviewé.

Après des réunions avec les responsables de la MNT, le guide d'entretien prévoyait cinq « moments » distincts :

1. Le récit par la personne de son parcours professionnel et de son activité actuelle.
2. Sa définition du fonctionnaire et du fonctionnaire territorial en particulier par comparaison avec le salariat privé.
3. Un jeu de cartes portant dix mots-clefs (proximité, territoire, décentralisation...) que l'interviewé était invité à classer, opposer, rapprocher et surtout à commenter.
4. La question des salaires et de l'évolution de carrière au sein de la FPT.
5. L'avenir de la FPT et son avenir personnel.

Cette alternance de « moments » de l'entretien vise à le rythmer, en obligeant l'interviewé à passer du récit d'expériences personnelles à des jugements plus généraux et vice-versa.

### 3. Des méthodes de construction d'échantillon différentes

Enfin un sondage est réalisé avec un échantillon représentatif, une étude qualitative avec un échantillon **significatif**. Ici, il ne s'agit pas de composer un échantillon qui représente proportionnellement toutes les catégories statistiques de la population mais de définir des critères de segmentation dans la population qui paraissent significatifs.

Dans cette étude pour l'Observatoire Social Territorial de la MNT et avec son accord, nous avons retenu pour « recruter » les agents plusieurs critères, qui nous paraissent significatifs de différences au sein de la FPT, lesquelles pouvaient influencer sur leur manière de raisonner.

Ainsi, nous avons retenu, outre le fait que nous devons avoir au moins autant de femmes que d'hommes dans les entretiens (en réalité un peu plus de femmes), quatre critères pour sélectionner et répartir les répondants de façon égale :

- 1<sup>er</sup> critère, les catégories hiérarchiques d'agents que nous avons regroupés en deux groupes : les A et les B d'un côté, les C de l'autre.

- 2<sup>e</sup> critère, trois tranches d'âge : les moins de 35 ans, les 35-50 ans, les plus de 50 ans.

- 3<sup>e</sup> critère, la taille et le type de collectivités locales selon quatre catégories : les communes de moins de 10 000 habitants, les communes de 10 à 30 000 habitants, les communes de plus de 30 000 habitants et enfin une dernière catégorie regroupant conseils généraux, conseils régionaux et intercommunalités.

- 4<sup>e</sup> et dernier critère, la diversité des métiers. Nous avons choisi deux catégories d'activités :

Pilotage et management (PM) : elle comprend les agents qui préparent et impulsent les politiques (urbanistiques, économiques, sociales, environnementales, culturelles, sportives...), et qui gèrent les fonctions supports (RH, finances, communication, informatique...).

Techniques et services (TS) : elle comprend les agents qui sont directement dans la production du service, souvent en contact avec les usagers-habitants, et les services techniques proprement dits.

Tableau récapitulatif de notre échantillon

	Moins de 35 ans	De 35 à 50 ans	Plus de 50 ans	TOTAL
Communes de moins de 10 000 habitants	1 Cat. AB PM 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	<b>11</b>
Communes de 10 000 à 30 000 habitants	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	<b>12</b>
Communes de plus de 30 000 habitants	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	<b>11</b>
Départements, Régions, Intercommunalités	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. AB TS 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	1 Cat. AB PM 1 Cat. C PM 1 Cat. C TS	<b>11</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>45</b>

Dernière précision : nous avons réparti ces entretiens sur quatre zones géographiques, Paris, Lyon, Toulouse, Tours, afin d'obtenir la diversité des agents que nous recherchions. Dans chacune de ces villes, nous avons fait appel à des sociétés marketing locales qui ont contacté les agents en fonction des critères exposés ci-dessus, en passant par leurs propres fichiers et par le bouche-à-oreille.

Aucune personne n'a été contactée via sa hiérarchie ni par la MNT, ce qui aurait introduit un biais, les agents pouvant se sentir obligés de participer et moins libres dans leur parole. Les entretiens ont eu lieu dans les locaux des quatre sociétés, donc en dehors du cadre de travail. La confidentialité a été garantie aux personnes interrogées : certains de leurs propos peuvent être reproduits, comme c'est le cas dans le rapport qui suit, mais jamais leur nom, ni les collectivités ni les services dans lesquels ils travaillent.

Enfin, ces personnes ont reçu chacune une indemnité de 30 euros pour le temps passé et surtout pour le déplacement, puisque beaucoup ne travaillaient pas dans le centre-ville où avaient lieu les entretiens, mais en périphérie, parfois lointaine, notamment pour les petites collectivités.

#### 4. Le sens de la démarche qualitative

Voilà donc la méthodologie et les modalités pratiques qui nous ont permis de mener à bien cette étude. Il nous reste à préciser l'esprit qui sous-tend cette méthodologie et le travail d'analyse et d'interprétation des entretiens. Bref, de donner quelques indications sur les soubassements théoriques de notre étude.

Nous nous inscrivons dans la tradition de la « sociologie compréhensive » et « interprétative » : il s'agit de comprendre, d'interpréter et d'expliquer le sens que (ici dans cette étude), les agents territoriaux donnent à leurs discours et à leurs actions. Notre hypothèse est que les personnes ont toujours des **motifs** que l'on peut comprendre. Autrement dit, il y a toujours des raisons, une **rationalité**, aux discours ou jugements que formulent des personnes sur un sujet donné. Il y a toujours des raisons, mais notre rôle n'est pas de dire s'ils ont raison ou pas, si leurs raisons sont bonnes ou mauvaises, ce qui constituerait un jugement de valeur de notre part.



Cette approche nous conduit à cerner les logiques qui sous-tendent leurs points de vue, à dégager les règles, ou la « grammaire », de leurs opinions, en l'occurrence des opinions des agents territoriaux sur la Fonction publique territoriale.

Les sondages visent à quantifier des opinions (êtes-vous très, assez, peu, pas du tout satisfait de votre travail ?).

Notre approche qualitative vise à **identifier comment ils pensent**, comment ils construisent leur point de vue, quels sont les points-clefs qui structurent l'opinion, la forgent, afin de comprendre ce qui construit **de la satisfaction ou de l'insatisfaction dans leur travail**.

Cette identification ne sort pas du « chapeau » du consultant, mais simplement du repérage de régularités, d'entretien en entretien, de manière de raisonner, d'aborder telle ou telle question, de ne jamais se référer à telle notion pour développer son point de vue, mais toujours à celle-ci, etc.

Nous faisons donc nôtre cette formule de l'anthropologue Louis Dumont : « la société est sens, domaine et condition du sens ». C'est bien pourquoi l'opposition entre des études qui seraient « objectives » et d'autres qui seraient « subjectives » n'a précisément pas de... sens à nos yeux, du moins dans les sciences humaines. Une étude « objective » renvoie aux méthodes des « sciences dures », celles de la nature, qui supposent une expérience de validation en laboratoire.

Tout au plus des études statistiques comme celles de l'INSEE, qui sont basées sur des recensements de comportements (combien y-a-t-il de propriétaires en France ? combien de salariés sont payés au SMIC ?) peuvent prétendre à l'objectivité, à condition toutefois que la méthodologie et la grille de recensement soient pertinentes. En revanche, toute étude d'opinion, quantitative ou qualitative, repose, elle, sur la subjectivité de la personne interrogée, quel que soit le mode d'interrogation ou d'entretien. Mais, au travers de ces « subjectivités » se manifestent justement des règles de sens qui sont communes et partagées et ce sont ces règles que nous essayons de mettre en évidence à travers nos études.

# Principaux constats

## 1. Des agents qui paraissent livrés à eux-mêmes

C'est ainsi que nous pourrions résumer notre étude. Il ne s'agit pas là d'une provocation - les agents territoriaux travaillent, aiment souvent leur travail, plus souvent encore leur métier et le service public qui fait leur fierté - mais bien d'un paradoxe : dans un univers très réglementé et très hiérarchisé comme la Fonction publique territoriale, le plus souvent, les agents doivent pourtant **trouver en eux-mêmes et par eux-mêmes le sens de leur mission** et les ressorts de leur motivation. Ils manquent de soutien, de repères.

Le sens de leur mission, les agents le construisent, non pas en référence à, ni même en opposition à, mais **à côté du discours de l'institution locale**, à côté aussi des politiques locales qui ne leur servent donc pas de cadres ou de points d'appui. Ils ne le décrivent pas non plus, ce sens, en faisant référence au processus de décentralisation, qui ne constitue plus du tout le mythe mobilisateur qu'il pouvait être il y a trente ans, qui est même aujourd'hui porteur à leurs yeux d'une dynamique négative. Quant au statut de la Fonction publique, s'il demeure un avantage précieux, son sens s'est affaibli et son avenir ne leur paraît pas garanti.

Pour construire et entretenir leur propre motivation, ce à quoi ils ne parviennent pas toujours, ils doivent trouver des montages, des techniques personnelles, dans un système de management qu'ils décrivent comme paralysé. Ils prennent donc en charge, seuls, ces mécanismes fondamentaux de l'implication professionnelle. Ils les puisent en eux-mêmes, alors qu'existent chez eux un sentiment récurrent d'injustice et de faible reconnaissance.

Ce diagnostic, peu réjouissant reconnaissons-le, doit toutefois être mis en perspective, pour bien en prendre la mesure, mais aussi pour esquisser des réponses et des solutions. La Fonction publique territoriale est dans un moment particulier de son histoire, qu'elle partage pour partie avec l'ensemble de la société française.

En effet, aujourd'hui la crise des dettes souveraines met sous tension indirectement tout le secteur public. Mais la Fonction publique territoriale a de plus cette particularité d'être constituée à 77 % d'agents de catégorie C. Or, ce sont les milieux populaires du public et du privé, employés et ouvriers, soit plus de 13 millions de salariés en poste en France et dont font partie les agents C de la Territoriale, qui subissent la plus forte pression sur leur pouvoir d'achat aujourd'hui. Nous en détaillerons les causes communes plus loin. Insistons donc, dès maintenant, sur ce fait d'opinion : contrairement à une idée reçue, il ne suffit pas de « bénéficier » de la sécurité de l'emploi pour se « sentir à l'abri » de la crise actuelle et pour se penser en situation de **sécurité économique**.

Voilà pour les éléments qui dépendent d'une situation générale difficile, anxiogène, non spécifique à la Territoriale, mais qui l'imprègne aussi. Si ce contexte est partagé par l'ensemble des acteurs économiques, il ne faudrait pas pour autant réduire notre diagnostic à un pur effet d'un contexte de crise, et d'interrogation généralisée sur le devenir du service public, que la Fonction publique territoriale ne pourrait que subir. Nous nous attachons à mettre en évidence les spécificités du malaise territorial tel que le vivent les agents. Et c'est, d'ailleurs, en prenant en compte celles-ci, que des pistes peuvent s'ouvrir.

En effet, la Fonction publique territoriale ne nous paraît pas dans une impasse. Pour deux raisons, internes celles-là. La première : la fierté que les agents mettent dans leur mission constitue un levier formidable pour améliorer la situation, comme nous essaierons de le montrer en conclusion. La seconde, c'est qu'il nous paraît à portée de main, même si cela demande du temps et de l'implication, de travailler à un cadre et à des références collectives, qui puissent cimenter à nouveau les agents et les institutions dans lesquelles ils travaillent. À condition de prendre la mesure et de saisir la portée du malaise que nous allons analyser.



## 2. Les points-clefs de notre diagnostic

Être un agent de la Fonction publique territoriale constitue une expérience sociale en tant que telle. Nous avons exploré celle-ci, au travers du discours de 45 agents territoriaux en nous penchant sur leur parcours, leur métier, ce qu'est être un agent de la Fonction publique territoriale, leur univers de travail, ce qui motive, ce qui démotive, le management, leur perception des élus, la décentralisation, la reconnaissance, l'avenir de la Fonction publique territoriale...

Après avoir analysé leurs discours, repérer leurs manières d'aborder les diverses thématiques, de raisonner, de construire leurs points de vue, de se représenter ce qu'ils sont et l'univers dans lequel ils vivent, agissent, évoluent, nous identifions **quatre points-clefs**. Ils constituent le creuset de cette expérience sociale, sous-tendent les perceptions et articulent les raisonnements.

Ces quatre points constituent notre diagnostic. Nous les développerons, pas à pas dans ce rapport, en donnant une grande place aussi au discours des agents. Mais, avant ces développements, présentons-les, succinctement, afin de donner une vision d'ensemble à ce travail.

### a. Premier point : un sens fort et renouvelé de la mission

Les agents territoriaux donnent à leur mission un sens fort. Celui-ci fonde leur identité et leur fierté. De manière générale, les agents de la FPT donnent un sens très précis et argumenté à leur travail qui s'inscrit dans la notion fondamentale pour eux de service public de **proximité**, un **service à la personne**, cette personne étant l'habitant.

### b. Deuxième point : le hiatus

Mais les agents de la FPT ont tendance à élaborer ce sens très important pour eux, **sans référence aucune au discours institutionnel**. Un discours qu'ils ne rejettent pas, mais qu'ils n'utilisent pas. Le sens qu'ils donnent n'est donc pas légitimé par l'institution ; il n'est pas une référence collective reconnue comme telle, c'est une référence interpersonnelle que les agents « fabriquent » entre eux, à partir de leur expérience professionnelle.

### **c. Troisième point : une certaine paralysie managériale**

Les agents de la FPT ont tendance à construire leur investissement professionnel malgré le dispositif managérial. Celui-ci ne soutient pas, ou peu, l'investissement que les agents mettent dans l'exercice de leur mission.

Les deuxième et troisième points construisent ensemble une situation où les agents sont, comme nous l'avons énoncé d'entrée, livrés à eux-mêmes, en déficit d'appuis, de repères, de références. D'où une activité qu'ils décrivent comme usante, et parfois hantée par le spectre de la souffrance au travail.

Hiatus et paralysie sont donc les deux grandes fragilités de la FPT. Car lorsque ce hiatus et cette paralysie managériale sont levés, alors les conditions favorables à un épanouissement professionnel sont réunies.

### **d. Quatrième point : les catégories C, en situation critique quand les autres agents sont relativement satisfaits de leur situation salariale**

Les agents C se situent à la croisée d'un double effet. En bas de l'échelle, ils sont les plus exposés au hiatus et à la paralysie managériale. Les plus faibles économiquement, notamment les agents des petites communes et, avec peu de perspectives d'évolution, ils vivent avec le plus d'acuité, les effets de la crise économique.



# 1<sup>re</sup> partie : Le service public de proximité, un sens fort et renouvelé

## 1. Un sens fort

De manière unanime, les agents développent une conception riche et renouvelée du sens de leur travail. Leur mission est celle d'un **service public de proximité**, d'un « *service à la personne* ». Cette conception fait la fierté de leur travail, constitue la source vive de leur motivation professionnelle et traverse l'ensemble des catégories que nous avons interviewé. Que l'on soit A ou C, que l'on soit dans une petite ou une grande collectivité, jeune ou plus de 50 ans... nous retrouvons de manière récurrente les mêmes termes, les mêmes raisonnements.

*« En fait, on fait un métier de service, on est en prise directe avec les gens. Si on n'aime pas les gens, cela ne marche pas, il faut avoir de l'empathie pour être au service la population. Il faut faire avec eux, être dans la proximité, aller vers eux, parce qu'il faut aller les chercher aussi, tisser des liens entre les gens. C'est pour cela qu'il faut avoir du temps... C'est un travail qualitatif... On n'est pas dans la rentabilité. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas bien gérer les deniers publics, mais l'objectif n'est pas la rentabilité. »* Cat. A Directeur de centre culturel, plus de 50 ans, commune de plus de 30 000 habitants.

*« Ici, j'apporte quelque chose de plus aux personnes, je leur donne des conseils, je leur propose de la souplesse : je mets en place des arrangements dans le paiement avec eux. Cela a une dimension humaine. Tout cela jusqu'à un certain point. Je les adresse à d'autres services aussi, je les aide dans leur évolution. »* Cat. C, 35-50 ans régisseur de recettes des cantines scolaires, Syndicat intercommunal.

Dans tous les entretiens que nous avons réalisés sans exception, l'identité de ceux que nous avons rencontrés se construit, de manière régulière, autour du **service public**. Ce service public est considéré comme étant de **proximité**, les deux notions sont reliées de façon systématique. Et le service public de proximité

est traduit explicitement par les agents, comme « être au service du public », c'est-à-dire des habitants, considérés en tant que personnes.

Deux faits remarquables signalent la puissance de cette conception auprès des agents.

En premier lieu, pour ceux qui ne sont pas en contact direct avec le public, la finalité de leur travail est bien la même. Lorsqu'on interroge ces agents sur leur motivation, ils font systématiquement part d'expériences professionnelles qui, fussent-elles en marge de leur travail, sont celles à travers lesquelles ils vivent et constituent, à leurs yeux, le sens ultime de leur mission.

*« Je contribue à la construction de l'édifice, même en tant que responsable financier, même si je ne suis pas en contact, je mets toujours le service au bout, l'interlocuteur. Je n'attends pas de remerciements, mais ce que j'adore, c'est accélérer un dossier, parce qu'il y a un besoin au bout. Je suis parvenu à acheter des lits en urgence pour une crèche. C'est ça ma fierté. »* Cat. B, Responsable des marchés, 35-50 ans, commune de moins de 10 000 habitants.

*« J'aime renseigner les gens, ceux que je rencontre dans la rue ou bien mes connaissances, sur les rouages de l'administration, les trucs pour un permis de construire, ou bien encore, sur les travaux en cours, on fait vivre le patrimoine ! Tout cela donne une touche service à mon métier... C'est mon plaisir. »* Cat. C, moins de 35 ans, surveillant de travaux, agglomération.

En second lieu, pour ceux qui sont en contact avec les habitants, l'accent est mis sur le dialogue avec les habitants, source d'explication, de communication et de plaisir, bien plus que sur les récriminations éventuelles de ces habitants. Ces récriminations ont parfois été mentionnées, mais jamais au point de remettre en cause la finalité de la mission. Au contraire, c'est la relation humaine et la communication qui peuvent permettre de les adoucir, qui permettent de faire comprendre le sens des règles et des décisions.

## 2. Un sens renouvelé

La dimension relationnelle et humaine l'emporte en effet sur la stricte application des règles générales et impersonnelles : c'est une relation de service où la qualité du service et l'aide aux personnes ou aux associations tiennent une place essentielle ; l'adaptation des règles, la compréhension des finalités des personnes passent avant la stricte égalité de traitement.

Les agents sont dans une logique de **personnalisation du service, à l'intérieur du cadre** des règles générales à appliquer. Ce ne sont donc pas les notions classiques et juridiques du service public qui sont mobilisées par les agents territoriaux pour expliquer leur mission.

**Les notions-clefs de cette conception renouvelée du service public s'en distinguent profondément par :**

- la relation,
- la personne,
- le qualitatif,
- la médiation.

- La relation : c'est à travers la relation que le service est rendu et que le sens de la mission se fait ressentir.

- La personne : les agents territoriaux s'occupent d'une personne, ils ne traitent pas un dossier. Cette personne est singulière et a une histoire. Ce n'est pas un individu abstrait et anonyme, « *comme dans la Fonction publique d'État* ».

- Le qualitatif : le temps passé, la qualité de la relation, l'écoute, l'attention, l'empathie, la capacité de trouver des solutions sont les valeurs professionnelles déterminantes. Elles s'opposent au strict quantitatif et à la logique de la rentabilité du privé.

- La médiation : c'est la posture centrale. Elle vise à ajuster les solutions. Il ne s'agit pas d'appliquer des règles, mais de chercher et de trouver des marges de manœuvre au sein des règles. Elle vise à accompagner la personne. Il s'agit de tenir compte de son histoire, de là où elle en est, de ses possibilités. On la guide,

l'informe, la suit. On vise à éviter les impasses, à produire du lien, de la dynamique.

*« Ce qui va compter c'est la qualité de la relation, de l'écoute, comprendre sa situation. On ne cherche pas à liquider un dossier le plus rapidement possible sans chercher à savoir. Si on applique une procédure stricte, on peut aggraver la situation, couler une entreprise, enfoncer une personne, moi ce que je veux, c'est sauvegarder la personne, faire en sorte qu'elle continue à avancer. »* Moins de 35 ans, Cat. B, CCAS, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Le bonheur pour moi, c'est quand j'arrive à régler un différend entre les gens et retourner la situation. Certaines personnes ne se parlaient plus depuis des mois sauf pour se disputer sur un problème de voirie. Je les ai pris à part, suis allé de l'un à l'autre, et au final, ils ont pris l'apéritif ensemble et ont trouvé une solution. »* 45 ans, Cat. C, policier municipal, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

La résonnance entre ce « service à la personne » des agents territoriaux, le développement du secteur des services à la personne dans l'économie de marché, et l'importance de la qualité relationnelle dans notre société, doivent être évidemment soulignées. Les agents empruntent et s'approprient des termes, des raisonnements, pour se définir, qui n'appartiennent pas au discours traditionnel du service public, mais bien plus à des valeurs et à des enjeux qui traversent l'ensemble de notre société.

Comme si leur propre univers n'était pas assez riche en références propres. Comme si aussi, ils avaient besoin de signifier leur utilité sociale. Comme si enfin, ils avaient besoin de trouver dans la relation avec les habitants, une reconnaissance qu'ils ne trouvent pas toujours, ou pas assez, dans leur service ou direction.

## 2<sup>e</sup> partie : Le hiatus

### 1. Un sens qui se construit à côté du discours institutionnel

Comme nous venons de le développer, les agents construisent bien un sens à leur travail : un sens enrichi et en phase avec l'attente sociale de personnalisation. Cette conception contient tous les ingrédients d'une identité forte de la Fonction publique territoriale. Pour autant, la situation est fragile.

La fragilité réside dans le fait qu'ils élaborent ce sens hors de toute référence au discours institutionnel. Ils le font de façon autonome, seuls, à partir de leur expérience professionnelle et en empruntant au paradigme du service à la personne, mais sans soutien, sans confirmation-validation institutionnelle, hors de la sphère politique.

Comment cette fragilité se manifeste-t-elle ?

#### **a. Faible référence aux politiques locales et un discours ambivalent sur les élus**

Quand les agents parlent de leur travail, la référence à une stratégie politique locale est rare. Tout se passe comme si ce qu'ils faisaient était déconnecté de toute action collective, ne s'inscrivait pas au-delà du strict champ professionnel dont ils ont la charge, comme s'il y avait peu de lien entre leur travail quotidien et une stratégie collective portée par les élus.

Cette absence de référence se double généralement d'un regard plutôt négatif sur les élus. C'est une spécificité de la Fonction publique territoriale que d'être directement sous l'autorité d'élus du suffrage universel. Or, les élus locaux sont jugés, le plus souvent, soit peu présents et lointains, soit trop interventionnistes et dans ce cas, manifestant un certain arbitraire dans leurs interventions, qui va à l'encontre du service public que les agents revendiquent.

## **Incompréhension des décisions politiques dans les grandes collectivités**

Dans les grandes collectivités, les élus sont perçus comme absents du terrain et des services où les agents travaillent : on ne les voit pas et on a le sentiment de ne pas exister pour eux. Par conséquent, le travail et le service au public s'organisent sans eux et en dehors d'eux. Dans les collectivités plus petites, les élus sont jugés comme ne communiquant pas assez avec leur personnel, décidant trop souvent seuls, ou alors pratiquant le favoritisme.

*« J'admire les catégories A qui arrivent à garder leur flegme face à un caprice du maire. Mais total, le mec en bas qui va faire le boulot, acheter le truc, pour lui cela n'aura aucun sens. »* Cat. B, plus de 50 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Il y a des maires qui vont faire passer quelqu'un en priorité sur des places en crèche, ou bien sur une promotion en interne, cela nous échappe totalement, on ne comprend pas bien. C'est politique ! »* Cat. C, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Ils sont loin du terrain, on n'arrive pas à s'entendre, à faire comprendre nos difficultés. Quand ils viennent nous voir, c'est un discours de séduction, c'est du semblant, c'est politique. Ils imposent des choses qui n'ont aucun sens, qui rendent le travail compliqué, tout cela pour l'affichage. »* Cat. B, moins de 35 ans, département.

Seuls les entretiens avec des agents travaillant directement avec un élu ou la direction générale (DG) font exception, mais ils confirment de ce fait la césure au sein des agents de la FPT, entre le petit nombre qui travaille auprès du centre de décision (élus et DG) et le grand nombre qui en est très éloigné.

## **Des élus plus présents dans l'impulsion des décisions dans les petites collectivités**

Dans certaines communes de moins de 10 000 habitants, plus centrées sur les services (faute de moyens financiers de dévelop-



pement), la proximité avec les élus peut être parfois très appréciée. C'est d'autant plus le cas lorsque les élus s'impliquent et impulsent des politiques en donnant toute sa valeur à l'expertise et à la compétence technique des agents.

*« On a un maire très présent, comme un patron. Il nous motive, il gère son personnel, on participe aux réunions. Et surtout, on peut proposer plein de choses, c'est très dynamique. Je fais plein d'animations en restauration, on les met sur le blog de la ville, tout cela rend vivant notre travail, il faut trouver le truc pas commun.*

*Et puis, ce plaisir il ne faut pas le prendre tout seul. Alors je fais participer aussi le personnel. Là, je ressens vraiment ce que c'est que la Territoriale, c'est du service public, mais en plus on est très proche de la population, on peut sentir cette vibration. »* Cat. C, 35-50 ans, services et techniques, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Je suis de toutes les réunions, ma cheffe m'y emmène, je vois comment elle fait avec les élus, comment elle les forme au fur et à mesure, pour qu'ils intègrent nos contraintes, reconnaissent aussi notre expertise. C'est tout un échange qui prend du temps où chacun doit trouver sa place, mais s'ils respectent la nôtre, nous considèrent comme des professionnels, cela marche très bien. Et nous, on fait tout pour s'adapter à leurs orientations. Total, j'ai une visibilité sur tout ce qui se passe. C'est très stimulant. »* Cat. B, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de moins de 10 000 habitants.

De même, les actions de communication interne, notamment dans les grandes collectivités peuvent également permettre de réarticuler le discours institutionnel et le sens que les agents donnent à leur travail.

*« On est très informé de tout ce que fait la ville pour les habitants. Et en plus, on a accès aux services de la Ville. Cela donne de la fierté de voir tout cela. »* Cat. C, 35-50 ans, pilotage et management, commune de plus de 30 000 habitants.

Mais, au-delà de ces relations variables avec les élus, qui dépendent de la taille de la collectivité ou des actions de communication, le « hiatus » dont nous parlons a des racines plus profondes. L'identité des fonctionnaires territoriaux se construit en dépit de la « décentralisation » et sans référence aux « territoires », cette notion pourtant omniprésente dans le discours institutionnel. La question ne se réduit donc pas à de la relation de proximité ni à de la communication, même si cela a un impact. C'est la « grammaire », la logique du discours institutionnel qui tend, comme nous allons le voir, à la rendre inaudible.

### b. La dynamique négative de la décentralisation

Tout d'abord, posons ce constat, celui d'une méconnaissance profonde chez de nombreux agents de la décentralisation : du sens-même du terme, de ses rouages, de son histoire... Il n'a pas été rare que ce thème laisse les agents territoriaux silencieux, ou indifférents, ou bien encore, qu'il soit question de tout autre chose (délocalisation).

Sa complexité rebute, les changements incessants désorientent. Son sens est dès lors très réduit : elle signifie presque exclusivement désormais **le transfert de missions** de l'État vers les collectivités, **sans les moyens** afférents. Nous n'avons pas rencontré d'autres définitions générales du processus de décentralisation que celle-ci, qui, soulignons-le, reproduit assez fidèlement le discours que tiennent de plus en plus d'élus.

Réduite à ce transfert, la décentralisation est dès lors porteuse d'une **dynamique négative**. Comprise comme une sorte de « bon débarras » de la part de l'État, elle ne produit pas d'effet de renforcement de la place des collectivités locales. De plus, elle peut avoir des **effets concrets indirects** pour les agents : des crédits qui diminuent, des postes non remplacés et, de ce fait, une augmentation de leur charge de travail. Le caractère néfaste du processus de décentralisation est ainsi attesté par des preuves tangibles dans l'exercice de leur activité.

*« La décentralisation, c'est je te repasse le dossier et le boulot qui va avec, mais pas les sous pour le faire. »* Cat. C, plus de 50 ans, services techniques, commune plus de 30 000 habitants.

*« En fait, c'est un peu comme une tromperie, je fais semblant de te donner du pouvoir mais je te donne pas le pouvoir de faire. Comme cela l'État réduit ses effectifs, les coûts et nous, on a plus de travail. »* Moins de 30 ans, Cat. B, service social, département.

*« J'apprends cela en cours, je prépare le concours de catégorie B. Cela m'aide à comprendre qui fait quoi, à me repérer. Mais moi comme je le vois, c'est plus l'État, qui se débarrasse des choses qui l'embêtent. »* Cat. C, 35-50 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

La décentralisation peut aussi parfois signifier « mutualisation » de compétences communales au sein d'une intercommunalité. Dans ce cas, elle est aussi perçue par les agents C comme dénaturant le service public, puisque les éloignant des personnes et diminuant la proximité. En revanche, chez certains B et les A, elle peut ouvrir des perspectives de mobilité positive.

*« D'abord, il y avait l'idée d'aller au plus près, de se rapprocher des habitants. Et puis maintenant, cela remonte, on regroupe les communes, on fait des agglomérations. En fait, on repart dans l'autre sens, on s'éloigne, on n'est plus dans la proximité.*

*On va redevenir une administration, comme l'État, quelque chose d'anonyme, des tâches découpées, plus industrielles. »* Cat. C, 35-50 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Pour moi décentralisation, cela veut dire : on regroupe (mutualisation). Je ne suis pas d'accord, cela va limiter l'emploi. Il y aura de moins en moins d'ouverture. Au lieu d'y avoir trois chefs, il y aura un seul chef qui gèrera beaucoup de gens en production. »* Cat. C, 35-50 ans, commune de moins de 10 000 habitants.

La décentralisation n'est donc plus du tout un mythe mobilisateur, une épopée historique des collectivités locales. Elle ne désigne plus un projet, elle est devenue un terme technocrati-

que, porteur de contraintes, qui pour beaucoup d'agents peut conduire à une dégradation de leur travail, voire du service rendu à l'habitant, ce dernier étant, rappelons-le, leur raison d'être.

### c. L'absence de référence au terme « territoire »

La perspective qu'ouvrait la décentralisation portait le discours institutionnel. Elle ne le porte plus. Mais ce n'est pas tout. La référence au discours institutionnel est d'autant moins effective que son concept central, la notion de « territoire », est jugée abstraite et complexe.

Plus encore que la décentralisation, le mot « territoire » n'évoque presque rien aux agents territoriaux, il n'appartient pas à leur vocabulaire ni à leurs raisonnements. Le mot « territoire » ne leur permet pas de s'y retrouver, parce qu'il n'exprime pas la relation humaine de service.

Les agents estiment qu'ils travaillent pour les habitants, non pour un « territoire » : tel est bien le sens de leur activité, déconnectée de toute mécanique institutionnelle et souvent de référence aux politiques locales.

Soulignons ce point tout à fait capital. Le terme qui donne leur nom aux agents « territoriaux » ne leur parle pas, ou bien ne désigne que leur appartenance à une catégorie d'agents publics employés par des collectivités locales.

*« Ce mot ne me parle pas... pourtant je suis de la Territoriale... Mais c'est comme si ce n'était pas pareil, ce n'est pas le même mot, territorial, cela veut dire que je travaille dans une collectivité locale et que je ne suis pas un fonctionnaire d'État... Par contre le mot proximité me parle beaucoup plus. »* Cat. B, 35-50 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

Si le mot « territoire » est peu investi, notons qu'il n'est pas non plus négatif. Il y a donc un travail à mener, comme nous le soulignerons en conclusion, pour lui donner de la chair et une humanité.

## 2. La divergence entre agents et décideurs

Il y a donc peu de liens entre le travail quotidien des agents et les politiques locales portées par les élus. Le discours institutionnel sur la décentralisation et les territoires, tenu de façon constante par les élus et par leurs associations, mais aussi par les dirigeants de collectivités, n'appartient pas au même registre que celui des agents territoriaux. Il y a un hiatus entre les deux registres de discours, hiatus qui révèle une situation de **divergence** entre les agents et leurs instances dirigeantes.

Les agents et les élus n'utilisent pas les mêmes références sur au moins trois plans :

- Ils n'adoptent pas le même **angle d'approche**. Les uns abordent la question sous l'angle des « habitants », les autres sous l'angle « politique ».
- Ils ne désignent pas le même **objet du travail**. Pour les uns, on agit sur la personne, pour les autres, c'est la ville-territoire qui constitue la « matière » sur laquelle on œuvre.
- Ils ne développent pas le même **concept d'action**. Pour les agents, la modalité d'action centrale, ce qui est au cœur de l'action, c'est la relation. Pour les instances, c'est l'aménagement-développement.

*« J'aime mon métier, le relationnel, je me bats pour les gens, je me bats pour eux mais je me bats aussi avec la mairie, il faut toujours jongler, ils ont leur attirance personnelle, leurs échéances politiques. En fait, il faut surfer avec tout cela pour faire prendre un projet. Mais ce qu'ils adorent toujours c'est la construction, un équipement, une réhabilitation, une inauguration, le visible, c'est avec cela qu'ils font leur politique, et de ce truc, ils vont faire une usine à gaz, parce qu'ils oublient les gens, ceux qui sont derrière, la vie réelle qu'ils mènent, les vrais enjeux. »* Cat. A, plus de 50 ans, pilotage et management, commune plus de 30 000 habitants.

Divergence ne veut pas (toujours) dire différend. Ici, dans la Territoriale, et contrairement à ce que l'on peut rencontrer dans

d'autres organisations, notamment publiques, ce n'est pas un sens contre un autre, l'un ne s'oppose pas à l'autre. Il n'y a pas conflit de sens, mais une **juxtaposition**.

Tout cela pourrait fonctionner : tant qu'il n'y a pas conflit, les choses peuvent se passer correctement, il est possible d'avancer ensemble. Il s'agit pourtant d'une situation problématique, et ce pour trois raisons. Elle ne crée pas de dynamique collective ; elle ne crée pas de conditions favorables à la construction d'une identité territoriale forte ; et enfin, elle fragilise la légitimité des agents et de leur place dans la société. Ce au nom de quoi l'agent travaille n'est pas reconnu en tant que tel par le discours institutionnel, qui est justement censé dire au nom de quoi l'agent travaille.

Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre, la conséquence est d'ores et déjà perceptible : c'est la récurrence des interrogations sur le devenir du statut et de la Territoriale.

### 3. Le statut : un identifiant, mais dont le sens s'affaiblit

#### a. Le statut, un attachement fort

Cet attachement prend des aspects différents en fonction des catégories d'agents.

Chez les catégories C, le point central est **la sécurité de l'emploi**. Très souvent, l'entrée dans la FPT a été une opportunité pour se protéger du chômage et des risques économiques du privé que beaucoup ont connus dans leur parcours professionnel. Le sentiment d'être à l'abri des tumultes économiques est puissant et prend une valeur décuplée dans le contexte de crise actuelle. Le statut octroie une garantie protectrice sur son devenir. À l'inverse de l'épée de Damoclès qui règne dans l'univers privé, il permet d'accéder au crédit, de construire une vie, de maintenir une capacité de projection tout à fait fondamentale.

*« Le gros avantage du statut, c'est la sécurité de l'emploi. Cela a été la raison majeure de ma venue dans la commune. Vous savez, avant, j'ai fait plein d'entreprises, j'ai connu des périodes*

*de chômage. On ne peut pas construire une vie, s'installer, c'était toujours de l'incertain. J'ai un DUT de comptabilité, j'aime cela, c'était mon but... Alors j'ai fait des remplacements dans la commune, cela s'est fait un peu par hasard, et puis un de mes parents avait travaillé dans une collectivité, je n'étais pas hostile à l'univers fonctionnaire. Et puis à force de faire des remplacements, ils m'ont trouvé un poste. Maintenant je suis comptable. » Cat. C, 35-50 ans, syndicat intercommunal.*

*« J'ai 28 ans, trois enfants en bas âge, et j'ai enchaîné les boulots de caissières, des petits boulots entre les grossesses, le chômage aussi. Un jour, par hasard, j'ai fait un remplacement dans un hospice et la mairie m'a rappelé quelques temps après. J'aime bien ce que je fais mais ce que je voulais, c'est de la sécurité, des horaires qui me permettent de m'occuper des enfants... Aussi, il n'y a pas la même pression que dans le privé, comme je suis d'un tempérament un peu belliqueux, je parle cash, mais ils ne peuvent pas me virer du jour au lendemain. On est protégé, il y a les syndicats, des règles, on peut dire non. » Cat. C, moins de 35 ans, commune plus de 30 000 habitants.*

Cette garantie protectrice du statut qui distingue si fortement du privé porte au-delà de la stricte sécurité de l'emploi. Elle permet en outre de prendre appui sur la réglementation pour que le rapport de force ne soit pas trop favorable à l'employeur, de fixer une limite qui évite les dérives d'un éventuel management « à la pression » si courant, à leurs yeux dans les entreprises.

S'il y a peu de vocation territoriale ou publique, chez les C, notons cependant qu'il y a pu avoir un penchant public, généralement lié à une tradition familiale, ou bien encore, une vocation pour un métier qui ne trouvait à s'exprimer que dans le public (social, pompier...). Mais ce qui a primé, à l'entrée dans la FPT, c'est bien la recherche de la sécurité de l'emploi. Les plus jeunes n'excluent pas toujours un retour dans le privé (à cause du problème du salaire et/ou d'évolution de carrière, comme nous le verrons plus loin), mais « après y avoir réfléchi vraiment à deux fois », « si ça en vaut vraiment la peine ».

Cette sécurité de l'emploi si fondamentale est pourtant mal justifiée par les agents. À l'image du statut, elle a perdu de sa substance, de sa **légitimité** : elle est ramenée à un simple avantage économique et social, sur une sorte de marché des statuts.

C'est un avantage qui caractérise leur statut, le plus important (le second, ce sont les horaires et les vacances), mais c'est un avantage qui n'a pas de justification explicite et reconnue. Le salaire, perçu pourtant comme étant moins important que dans le privé, n'apparaît pas comme une compensation de cet avantage. Quant à la justification de principe (assurer l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du politique), elle n'est jamais citée spontanément, et elle recueille une faible adhésion quand on la cite. Cette justification classique est en fait très méconnue. Enfin, les agents ne font pas un lien explicite entre cette sécurité de l'emploi et le fait d'être au service du public, qui constitue pourtant leur légitimité.

Chez les catégories A et B, la situation est tout autre. C'est chez eux que l'on rencontre de manière plus fréquente et plus affirmée, une vocation publique. Dans ce cas, c'est la dimension éthique de l'utilité sociale et de non-soumission aux logiques de rentabilité financière qui porte l'attachement au statut. La dimension protectrice du statut est mise plus en retrait dans leurs propos. Ils privilégient les possibilités de mobilité professionnelle (« *en sécurité* »), la diversité des domaines permettant de construire des parcours, et l'accès rapide à des fonctions managériales.

### **b. Un attachement fort, mais un statut menacé**

Cette assurance conférée par le statut est toutefois tempérée par un doute récurrent sur la pérennité de la sécurité de l'emploi : sa remise en cause prochaine, plus ou moins lointaine, est évoquée dans presque tous les entretiens. Soit ce sont les générations « entrantes » dans la Fonction publique que l'on plaint, dont on se dit qu'elles n'auront pas les mêmes avantages que nous. Soit c'est la progression du nombre de contractuels et du recours aux vacances et aux intérimaires qui témoignent de cette tendance.

Comment se construit ce doute ?



## **Premier mécanisme : une hypersensibilisation**

Plus le statut rassure les agents aujourd'hui, plus ils sont sensibles à tous les signes qui pourraient le remettre en cause, plus ils s'interrogent sur son devenir.

Ces interrogations se nourrissent fortement de l'actualité de la crise, de l'observation de ce qui se passe dans les autres fonctions publiques, mais aussi dans les autres pays européens où le statut ou les avantages des fonctionnaires sont réduits ou remis en cause. Le contexte de crise renforce la valeur du statut et de la sécurité de l'emploi, tout en les menaçant.

*« L'État se désengage de plus en plus, et cela diminue les services publics. Je peux comprendre, il y a des budgets à tenir, c'est plus tendu économiquement, on le sent bien, alors on regroupe, comme à l'usine. Cela ne sera plus du service public, cela sera de la plus mauvaise prestation, et ils feront des coupes sombres dans les effectifs... Quand on voit ce qui se passe en Grèce, on ne peut que s'inquiéter, sur notre devenir. »* Cat. C, 35-50 ans, techniques et services, commune de moins de 10 000 habitants.

## **Deuxième mécanisme : le déficit de légitimité**

Nous avons vu que les agents éprouvaient des difficultés à donner une légitimité au statut et à la sécurité de l'emploi. Son fondement originel (la neutralité) n'est plus opérant. De manière plus générale, le sens que les agents donne à leur mission n'est pas reconnu par les institutions (cf. le hiatus).

Dès lors, la question du doute sur sa pérennité prend une tournure plus vive. Moins leur mission est légitimée, reconnue et valorisée, moins elle est affirmée, arrimée symboliquement, et plus le statut devient potentiellement précaire.

## **Troisième mécanisme : la confirmation de l'hypothèse**

L'hypersensibilisation liée au contexte et le déficit de garantie institutionnelle crée une situation où le doute domine. Dès lors, le moindre signe interne vient alimenter et confirmer l'hypothèse d'une dégradation à venir du statut, si ce n'est d'une fin.

Par exemple :

- La restriction des crédits budgétaires, qui résulte de la décentralisation.
- Le moindre remplacement des départs, des embauches moins nombreuses : l'idée revient qu'après la Fonction publique d'État, « *ça va être à notre tour* ». (Notons d'ailleurs que dans l'esprit de nombreux agents, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux s'applique également à la Territoriale).
- L'externalisation de certains services, liée à la nécessité de faire des économies : cette nécessité de faire des économies n'est pas contestée, mais on redoute, et parfois on constate qu'elle se traduit par une dégradation de la qualité de service aux habitants, fondement de la légitimité des agents.
- La multiplication du recours aux agents contractuels.
- La mondialisation à travers les appels d'offres européens qui permettent le moins-disant, une moindre qualité.

*« Nous, on a connu l'âge d'or. On sera les derniers fonctionnaires à être tranquilles. Les jeunes vont vivre des jours plus durs. On le voit bien, c'est plus dur pour monter en grade, et on fait de plus en plus appel à des contractuels. »* Cat. C, plus de 50 ans, région.

*« On voit bien comment notre statut est grignoté petit à petit. On multiplie les contractuels. On ne remplace pas un fonctionnaire sur deux... Cantine, travaux, et si on les donnait au privé ? À terme, cela sera complètement autre chose. Il n'y aura que des dinosaures avec un statut. »* Cat. B, 35-50 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Ils se sont attaqués à la Fonction publique d'État, maintenant cela va être notre tour. Ils sont malins en plus, comme ils diminuent les élus avec la suppression du département. Ils pourront dire, on s'est d'abord attaqué aux élus, ils auront donné l'exemple, et après, cela sera nous. »* Cat. B, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de moins de 10 000 habitants.

Du hiatus au doute sur la pérennité du statut, notre analyse met en évidence un processus en cours de **déliasion**, qui produit ses effets en chaîne : le sens de la mission, le statut et le lien entre les deux se trouvent donc fragilisés.





## 3<sup>e</sup> partie : La paralysie managériale

Il nous faut maintenant entrer dans le fonctionnement quotidien des services des collectivités, tel que le perçoivent les agents. Leurs récits nous conduisent à mettre en évidence les **causes profondes des dysfonctionnements** du système managérial.

*« On ne sait pas travailler en mode projet, le mode projet est dévalorisé. On est encore dans les carcans du fonctionnement administratif. J'ai eu une expérience en office HLM, là au moins c'était clair, on était sur l'opérationnel, on n'était pas perpétuellement embêté par des caprices politiques. On ne se contente pas du grade aussi, on regarde les compétences, c'est la compétence qui prime. Nous, on est dans un système d'inertie, le rapport hiérarchique prime, la prise de décision est toujours là-haut. Total, le manager n'a pas de pouvoir. Vous vous rendez compte, c'est dingue, mais on est dans un système où quelqu'un peut vous dire : non, ça je ne le fais pas parce que je ne m'entends pas avec lui ; ou bien : non, je n'ai pas envie de le faire. »* Cat. B, 35-50 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Il faut se rendre compte dans quel système on travaille. Moi, j'ai des gens qui sont dans des situations d'urgence. Et il faut faire signer par le chef, le chef du chef et tout cela remonte à l' élu. Et puis tout cela redescend petit à petit. Et, on n'est pas à la Mairie de Paris. Mais tout cela est long, même si les services sont proches à 200 mètres. Cela passe par le service du courrier, tout cela prend un temps fou. Et l'utilisateur attend, ou le partenaire attend. On n'est jamais dans le bon tempo. C'est démotivant. »* Cat. C, moins de 35 ans, techniques et services, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Tout est validé par les élus, les chefs n'ont pas vraiment de pouvoir. Ils attendent, s'inquiètent, ils ont peur des élus. »* Cat. B, moins de 35 ans, pilotage et management, commune plus de 30 000 habitants.

« DGA-DGS-Élus, tout passe par eux, tout est politique, les autres suivent... Il y a très peu de réunions, c'est comme une coupure. » Cat C, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de moins de 10 000 habitants.

« Je ne veux pas faire du management, je suis trop exigeante, et là il faut trop s'adapter, trop négocier, je ne saurais pas faire. Cela n'avance pas. J'aime aussi être dans la discussion, entraîner tout le monde, mais cela ne fonctionne pas à ça. On n'a jamais des orientations claires, des arbitrages posés, clarifiés sur lesquels on pourrait prendre appui. Donc chacun reste sur son acquis, cela ne bouge pas. » Cat. A, plus de 50 ans, pilotage et management, département.

« S'engager dans une sanction, un rapport, c'est toujours une démarche risquée. Cela remonte, et on n'est jamais sûr d'être suivi. Il suffit que le DG voit l'agent, le connaisse ou bien l'élu, ou bien encore le syndicat, et hop cela vous revient avec un non et après il faut gérer vis-à-vis des autres. On perd son autorité. » Cat. A, techniques et services, entre 35-50 ans, commune plus de 30 000 habitants.

« On est très autonomes dans notre métier, on gère un peu comme on veut, on a une très grande liberté, on n'a pas quelqu'un sur notre dos. C'est comme si cela tournait tout seul, peu de réunions, les réunions c'est entre chefs. » Cat. C, plus de 50 ans, pilotage et management, région.

« C'est toujours difficile de saisir les orientations, cela change tout le temps, au gré des enjeux politiques, c'est difficile de construire, de mener un projet. Et quand on est sur un projet, obtenir un arbitrage prend un temps fou, il y a peu de délégation, les choses s'enlisent » Cat. A, plus de 50 ans, pilotage et management, département.

« Souvent on perd la main, et encore moi j'ai de la chance, j'ai mon territoire, j'ai de l'indépendance. Mais il suffit que les élus débarquent avec un gros projet, qui pour moi va être un petit truc, mais pour eux, c'est un enjeu politique, et là c'est l'engrenage, tout le monde doit se mobiliser dessus, immédia-

*tement. Eux sont rarement réactifs, mais nous on doit l'être. »*  
Cat. A, 35-50 ans, techniques et services, commune entre  
10 000 et 30 000 habitants.

Nos entretiens le disent et le répètent chacun à leur manière : dans la Fonction publique territoriale, la structure (l'organisation, les strates, les règles...) tend à paralyser le fonctionnement. Le système managérial n'est pas suffisamment en situation de jouer son rôle. Au contraire, ce système rend plus difficile la construction d'un acteur impliqué. Les agents sont pris dans un système qui ne soutient pas, ne dynamise pas l'implication, mais au contraire crée structurellement un risque de démotivation. Ils sont mis en demeure de « lutter contre », de faire « malgré » et donc de déployer toute une activité usante qui peut mener à des situations de souffrance au travail. Si celles-ci semblent différentes de celles que l'on rencontre dans le secteur privé, nous y reviendrons, notons d'ores et déjà que la thématique de la souffrance au travail est quant à elle bien plus présente dans le discours des agents territoriaux que dans le salariat<sup>1</sup>.

Deux remarques avant de détailler les points d'achoppement de ce système managérial. Tout d'abord, c'est bien le système qui est dénoncé et **non les personnes**. Ce ne sont pas les managers qui sont visés par le discours des agents, mais bien un **fonctionnement particulier** qui empêche le management. Les relations personnelles des agents avec les managers sont souvent bonnes, parfois mauvaises, mais la particularité de la Fonction publique territoriale n'est pas dans ces variations, elle est dans la place (trop) hégémonique que tiennent les relations personnelles, avec le manager direct et avec les collègues, dans le fonctionnement managérial.

La qualité de l'ambiance et du travail repose non sur un cadre professionnel, mais sur l'interpersonnel, lequel tient une place fondamentale pour faire contrepoids aux dysfonctionnements du système. Place trop importante, démesurée même, car l'interpersonnel est par nature fragile, quand il ne s'appuie pas sur un cadre structurant.

<sup>1</sup> « Le descenseur social, enquête sur les milieux populaires ». Philippe Guibert, Alain Mergier. Editions Plon

Deuxième remarque, qu'il faut avoir à l'esprit, avant de lire l'analyse ci-dessous : tous les agents que nous avons rencontrés ne sombrent pas dans la démotivation. L'intérêt porté au métier et la qualité des relations avec le management peuvent constituer une assise suffisante pour faire barrage à la pente démotivante. Et si l'intérêt est une véritable passion, alors peut se déployer un fort épanouissement professionnel. Mais encore une fois, c'est en allant puiser dans ses ressources personnelles uniquement que le salarié trouve sa motivation. De même, l'obtention d'une promotion qui fait acte de reconnaissance, relance la motivation... pour un temps, car le risque de démotivation existe.

## 1. Un quadruple déficit

La paralysie managériale se caractérise à travers un quadruple déficit qui ressort du discours des agents : déficits de réactivité, de lisibilité, d'autorité et de reconnaissance.

### a. Le déficit de réactivité

Selon les agents, le déficit de réactivité est la conséquence de l'hypercentralisation de la décision, d'un manque de délégation, de l'omniprésence de règles de prudence. La lenteur du processus devient exaspérante et on remarquera dans les verbatims que cette critique de la lenteur administrative et politique est mise en rapport avec l'obligation - encore une fois - du service aux habitants. C'est au nom de leur mission de service public, de la relation de service personnalisée, que les agents critiquent la lenteur procédurale.

### b. Le déficit de lisibilité

Le déficit de lisibilité renvoie quant à lui à la communication interne ou à son absence, laquelle communication ne consiste pas seulement dans une information factuelle. La faible circulation de l'information est certes bien soulignée, mais tout autant le manque d'échanges. Le hiatus entre le discours de l'institution et le sens que les agents donnent à leur travail, trouve ici une de ses sources essentielles. Tout se passe, à écouter les récits des agents, comme si les décisions au sein des collectivités étaient



prises dans une « bulle » à part, éloignée de leur travail et missions quotidiens, sans qu'il soit pris soin de faire le lien entre ces décisions et le travail de tous les jours, sans qu'il semble nécessaire de lier étroitement politiques locales, projets des services et missions des agents.

« *C'est toujours difficile de saisir les orientations, cela change tout le temps, au gré des enjeux politiques, c'est difficile de construire, de mener un projet* ». C'est bien ici un agent catégorie A qui s'exprime, et qui rend compte de sa difficulté à suivre le sens des décisions politiques locales et plus encore à les traduire en projets, alors que la définition de projets et d'objectifs constituent des outils essentiels de management. Les agents n'ont pas de vision d'ensemble des politiques locales, des logiques qui les animent, mais ils n'ont pas non plus, de ce fait, de vision des objectifs concrets de leur direction ou service, et donc de la manière dont leur travail va pouvoir s'y inscrire.

### **c. Le double déficit d'autorité et de reconnaissance**

Dès lors le management de proximité, le management intermédiaire (le chef de service de façon typique) va souffrir d'un double déficit d'autorité et ce sont les managers eux-mêmes, comme les agents qui sont sous leurs responsabilités, qui le disent.

Premier déficit d'autorité : le chef de service n'est pas en position de pouvoir impulser un projet, de définir des objectifs. Il ne peut donc ni fixer le cap ni des échéances, c'est-à-dire le cadre-repère de l'action à entreprendre et de son évaluation, alors que tous ces éléments constituent des supports classiques (et indispensables) de motivation des agents. L'absence de projets ou d'objectifs définis par le management produit une position d'attente et le sentiment qu'il n'a pas la main, ne pèse pas sur la décision, quand bien même une autonomie existe quant aux modalités de mise en œuvre. La dynamique de projet, d'équipe, de service s'en ressent nécessairement.

« *Les chefs, ce ne sont pas vraiment des chefs, pas des patrons. D'ailleurs, ils nous demandent toujours si on veut bien faire.* » Cat. B, plus de 50 ans, techniques et services, région.

*« Le supérieur est un supérieur, ce n'est pas un patron. Il ne fait pas peur. Déjà, on voit bien qu'eux ont toujours peur des élus. Que vont en penser les élus ? Ils ont du mal à prendre une décision à cause des élus. Cela les terrifie. Et puis, ils n'ont aucun moyen d'action, ce n'est pas facile pour les cadres : un arrêt-maladie, pas de contrôle. Alors, il faut trouver ceux avec qui on s'entend bien, c'est essentiel d'avoir une bonne relation avec eux, d'avoir le sentiment d'être respecté, qu'ils vous parlent bien. Sinon, c'est l'enfer. J'en ai connu un, il disait, « toi, tu me fais ça », il ne respectait pas le protocole. »* Cat. C, moins de 35 ans, techniques et services, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

Mais non seulement le management intermédiaire est face à un système de décisions qui rend difficile la définition d'un projet et d'objectifs, mais il souffre de plus d'un autre déficit d'autorité : il n'est pas en position de pouvoir **sanctionner** positivement comme négativement, les agents qui sont sous sa responsabilité.

Les leviers de reconnaissance n'obéissent pas à des règles claires. Non seulement les supports de motivation sont difficiles à mettre en place mais de plus, **les supports de reconnaissance** sont sapés : le chef de service ne peut faire respecter les exigences professionnelles et il ne contrôle pas toujours, pas assez, les leviers de reconnaissance. Dès lors, son levier majeur consiste à recourir à la relation interpersonnelle : veiller à l'ambiance entre ses subordonnés, déployer des « arrangements de gré à gré » (« don » d'une après-midi, faire confiance à l'un plus qu'à l'autre, etc.).

*« Le truc central dans le management, c'est l'ambiance dans l'équipe, c'est là que cela se joue. Cela m'a surpris, je ne voyais pas le management comme cela, mais dans les faits c'est comme cela. C'est une affaire de climat, de relations personnelles entre les gens. »* Cat. B, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Dans la Fonction publique territoriale, les gens sont très libres par rapport à la pression. Celui qui n'a pas envie de bosser, il ne bosse pas et, le chef, il ne peut pas grand-chose. »*

*C'est éternel à force. Cela ne donne pas envie d'avancer, de se motiver, on ne sait plus ce qu'on attend de nous, et puis il y a trop de copinage. Un chef s'entend bien avec un tel et lui confie des missions, ne s'entend pas avec un autre, ne lui confie que les trucs ingrats.* » Cat. C, 35-50 ans, techniques et services, commune de moins de 10 000 habitants.

## 2. La place centrale de la question de la reconnaissance

Dans ce contexte managérial, la question de la reconnaissance prend une place centrale dans le raisonnement des agents. Elle se cristallise sur deux points problématiques : d'une part, des leviers existants mais sans règles, et, d'autre part, le rôle nocif joué par les abus non sanctionnés.

### a. Des leviers, sans règles

Ce levier potentiel de reconnaissance, mais qui n'obéit à aucune règle claire, ce sont **les primes**, ce qu'on appelle le régime indemnitaire.

Par nature, les primes devraient être, du fait même de leur nom, un moyen de reconnaissance individuel ou collectif du travail personnel des agents ou de celui du service. Or, l'expérience des agents les conduit à des constats contraires, celui d'une situation arbitraire, c'est-à-dire sans règle explicite et transparente, qui puisse répondre à des justifications simples.

Les variations du niveau et des intitulés des primes sont fortes entre collectivités.

*« En fait, on est dans la Fonction publique, mais d'une collectivité à l'autre, les conditions peuvent être très différentes. Je pourrais aller travailler dans ma ville, mais je préfère rester là où je suis. Dans ma ville, la présence aux heures de cantine fait partie du temps de travail, là où je suis c'est de l'heure sup', cela change tout. Les régimes indemnitaires varient énormément d'une ville à l'autre, les maires font ce qu'ils veulent, ils jouent avec les règles, les adaptent comme ils veulent. »* Cat. C, moins de 35 ans, service et techniques, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« En fait, les collectivités locales, c'est un immense marché de l'emploi. Ici, il y aura tel avantage, ici tel autre, le treizième mois là, dans une autre, pas. C'est en fait très complexe, il faut se renseigner, c'est plein de subtilités. »* Cat. A, entre 35 et 50 ans, commune plus de 30 000 habitants.

*« Tout le système de promotion, c'est ancienneté avant tout, cela complique les choses. Plus le concours, vous me voyez, préparer un concours ! Mais c'est bon pour les jeunes, je leur dis aux jeunes pendant qu'ils sont encore dans le scolaire, il faut passer les concours. Parce qu'entre l'ancienneté, les passe-droits des élus, des syndicats, il n'y a vraiment pas beaucoup de marge. »* Cat. C, plus de 50 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

La plupart des agents se sont renseignés de façon précise sur les primes attribuées dans la commune voisine, dans la mairie de la ville-centre, au conseil régional et général. Ils comprennent que le montant puisse varier en fonction de l'importance de la collectivité, donc de ses moyens budgétaires. Hélas, ils constatent aussi qu'entre des collectivités de taille comparable (par exemple entre deux communes voisines) des disparités existent, parfois importantes. Par conséquent, les décisions des élus locaux, Maires ou Présidents, qui fixent montants et modalités des primes, sont pointées et souvent critiquées (voir plus loin, la 4<sup>e</sup> partie sur la situation critique des catégories C).

Le fait que cette décision sur le régime indemnitaire relève du principe de l'autonomie des collectivités locales ne peut évidemment pas constituer un argument, face à l'expérience d'inégalités non justifiées, d'écarts de rémunération entre des personnes qui ont un travail semblable, dans des structures très comparables. Notons que ces inégalités motivent souvent un désir de mobilité des agents, notamment de catégorie C, pour aller travailler au sein des collectivités plus généreuses. Cette mobilité permet un gain de pouvoir d'achat plus rapide, que la longue et aléatoire procédure des concours, nous allons y revenir.

Non seulement les disparités entre collectivités ne sont pas toujours justifiées, mais les agents constatent aussi des variétés de

primes au sein d'une même collectivité. Pire encore, ces variétés existent parfois au sein d'un même service.

*« On vient de découvrir que dans le service tout le monde n'était pas logé à la même enseigne. Certains ont des primes, d'autres pas, je n'y comprends plus rien. Il suffit d'aller pleurer chez le Maire ou auprès du DGS, pour obtenir quelque chose. Je n'ai pas envie d'aller pleurer, je veux que l'on reconnaisse mon travail... En fait, c'est comme si c'était négociable, comme dans le privé, mais on ne nous dit pas que c'est négociable. »* Cat. C, moins de 35 ans, syndicat intercommunal.

*« Moi, j'avais une directrice avec qui on ne pouvait pas faire d'heures sup. « Vous plaisantez me disait-elle, nous devons montrer l'exemple. » Dans les autres directions, les directeurs sont plus souples sur les heures sup. Ils donnent plus de temps, ils ne comptent pas pareil, ils s'arrangent. »* Cat. C, plus de 50 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

Des variations qui ne se réfèrent à aucune règle, aucun principe. Si ce n'est le bon vouloir de l'élu, des managers et des relations que chacun peut nouer et entretenir avec les uns ou avec les autres. Ici, l'arbitraire est celui de la « tête du client », du contournement interne des règles, des arrangements personnels, qui tiennent une si grande - trop grande - place dans les relations professionnelles.

Le système de management paraît donc trop souvent impuissant à établir des règles explicites et claires. Il y a des exceptions, nous y reviendrons en conclusion, mais voici un seul exemple pour souligner le rôle que pourraient jouer les primes dans le système de management :

*« Ici, on a une **prime de rendement**, c'est bien, cela fait un plus. Moi, je trouve cela important, au moins on est reconnu et pas qu'avec des paroles. Cela m'a motivé. Je prends des missions, cela surprend les autres, les anciens, mais moi j'ai envie d'y arriver, de progresser, j'aime mon travail, je suis reconnue par les agents, je m'occupe d'eux. Je me sens bien. »* Cat. C, 35-50 ans, pilotage et management, commune de plus de 30 000 habitants.

Le mot « rendement » utilisé par l'agent est inapproprié et ne rend pas compte de la logique de service public à laquelle les agents sont extrêmement attachés, laquelle relève bien plus de la qualité de service que d'une logique purement quantitative. Il n'empêche que cette **prime personnalisée**, à partir de la qualité du travail des agents, est clairement appréciée par les agents.

Les expériences réussies de management et de reconnaissance existent, même si elles ne semblent pas dominantes. Ces expériences reposent toujours sur un triptyque : projet et objectifs centrés sur la qualité de la relation de service, évaluation et reconnaissance personnelle qui ouvre sur une évolution salariale ou de carrière à moyen terme, et à court terme une rétribution personnalisée fondée sur une part variable des primes, quelles que soient leurs appellations.

## b. Les abus non sanctionnés

Outre l'incompréhension ou la critique des règles du régime indemnitaire, les agents font régulièrement part de divers abus. Ils les constatent dans leurs services ou dans d'autres services qu'ils connaissent. Quels sont ces abus, qu'ils jugent toujours « minoritaires » mais qui néanmoins, faute d'être sanctionnés, produisent un puissant sentiment d'injustice ?

*« Il y a beaucoup d'abus. On prend des contractuels, et, une fois sur dix dès qu'ils sont titulaires, ils bénéficient de congés, de prime, etc. et ils en profitent. Cela agace. Et comme le management ne peut rien faire, on les occupe, nous, on le voit, ils font des jeux sur l'ordinateur. On en fait abstraction, mais cela donne une mauvaise image et plus de travail aux autres. »* Cat. C, plus de 50 ans, service et technique, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

C'est l'absentéisme, l'abus de congés maladie, le recours systématique aux congés pour enfants malades, et plus généralement la possibilité de « *ne pas trop en faire* ». Les agents sont sévères

avec leurs collègues qu'ils qualifient volontiers alors de « *bras cassés* ». Ils sont d'autant plus sévères que ces abus produisent deux effets directs et désastreux à leurs yeux.

Premier effet : ces abus non sanctionnés sont en fait non sanctionnables par les managers intermédiaires, du fait de la complexité des dossiers et des éléments qu'il faut réunir, pour aboutir à une sanction éventuelle du collègue qui abuse. C'est bien ici le système qui est dénoncé, non la mauvaise ou bonne volonté des chefs de service, lesquels n'ont pas les moyens de la sanction. Mais cette impunité pour les autres peut aussi conduire à la tentation personnelle de l'abus.

Car deuxième effet direct de ces abus non sanctionnés : ce sont ceux qui travaillent qui en pâtissent. Et qui en pâtissent doublement : en termes d'image des fonctionnaires, aux yeux des habitants/usagers, mais aussi en termes de charge de travail supplémentaire pour eux-mêmes, afin de compenser. C'est la double peine.

Le mérite n'est donc pas souvent reconnu ni le respect des règles toujours assuré : ce sont des conditions essentielles de la motivation et de la reconnaissance, de l'implication et de l'intensité du travail qui font souvent défaut.

Et c'est bien cette situation récurrente qui explique la réponse faite par nombre d'agents, quand nous leur avons demandé s'ils conseilleraient à un jeune, arrivant sur le marché du travail, de commencer sa carrière dans la Fonction publique territoriale : « *pour apprendre à travailler, il faut commencer sa carrière dans le privé. Entrer dans la FPT en début de carrière ce n'est valable que si on est catégorie A...* ».

La rhétorique de l'abus est omniprésente dans notre société, omniprésente et souvent dévastatrice. Elle est l'expression contemporaine de la soif d'égalité et de justice, dont on sait l'importance historique dans notre pays. Elle témoigne de l'attente de règles communes, mais de règles qui permettent en même temps de différencier la reconnaissance en fonction de ce que chacun fait, ici de son travail. **L'égalité** réside dans l'existence de règles qui doivent s'appliquer de la même manière à tous, et **la justice**

consiste à reconnaître la singularité personnelle, la différence entre les personnes, au regard de ces règles.

La rhétorique de l'abus se dirige parfois, on le sait, contre ceux, en bas, juste en dessous de soi, qui « abusent » de la protection sociale, et c'est la critique de l'assistantat ; contre ceux, tout en haut, qui abusent avec des rémunérations extravagantes - et c'est la critique de « l'oligarchie financière ». À ces figures récurrentes dans notre société s'ajoute dans la Fonction publique territoriale la critique de l'abus du semblable, du collègue, de celui qui appartient à la même équipe, à la même catégorie que moi. Au sein d'un système de reconnaissance peu transparent, où les règles, celles des primes en particulier, n'obéissent pas non plus à l'attente d'égalité et de justice.

Ces leviers de reconnaissance sans règles explicites et ces abus non sanctionnés, aboutissent au recours considérable à l'interpersonnel comme moyen de compensation, plus ou moins efficace, des dysfonctionnements du système de management.

### c. Un système de reconnaissance personnel

Faiblesse des leviers de reconnaissance, absence de règles présidant à leur attribution, absence de cadres de références permettant d'évaluer sa contribution professionnelle : les agents développent donc par défaut **leur propre système de reconnaissance**.

Ce système prend appui sur la comparaison aux autres : c'est-à-dire, par rapport à leurs pairs et non par rapport à une référence. Il se réfère à des **vertus personnelles** (être là, faire un effort, bien faire...) qui dépendent, selon les agents, de la personne et de son bon vouloir et non de son statut professionnel. Il se traduit par le développement de règles personnelles (ne pas se laisser aller, ne pas se laisser contaminer par les autres, par les histoires, ni tenter par l'abus).

Les conséquences sont logiques : une **fragilisation potentielle** des ambiances de travail (avec les risques de jalousie, de dénigrement...) et donc une toxicité collective qui peut se développer.



*« Il y a beaucoup de jalousie, de copinage, les uns qui dépriment, d'autres qui en profitent. »* Cat. B, plus de 50 ans, pilotage et management, commune plus de 30 000 habitants.

*« Il y a beaucoup de glandeurs, cela me met hors de moi. Et puis, il y des services où ils sont tous déprimés, c'est parce qu'ils ne travaillent pas assez, ils passent leur journée à se monter le chou. Moi, j'aime mon métier, j'aime faire vite, c'est ma fierté, cela énerve les autres. Mais parce que j'aime mon métier, je dis les choses, cela ne plait pas. Je commence à me faire mal voir. Les catégories C, on est mal jugé, on paye aussi les pots cassés par les fainéants... mais maintenant quand je pose une journée de congé pour soins d'enfants, je me fais mal voir. Cela me mine. Je me dis, je vais vraiment leur montrer ce que c'est d'être fonctionnaire : je vais me mettre en dépression. Avec tout ce que j'ai fait, je peux y avoir droit moi aussi, quelques jours. »* Cat. C, moins de 35 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

Fragilisation potentielle des ambiances, mais aussi des individus, car tout dépend de « moi » (avec les risques de repli, de dépression, d'abus compensant « tout ce que j'ai donné »...). Ici, c'est une toxicité individuelle qui peut se développer : c'est la question de la souffrance au travail, sur laquelle nous allons revenir.

*« En fait, il ne faut pas se laisser envahir par la morosité ambiante, les dépressions, ceux qui sont totalement démotivés, qui ne foutent plus rien. Il faut garder un esprit positif, surtout ne pas devenir aigri, ne pas se laisser aller, sinon on devient aigri, blasé, et on plonge. C'est comme avoir une sorte de déontologie personnelle, garder la volonté de bien faire, même s'il n'y a pas de primes, se dire : il m'a confié telle mission, c'est donc qu'il me fait confiance. Mais ce n'est pas facile quand l'argent ne suit pas. »* Cat. C, moins de 35 ans, techniques et services, communauté d'agglomération.

Le même interviewé poursuit, révélant toute la fragilité de ces procédures :

*« Tout le système n'est pas valorisant. On n'est pas très bien payé, les perspectives d'évolution sont faibles, lointaines, on se démène... Alors il y a des signes de confiance, des petits arrangements, avec son véhicule on peut aller chercher son gosse à l'école, ce sont de petits avantages et puis un jour on vous dit non, tu n'as pas le droit. C'est blessant, cela peut casser une motivation. J'ai un collègue, il est entré en dépression suite à cela. On se démène et on nous embête pour des broutilles. »* Cat. C, moins de 35 ans, techniques et services, agglomération.

*« Moi, j'ai adopté une règle, toujours arriver tôt, toujours faire son travail au max, ne pas attendre de reconnaissance, mais être fier de soi, surtout ne pas attendre, parce que cela ne dépend pas de nous en fait, cela dépend de l'autre, de comment il est, de sa personnalité, de comment il se positionne, y a pas de règles. »* Cat. C.

#### **d. La spirale de l'interpersonnel**

Puisque le système fonctionne aux relations interpersonnelles, les agents y recourent pour se protéger de ces toxicités redoutables et des dysfonctionnements du système. C'est la spirale !

Le poids des relations interpersonnelles avec le manager et les collègues est absolument déterminant dans le récit des agents, mais aussi le poids des relations personnelles avec le « haut » de la collectivité, là où peuvent s'accélérer les décisions ou les carrières. Cette hypertrophie dangereuse de la dimension interpersonnelle, non cadrée professionnellement, renvoie donc aux deux dimensions explicitée ci-dessus :

- la gestion de l'ambiance pour prévenir toute toxicité relationnelle dans le service,
- les éventuels arrangements pour contourner les lenteurs, les blocages voire l'arbitraire des procédures de décisions.

La première dimension, celle de l'ambiance du service, est donc omniprésente dans les récits : bien des agents qui pourtant disent s'épanouir dans leur travail, nous ont ainsi expliqué qu'un changement de chef de service, ou le départ du collègue

avec qui ils font équipe, pourraient les conduire eux-mêmes à demander une mutation ou une mobilité. Ainsi le plaisir que l'on prend à son travail est profondément conditionné par la qualité relationnelle au sein du service.

Or, cette qualité est extrêmement fragile, puisque que tout changement de personne peut venir bouleverser cet équilibre péniblement acquis, au sein duquel on s'abrite, en redoutant de le voir brutalement s'effondrer. Cette obsession de la qualité relationnelle et de sa fragilité a aussi pour effet d'empêcher ou de freiner la volonté d'évoluer dans sa carrière : on préfère rester là où l'on « est bien » plutôt que de risquer un poste peut-être plus intéressant, mais où l'ambiance sera peut-être moins bonne.

La deuxième dimension, celle des arrangements, renvoie quant à elle aux contraintes règlementaires qui encadrent les procédures d'évolution de carrières, de nominations et de mobilités, lesquelles les incitent, de fait, à jouer sur l'interpersonnel, c'est-à-dire sur leurs relations avec ceux qui peuvent accélérer une décision, processus dont on a souligné la lenteur plus haut. Le flou des textes régissant les carrières a été souvent relevé : ce corpus est décrit comme un « *maquis* » un « *labyrinthe* », autorisant du coup des abus ou de l'arbitraire de la part de ceux qui décident. Le recours aux relations est donc d'autant plus légitime.

### 3. La souffrance au travail

Mais dans un système aussi fragile, où l'interpersonnel est censé compenser l'absence trop souvent rencontrée de mécanismes de motivation et de reconnaissance, il existe nécessairement des situations personnelles difficiles. Où l'agent en vient lui-même à se sentir piégé, sans ressource pour tenir. C'est ici que se rencontre la souffrance au travail, c'est-à-dire la souffrance psychologique, que l'on doit distinguer du « stress » ou de la fatigue mentale et plus encore de la souffrance physique liée à des métiers pénibles. C'est une souffrance psychologique, en ce sens que cette souffrance conduit à une perte de confiance et d'estime de soi du salarié, qui peut aller jusqu'à la dépression.

C'est une nécessité logique mais aussi psychique que la reconnaissance au travail porte sur le savoir-faire professionnel et non exclusivement sur la personne du salarié. Si elle ne porte que sur la dimension personnelle, c'est la personne même du salarié qui est alors exposée à une situation dangereuse, aux « affres » des relations.

Signe de cette exposition dangereuse, la référence à la souffrance au travail a été au cours de cette étude bien plus présente que dans des études similaires conduites auprès des salariés du privé. Et cette souffrance n'a d'ailleurs pas souvent les mêmes causes. Essayons d'expliquer ces différences public/privé, elles sont éclairantes.

Dans la FPT, cette souffrance n'est pas souvent associée au harcèlement du manager direct, alors que c'est le cas récurrent dans le privé. Dans le privé, la souffrance est due à une trop grande pression que le manager impose au salarié, au point de remettre en cause l'autonomie de son travail et de casser toute reconnaissance de ce travail. Dans la FPT, la souffrance est plus souvent due à une **solitude explicitement exprimée**, à un manque de soutien et de reconnaissance lié à une situation de blocage dans l'évolution de carrière, qui se cumule avec un relationnel difficile, avec des collègues ou avec le manager. Ces deux souffrances, celle du privé comme celle du public, expriment bien les défauts des deux systèmes, leurs pentes dangereuses.

Dans le privé, le salarié est soumis à la contrainte de la rentabilité, au risque de la dépersonnalisation, d'où son investissement dans le relationnel de l'équipe et dans la valorisation de l'autonomie de son travail, laquelle est non seulement compatible mais même bénéfique, dans un système de pression forte. C'est lorsque le manager casse cet investissement qu'apparaît la souffrance.

Dans la FPT, du fait des déficits du système managérial que nous avons décrits, les agents sont au contraire structurellement un peu trop livrés à eux-mêmes, pour s'évaluer, construire leur valeur, donner sens à leur travail, se donner des objectifs...

L'autonomie des agents dans leur travail est bien souvent une réalité de la FPT, mais elle n'est pas vécue comme une valeur (à la différence du privé), impliquant une reconnaissance, symbolique ou matérielle. Lorsque les relations interpersonnelles se dégradent, l'agent est en situation de très grande fragilité : il est doublement livré à lui-même et s'il n'a pas de possibilité de mobilité, une perspective d'évolution, alors la souffrance psychologique que nous avons décrite apparaît.

## 4. Les syndicats

Un dernier mot pour conclure cette partie, sur la façon dont les agents perçoivent le rôle des syndicats dans les collectivités locales et leur rapport avec eux.

**Premier constat** : les syndicats sont présents de façon très inégale dans les collectivités, selon le récit des agents. Ils sont décrits comme :

- omniprésents dans les très grandes collectivités (grandes villes, régions et départements),
- mais souvent absents dans les moyennes et petites collectivités. Absents ou ne constituant pas des recours pour les agents dans ces collectivités moyennes et petites, là pourtant où les problèmes sociaux, notamment de salaires, sont les plus aigus (voir partie suivante). Et ils ne jouent pas ce rôle dans ces collectivités-là : étant perçus comme trop proches des élus ou de la direction générale, ils ne peuvent être des contrepoids à l'arbitraire ou à l'injustice du système.

**Second constat** : l'omniprésence des syndicats dans les grandes collectivités est jugée de façon ambivalente par les agents. Ils constituent à leurs yeux un recours individuel qui peut être utile en cas de conflit hiérarchique ; mais aussi une force trop immobile, s'opposant de façon trop systématique aux initiatives du management. Autrement dit, les agents des grandes collectivités ne perçoivent pas les syndicats comme une force pouvant peser pour réformer le système – défectueux – de management que nous décrivons, mais au contraire comme un élément supplémentaire pouvant le paralyser. Il y a donc bien ambivalence, d'ailleurs logique, dans leur jugement sur les syndicats, puisque les agents disent avoir recours rapidement à ces syndicats quand

il faut faire face personnellement à une situation qui se détériore. Tout se passe comme si le syndicalisme était compris comme un outil individuel de protection, face aux dysfonctionnements du système, mais aussi un frein à sa réforme.

*« On est dans une mairie très impliquée politiquement. Parfois, c'est problématique, on sent trop de connivence entre les syndicats et les élus, on ne sait pas s'ils vont vraiment nous défendre et ils ont des avantages... Moi, je veux garder mes convictions, je ne veux pas être encarté. Des fois je participe à des grèves, mais c'est toujours la même rengaine, toujours les mêmes mots d'ordre. On a l'impression qu'ils ne veulent jamais changer de système, le faire évoluer... Et puis ce qui me met hors de moi, c'est quand ils défendent ceux qui ne font rien. On a beau vouloir être solidaire, là ce n'est pas défendable. »* Cat. C, plus de 50 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« Les syndicats, cela permet de faire respecter les règles quand les managers les dépassent... On avait un cadre qui disait « toi tu me fais ça... » ou bien encore, qui s'en prenait à quelqu'un devant tout le monde. Il ne respectait pas le protocole. On l'a fait remonter aux syndicats qui l'ont fait remonter à la direction. Cela s'est calmé. Cela permet de se faire entendre, même si ce n'est pas garanti que cela marche. »* Cat. C, moins de 35 ans, pilotage et management, commune de plus de 30 000 habitants.



## 4<sup>e</sup> partie : Salaires et temps de travail, de la situation critique de beaucoup d'agents C à la satisfaction relative des autres agents

*« Cela devient de plus en plus dur. Quand je vois tout ce que j'ai donné, et ce que je gagne. Même mes enfants ne comprennent pas, pourquoi je continue encore à donner, pour un salaire de misère. Heureusement, j'ai ma fierté. Mais ce n'est pas avec ma fierté que je paie le loyer. »* Cat. C, plus de 50 ans, pilotage et management, commune plus de 30 000 habitants.

*« Ce qui est très difficile, c'est qu'on n'est pas très bien payé, et que les perspectives d'évolution sont très faibles. Les concours, il y a de moins en moins de places et de plus en plus de gens. Cela devient de plus en plus juste, il faut tout calculer, je suis inquiète pour mes enfants ! »* Cat. C, 35-50 ans, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Ils ont déjà des petits salaires. Ce n'est pas évident de leur enlever de l'argent pour absentéisme. Mais en même temps, les agents sont très attentifs à cette histoire de présentéisme. L'absentéisme, c'est une vraie plaie. On a souvent des gens en difficultés, sur des métiers parfois ingrats. »* Cat. A.

*« J'ai 37 ans et je suis obligée de vivre en co-location. Heureusement que je suis seul sans enfant... Ce n'est pas avec les augmentations de 15 euros que cela va changer fondamentalement la donne. »* Cat. C, 35-50 ans, commune de moins de 10 000 habitants.

*« Déjà que l'on s'investit beaucoup pour aider les gens, éviter les spirales, que l'on fait cela souvent en luttant contre le système administratif qui fonctionne sans délégation. Cela alourdit toutes les procédures et chacun s'accroche à son pouvoir surtout les catégories A, qui sont de plus en plus politisées. Et qu'en plus ils surchargent le travail, veulent des critères quantitatifs, et qu'on gagne trois fois rien, que l'on se serre la ceinture, pendant qu'eux ont des primes. Je n'en peux plus. »*

*La Fonction publique territoriale creuse sa propre tombe. »*  
Cat. C, moins de 35 ans, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

## **1. Salaires faibles et ascenseur social bloqué**

Pour les agents C des petites et moyennes collectivités, le problème du salaire et de l'évolution de carrière est le point central des entretiens, celui qui oriente leurs jugements sur la FPT, celui aussi qu'ils avancent pour expliquer leurs actions et comportements, dans le travail comme en dehors du travail.

Cette faiblesse des salaires est alimentée par quatre caractéristiques.

### **a. Faiblesse des primes dans leur collectivité**

Les catégories C sont les plus sensibles aux disparités de primes entre collectivités, puisque ces variations représentent pour eux un montant non négligeable, proche de ce qui leur manque pour boucler les fins de mois. On comprend dès lors qu'ils soient les plus exposés au sentiment d'injustice évoqué plus haut. Ce sentiment est suscité à la fois par les règles peu claires d'attribution des primes entre les collectivités et au sein de leur collectivité, et par les abus non sanctionnés, auxquels ils sont confrontés plus souvent que leurs collègues des autres catégories.

### **b. Faiblesse ou absence d'heures supplémentaires, bien plus souvent récupérées que payées**

Dans le même ordre d'idées, ils sont aussi les plus demandeurs pour faire des heures supplémentaires, à condition bien sûr qu'elles soient payées. Le fait que ces heures supplémentaires soient souvent non pas payées, mais récupérées, alimente leur déception à l'égard des élus (à qui ils en attribuent la décision) et parfois leur colère. Notons que ces récupérations comme, de manière générale, le temps hebdomadaire de travail qu'ils jugent inférieur à celui du privé, ne constituent en rien à leurs yeux, une quelconque « compensation » à ce qu'ils estiment être la faiblesse de leurs rémunérations.



### c. Faiblesse des augmentations à l'ancienneté

Ces augmentations sont à peine mentionnées dans les entretiens des agents C : leurs rythmes et leurs montants ne constituent que des rustines, face à l'augmentation permanente de leurs charges, que l'on va analyser plus loin.

Notons à l'inverse que pour les agents qui n'ont pas de difficulté de bouclage de fins de mois, ces augmentations régulières, même si peu élevées, constituent en revanche un motif de satisfaction. Leur régularité, et donc la prévisibilité tiennent, ici, une place déterminante.

### d. L'obstacle des concours

Enfin, la difficulté à passer des concours, pour obtenir une évolution de carrière (et donc de salaire), renvoie à deux types et à deux temps de discours de leur part. Le premier temps consiste à dire qu' « *on n'est pas toujours bien informé* », ou bien « *on n'a pas toujours les bonnes formations pour les préparer* ». Ce serait donc l'offre de formation et l'information sur ces formations qui seraient déficientes. Mais bien vite, dans les entretiens, apparaissent deux autres séries de raisons avancées, plus profondément déterminantes.

D'une part, est exprimée avec réticence et presque mauvaise conscience la difficulté à se « *remettre à un exercice scolaire* », pour ceux qui ont quitté tôt l'école et/ou pour qui l'école n'évoque pas de très bons souvenirs. La plupart des agents C rencontrés n'ont pas fait d'études supérieures et n'ont pas non plus le bac. Ils ont commencé à travailler jeune, dans le privé, avant qu'un accident, économique ou personnel, ne les conduise à entrer dans la FPT. Entrée via des contrats courts, suivie d'un stage, lequel a précédé leur titularisation. La question du concours se pose donc pour eux 15 à 20 ans, au moins, après leur sortie du système scolaire, système dans lequel ils estiment ne pas avoir réussi. La perspective de « *se remettre dans les bouquins* » est donc pour eux particulièrement difficile : cela leur demande un effort considérable, dans un domaine qui les renvoie à ce qu'ils ont pu vivre comme un échec personnel, avec tous les rejets ou dégoûts que cela peut susciter.

D'autre part, à cette raison essentielle s'en ajoute une autre, non négligeable : ils perçoivent une diminution des postes auxquels ils peuvent prétendre par les concours. Diminution qu'ils mettent parfois en rapport avec la dégradation et la perspective d'une dégradation supplémentaire de la Fonction publique territoriale (voir la 2<sup>e</sup> partie), sous les effets cumulés de la décentralisation, des économies budgétaires et de la crise, lesquels ont pour conséquence de diminuer le nombre de postes.

C'est à l'aune de ce deuxième temps de leur discours que l'on comprend d'autant mieux le premier temps : le manque d'information sur les formations et le doute sur l'adéquation des formations à leurs besoins sont en fait la conséquence des obstacles qu'ils perçoivent dans la possibilité d'utiliser la voie du concours pour améliorer leur situation. Pour s'investir dans un effort aussi difficile, aussi long - se remettre à un exercice scolaire - il faudrait être sûr, de leur point de vue, que cela ne débouche pas sur un nouvel échec. Surtout si cet échec devait être dû à un nombre de places restreint, qui augmente la difficulté du concours.

On le voit, dans ces conditions, « l'ascenseur social » de la Fonction publique est lui aussi bien bloqué<sup>2</sup> : le concours ne constitue pas pour eux la voie royale, naturelle, indispensable pour faire évoluer leur carrière et leur salaire. Dans la vision traditionnelle de la Fonction publique, le concours va de pair avec la carrière, il en est même l'expression et la modalité privilégiées. Ce n'est pas du tout le cas pour ces agents C des petites et moyennes collectivités. La seule voie rapide d'amélioration matérielle est pour eux la possibilité d'aller travailler dans une autre collectivité, là où les primes sont plus élevées – grosses collectivités ou collectivités semblables plus généreuses. Le concours est une voie soit trop complexe, soit beaucoup trop longue, pour répondre à la situation d'insécurité économique dans laquelle ils se trouvent. Or, cette situation d'insécurité économique est pressante, de plus en plus pressante : elle réduit l'horizon temporel à la fin du mois et aux échéances des mois suivants.

<sup>2</sup>Op. cit. p 39

## 2. La fragilisation du pouvoir d'achat

Parler d'insécurité économique à propos de salariés qui « bénéficient » de la sécurité de l'emploi pourra surprendre. Pourtant, dans la Fonction publique territoriale, les agents C représentent la très grande majorité des effectifs (77 %) et la majorité exerce son métier dans des petites et moyennes collectivités, celle de cette « France périphérique »<sup>3</sup> qui vit en dehors des grandes métropoles, parmi cette « France des petits-moyens »<sup>4</sup> de la banlieue pavillonnaire, décrite par la sociologie. L'insécurité économique n'y est guère surprenante dans le contexte de crise économique. Comme nous le montrent d'autres études que nous avons réalisées auprès des salariés ces derniers mois, ce sont bien aujourd'hui des pans entiers de la population active qui glissent dans ce processus d'insécurisation, à commencer par celui des fins de mois de plus en plus difficiles.

Détaillons le mécanisme que nous avons rencontré dans nos entretiens avec des agents territoriaux de catégorie C, très comparable à ceux identifiés dans des entretiens avec des employés et ouvriers du privé.

D'une part, le mécanisme de fragilisation du pouvoir d'achat est lié au constat de l'augmentation des prix sur des dépenses essentielles, qu'il s'agisse du logement, de la santé, de l'énergie, du transport ou de l'alimentation, et parfois de deux ou trois d'entre elles de façon cumulée. Ensuite, s'y ajoute le constat des augmentations multiples des taxes, sur la consommation (TVA, mais aussi une multitude de nouvelles taxes sur divers achats), et celui de l'augmentation des taxes locales, en particulier de la taxe d'habitation, puisque celle-ci est souvent plus importante dans les communes où résident les salariés modestes que dans les villes-centres.

<sup>3</sup> L'expression est de Christophe Guilluy « les nouvelles fractures françaises »

<sup>4</sup> « La France des petits-moyens, enquête sur la banlieue pavillonnaire » Éditions la Découverte, M. Cartier, I. Coutant, O. Mascel, Y. Siblot

D'autre part, la nécessité exprimée d'avoir besoin d'acheter des biens ou services plus nombreux, pour tenir son rang dans la société. Pensons aux nouvelles technologies par exemple, aux téléphones portables indispensables pour soi mais tout autant pour ses enfants, ou encore d'un (voire plusieurs) ordinateurs à domicile, ne serait-ce que pour avoir accès aux meilleurs prix que l'on peut trouver sur internet. À cette consommation s'ajoute enfin, souvent chez les plus de 40 ans, le besoin de se constituer une épargne de précaution, dans un contexte de doute et de confusion sur le montant futur de sa retraite, de difficultés anticipées pour financer l'éducation des enfants, ou encore, tout simplement, pour faire face aux accidents de la vie. Et face à ce mouvement de hausses générales, le salaire des agents stagne, avec des augmentations rares et très limitées.

Les deux premiers motifs renvoient à des constats faits par les salariés, alors que les deux autres motifs renvoient à des besoins plus subjectifs, alors qu'ils sont tout autant sociaux. Il n'empêche que cette quadruple contrainte - hausse des dépenses dites incompressibles, des taxes, des besoins du présent et de précaution face à l'avenir - soumet le budget de chaque mois à de très rudes pressions. Ces pressions conduisent à « *basculer dans le rouge* » très rapidement, ou bien à renoncer à des besoins présents ou futurs que les agents considèrent comme essentiels.

Ces fins de mois se jouent donc, de façon répétée tout au long de l'année, à quelques dizaines d'euros ou à une centaine d'euros près. Elle implique pour les salariés une recherche constante des meilleurs prix, des opportunités, pour boucler les fins de mois. Voire parfois le recours, en dehors des heures de travail, à des activités que l'on qualifiera de complémentaires.

Conséquence : le processus de fragilisation du pouvoir d'achat et d'insécurisation qu'ils vivent, atteint de plein fouet la protection qu'ils étaient venus chercher dans la FPT. Le statut offrait une assise qui permettait de se projeter et de « *construire une vie* ». L'insécurisation économique fait vaciller, voire ruine cette assise.

### 3. Les effets sur les jugements et sur les comportements des agents

Nous l'avons souligné plus haut : la difficulté répétée à boucler les fins de mois exacerbe le sentiment d'injustice des agents. L'attribution des primes en est jugée d'autant plus arbitraire, et la non-sanction des abus produit d'autant plus de colère.

Mais en conséquence, le jugement exprimé sur l'ensemble du « système » de la Fonction publique territoriale peut être d'autant plus sévère et s'accompagner d'une récrimination plus forte à l'égard des élus et/ou de la direction générale, bref du « haut » de la collectivité, selon un mécanisme d'opinion qui reproduit leur vision d'ensemble de la société et du monde.

Les deux fragilités de la Fonction publique territoriale que nous avons identifiées et analysées dans les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> parties, le hiatus de sens et la paralysie managériale, produisent leurs effets maximum, si l'on ose dire, sur les agents C, les plus en difficulté économique. Ces agents travaillent souvent dans les services les plus éloignés, symboliquement mais aussi géographiquement, du centre de décisions de la collectivité, dans ces services auxquels les politiques locales font le moins référence. C'est dans ces services que la distance hiérarchique avec le sommet, le manque de réactivité et la lenteur des processus de décision, sont le plus ressentis.

Mais c'est enfin aussi dans ces services - sociaux ou techniques, par exemple - que le résultat du service avec l'habitant et le contact avec lui, est le mieux appréhendé et vécu, où il tient aussi une place plus fondamentale encore dans le discours des agents : plus encore qu'ailleurs cette relation humaine avec l'habitant fait contrepoids, peut « compenser » le manque de reconnaissance. La relation humaine est d'autant plus importante que la toxicité collective de l'ambiance du service peut être très prégnante. D'une certaine manière, ces agents se trouvent et se vivent en bout de chaîne du fonctionnement de la collectivité.

La critique du management porte rarement sur le management intermédiaire : le chef de service est jugé souvent victime lui aussi d'un système dans lequel les abus ne peuvent être sanctionnés et il n'a pas assez de prise sur les mécanismes d'attribution des primes. C'est pourquoi la critique se concentre sur les élus et parfois sur la direction générale.

Cette critique est alimentée par la tendance à interpréter ce qui se passe dans leur univers professionnel à la lumière du global, de leur vision du monde (et réciproquement). La mondialisation, notamment financière, offre un modèle d'explication qui peut fonder une analogie avec le fonctionnement de la collectivité. D'où ces discours que nous avons entendus, sous une forme ou une autre, de façon concomitante : « les « A » en profitent sur notre dos », mais aussi « nous sommes les vaches à lait de la mondialisation ».

*« Le concours, j'ai essayé, je n'y arriverai jamais. C'est frustrant, je travaille bien, mais je ne suis pas scolaire. J'ai trois enfants, mon mari au chômage, cela devient la galère. On n'est pas dans un monde égalitaire. Moi, je n'ai aucune perspective, le concours ce n'est pas pour moi. Je suis coincée... Les promotions sont toujours pour les mêmes, pour ceux qui ont les relations, ceux qui ont les études, les catégories A. Il y a deux mondes, ceux qui sont du bon côté et qui en profitent sur le dos de ceux qui sont du mauvais côté. Les chocolats c'est pour eux, les primes c'est pour eux, les réceptions avec les buffets, c'est pour eux. Tout est mal redistribué, il faut de la redistribution... Ils vont dire, mais « vous avez la sécurité de l'emploi de quoi vous vous plaignez. » Mais à quoi cela sert, si je ne peux pas élever mes enfants. Le statut, il ne sert plus à rien. »* Cat. C, moins de 35 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

*« On se moque de nous. L'État se désengage de plus en plus, serre les boulons, tout ça parce que des financiers ont fait des conneries et essaient encore d'en profiter. C'est toujours pareil, les gros en profitent sur notre dos. Et nous, on tire la langue. »* Cat. C, 35-50 ans, commune de moins de 10 000 habitants.

La mondialisation, sujet pourtant marginal dans nos entretiens, est en fait au cœur de leur vision du monde et de la société, et donc aussi, par analogie et projection, de la collectivité dans laquelle ils travaillent. La mondialisation est d'abord un vaste système, où les profits et rémunérations des uns se construisent au détriment de la rémunération des autres, des salariés aux revenus modestes comme eux. De plus, dans la conjoncture de crise, les efforts leur semblent d'abord payés par le bas de l'échelle sociale et ils font aisément le rapprochement avec les hausses de prix ou de taxes, qui pèsent tant sur le pouvoir d'achat. Dans ces conditions, le sentiment d'injustice et d'arbitraire qu'ils ressentent à l'égard des décisions sur les primes par exemple, se transforme en ressentiment à l'égard de ceux qui dirigent, de ceux qui prennent ces décisions.

Ce ressentiment peut être d'autant plus puissant que ces agents, très distants des instances de décisions, ont moins de possibilités d'avoir recours à « l'interpersonnel », ce réseau de relations qui peut accélérer le processus de décision, que l'on peut mobiliser pour faire avancer, au sein de la collectivité, son propre dossier.

Enfin, c'est aussi parmi ces agents que le discours sur l'absence de syndicats, ou sur des syndicats trop proches des élus ou de la direction, se fait jour. Bref, le sentiment d'être livré à soi-même et en particulier à son sort matériel, sans ressource relationnelle pour l'améliorer, alors que la voie du concours est bouchée ou difficilement accessible, provoque un discours parfois agressif à l'égard des catégories dirigeantes de la collectivité.

Il provoque aussi ce sentiment, la tentation de se libérer des « règles » que l'on se doit à soi-même, celle de ne pas abuser de la situation dans son travail, par l'absentéisme, celle aussi, hors du temps de travail, de recourir à des activités complémentaires et rémunératrices.

## 4. La satisfaction relative de ceux qui ont pu évoluer

Pour les autres agents, ceux qui sont parvenus à passer B et/ou des C qui travaillent dans de grandes collectivités (grandes mairies en particulier), la question du salaire est bien entendu moins prégnante (même si elle peut l'être aussi pour les B des petites collectivités).

La plupart des agents B rencontrés sont d'anciens C qui ont réussi par la voie d'un concours ou, aussi, grâce à l'appui de la direction/des élus, à « passer B ». C'est chez eux que le discours traditionnel sur l'ascenseur social dans la Fonction publique, sur la volonté, la réussite par le mérite, l'apport des formations et du concours, est le plus fréquent. Cette évolution de carrière va souvent de pair, d'ailleurs, avec une prise de responsabilité, le management d'une petite équipe par exemple, voire la gestion d'un service, surtout pour des personnes d'une cinquantaine d'années.

Mais ici, chez ces B de plus de 50 ans, peut apparaître une nouvelle frustration - sans commune mesure, néanmoins, avec celle que nous avons soulignée chez les agents C - à propos de leur fin de carrière. Ces personnes arrivent en effet à un moment de blocage dans cette carrière, lié à la difficulté de passer les concours ouvrant à la catégorie A. Elles ont souvent le sentiment de « *faire le même travail que les A* », mais sans en avoir le grade, la fonction et le revenu qui va avec.

*« C'est un jeu de dupes. On nous fait des promesses, mais ils profitent de la situation économique et des règles d'avancement pour nous maintenir en dessous. On nous fait faire le travail, mais ils ne reconnaissent pas vraiment la compétence. Quand je vois mon salaire de base, les responsabilités que j'occupe, cela fait peur. »* Cat. B, 43 ans, pilotage et management, commune entre 10 000 et 30 000 habitants.

Quant aux C des grandes collectivités, notamment des mairies des grandes villes, ce sont les primes plus importantes qui leur permettent d'échapper à la problématique des fins de mois.



Dans ces deux cas, les agents estiment être convenablement payés. Il n'en demeure pas moins que, si la pression de la fin de mois n'est pas là, la critique sur les dysfonctionnements du système managérial, elle, est bien présente. Cette critique est moins violente, mais eux aussi ont ce sentiment d'être à l'écart du système de décisions, même si l'absence d'insécurité économique les conduit à un discours différent sur la Fonction publique territoriale.

## **5. Un temps de travail perçu comme inférieur à celui du privé : une soupape, pas une compensation**

La perception d'un temps de travail inférieur dans la FPT à celui prévalant dans le privé est unanime chez les agents que nous avons rencontrés, et cet « avantage » est reconnu et détaillé aisément.

C'est vrai tout d'abord des horaires quotidiens et hebdomadaires moins importants, mais aussi et surtout, sur l'année, des RTT plus nombreuses et plus encore des jours de congés. Mais sont aussi citées les facilités d'accès au temps partiel choisi, en particulier chez les femmes, choix réversible qui peut permettre, à un moment donné, de travailler plus, quand il faut gagner plus. Ce temps de travail inférieur est perçu comme le principal avantage, après la sécurité de l'emploi, de la Fonction publique territoriale. Et à l'inverse de la sécurité de l'emploi, cet avantage n'est pas perçu comme étant menacé.

L'investissement dans la vie hors travail (famille, sports...) joue un rôle souvent très important dans l'identité personnelle et professionnelle, tout particulièrement quand les conditions de la reconnaissance ne sont pas réunies. C'est pourquoi ce temps libre a un statut ambivalent :

- Il peut être un refuge qui permet de s'extraire de la toxicité des ambiances de travail ; il est alors une soupape, mais qui ne règle en rien les problèmes, auxquels on est à nouveau confronté le lendemain.

- Il peut être le moment où l'on cherche les solutions pour boucler les fins de mois, la recherche des meilleurs prix, voire d'activités complémentaires.

C'est pourquoi ce temps de travail ne constitue pas du tout, aux yeux des agents, une « compensation » et encore moins une « justification » à la faiblesse des salaires pour les agents C des collectivités moyennes et petites, ni de l'absence de reconnaissance et de mécanismes de motivation, pour les agents les plus découragés, quelle que soient leur catégorie et la taille de leurs collectivités.

On doit même dire que dans ces cas extrêmes, la vie hors travail peut devenir à ce point refuge, qu'elle renforce la démotivation dans le travail, voire peut pousser aux petits abus (absentéisme) pour échapper à une vie professionnelle profondément insatisfaisante.



## 5<sup>e</sup> partie : Conclusions et perspectives, refonder un modèle de la Fonction publique territoriale

Nos études sur les salariés du secteur privé montrent que l'entreprise impose son sens aux salariés, celui du « chiffre ». Les salariés du privé, loin d'être livrés à eux-mêmes, essaient de retrouver, par la valorisation de leur autonomie professionnelle et des relations humaines, un peu d'eux-mêmes dans un système qui tend à dépersonnaliser par une pression très forte.

La Fonction publique territoriale, c'est d'une certaine manière tout le contraire. Ici, c'est l'excès de personnalisation et le manque d'un cadre dynamique et structurant qui frappe, un cadre qui permettrait de se projeter en tant qu'acteur professionnel participant à l'exercice d'une mission reconnue, moderne, forte.

L'enjeu nous paraît donc être aujourd'hui de refonder un modèle de la FPT. C'est-à-dire un modèle fort, global, qui s'appuie sur le sens de sa mission. Modèle dans lequel le management peut et doit s'inscrire en mettant en œuvre les valeurs professionnelles (la qualité, la relation, la recherche de solution...) en cohérence avec le sens de la mission. Un modèle propre à la FPT, bien différent du modèle du privé fondé sur la rentabilité et le quantitatif. Répondre à cet enjeu, c'est aussi répondre, au moins partiellement, au désarroi de catégories C, les plus fragiles, dont nous avons souligné l'insécurisation économique croissante. C'est les rassurer sur le statut et recréer des perspectives.

### 1. Les causes de l'affaiblissement du modèle actuel de la FPT

Nos entretiens avec les agents territoriaux le montrent : la Fonction publique territoriale, dans son statut comme dans son avenir, s'étiole, se « désymbolise », au point de perdre son caractère de référence pour les agents. Cette référence est « flottante », car elle manque de solidité, « d'arrimage » symbolique et ce d'autant que le processus actuel de décentralisation, tel qu'il est compris, accentue cet affaiblissement.

Dès lors, le système de valeurs et de références ne peut faire contrepoids, ni cadre ni protection, face à l'insécurisation économique.

La menace redoutée par les agents sur la pérennité du statut de fonctionnaire et le fait qu'ils parviennent si mal à lui donner une légitimité, cette menace et cette difficulté vont de pair et doivent être compris dans un contexte de crise qui l'accentue fortement. Celui de la crise dite des dettes souveraines, où le débat médiatique porte en particulier sur la nécessité de réduire les dépenses publiques, en France ou dans d'autres pays européens, celle-ci se matérialisant à travers le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, dans la Fonction publique d'État.

Cette menace peut paraître excessive, vue de loin, puisque la remise en cause de la sécurité de l'emploi public est peu évoquée aujourd'hui dans le débat politique. Elle se comprend néanmoins dans un moment où tout semble pouvoir se détériorer à grande vitesse, sous une pression extérieure qui peut paraître incontrôlable. Cette menace est donc alimentée par ce qu'on voit ou entend dans les médias et par les signes que l'on vit dans sa collectivité.

C'est pourquoi la sécurité de l'emploi, qui est bien le cœur du statut aux yeux des agents, est vécue comme **un avantage** - mal justifié voire non justifié - par rapport aux salariés du privé, plutôt que comme la contrepartie d'une mission de service public. Le regard des autres et le contexte de crise délégitiment donc le statut des agents territoriaux, qui se retrouvent sans défense, sans ressources argumentaires, pour faire face aux remises en cause, aux critiques, ou tout simplement au manque de considération dont ils peuvent être l'objet.

C'est d'autant plus vrai que la décentralisation ne constitue plus un projet mobilisateur pour les agents. Ce n'est pas par ce mot que passe aujourd'hui la fierté des agents territoriaux. Bien au contraire, la décentralisation telle qu'elle est perçue désormais, accentue le mouvement d'appauvrissement des collectivités locales, et vient menacer de ce fait la qualité du service rendu

à l'habitant - service qui lui est au cœur de la fierté et du sentiment d'appartenance des agents territoriaux.

On comprend donc que les agents territoriaux, et plus encore ceux qui vivent ou que menace l'insécurité économique, soient d'autant plus inquiets sur l'avenir de la Fonction publique territoriale. Ainsi vivent-ils une incertitude qui prend le visage d'une dégradation actuelle et/ou d'une menace de dégradation future.

Notre étude témoigne d'un malaise particulier chez les « C », qui naît au croisement d'une insécurité économique grandissante et d'un affaiblissement symbolique des valeurs et références de cette Fonction publique. L'insécurité économique, qui n'est pas propre à la Fonction publique territoriale comme nous l'avons montré, entre en interaction avec un affaiblissement symbolique, lui plus spécifique à la Fonction publique et à la décentralisation.

Il nous apparaît donc indispensable que les élus comme le management travaillent à re-légitimer tant le statut de la Fonction publique que la décentralisation, car ce cadre doit à nouveau constituer une référence qui donne sens au travail des agents territoriaux. C'est une exigence de **sécurisation symbolique**, qui certes ne résout pas le problème de salaires, mais permettra de reconstruire une culture commune et partagée, pour des agents que nous avons décrits, dès l'introduction, comme paradoxalement livrés à eux-mêmes, dans un univers pourtant très réglementé.

S'agit-il de faire de la pédagogie auprès des agents, pour leur rappeler ou leur apprendre les fondements (républicains) du statut de la Fonction publique et les mécanismes, voire parfois même la signification, de la décentralisation ? C'est incontestablement nécessaire mais ce serait insuffisant.

C'est nécessaire, car comme nous l'avons relevé, le motif d'entrée dans la FPT a souvent été économique pour les agents, notamment de catégorie C, et la vocation, quand elle est présente, est d'abord fondée sur le métier. Ce serait néanmoins insuffisant d'en rester à ces cours de rattrapage. C'est bien le

sens du travail, de la mission de service public qui doit être refondé, et une refondation ne peut être ressentie comme telle qu'à la condition d'en faire l'expérience dans le cadre du travail quotidien.

Or, les agents ont trouvé ce sens : c'est celui du service aux personnes, du service aux habitants. Il nous paraît si ancré et si puissant que redonner du sens à la Fonction publique territoriale, au statut qui lui est attaché et à la décentralisation qui est censée fonder l'ensemble, doit passer par cette conception du service public. Passer par et plus précisément s'appuyer sur elle. C'est aussi sur ces bases que le management pourra travailler à lever les difficultés et la paralysie que nous avons soulignées. La FPT peut reconstruire un cadre de référence fort qui se décline concrètement dans le travail quotidien des agents, à partir du service aux habitants.

Il ne nous revient bien sûr pas, dans les conclusions de cette étude, de recommander une quelconque augmentation généralisée de ces primes, pour les agents C. Nous n'ignorons pas les difficultés nombreuses auxquelles doivent faire face les élus pour gérer le budget de leurs collectivités. D'autant plus qu'à nos yeux, les primes doivent être **un levier** de management, levier que les agents jugent aujourd'hui sans règles claires et bien établies. Une de nos recommandations sera justement de lier la définition des règles concernant les primes à un **projet managérial qui s'appuierait sur le service aux habitants.**

De même, il nous serait aisé d'insister sur la nécessité d'ouvrir des postes aux agents C dans les concours, pour faciliter leur évolution de carrière. Là aussi, notre étude montre des freins à la formation et à l'inscription aux concours chez les agents C qui ne viennent pas seulement du nombre des postes disponibles, mais dont les racines tiennent à leurs parcours personnels. C'est aussi dans le cadre de projets managériaux que ces blocages peuvent être au moins en partie levés.

Mais il nous faut souligner néanmoins les conséquences de cette situation de fragilisation économique chez de nombreux agents territoriaux : elle nourrit un sentiment d'injustice qui est

accentué dans la FPT par les difficultés du système managérial que nous avons décrites. Sentiment d'injustice qui peut donc aller jusqu'à une colère personnelle dirigée contre les décideurs et peut expliquer la rugosité des relations humaines. Sentiment d'injustice et de colère que l'on retrouve dans d'autres secteurs de la société française, le salariat du privé par exemple, mais contre les « élites » ou « l'oligarchie » des grandes entreprises ou du secteur financier.

## 2. Les ressources d'un nouveau modèle

Si cette étude évoque un hiatus, une paralysie ou des situations critiques dans les collectivités locales et chez les agents territoriaux, ce serait néanmoins faire un contresens que de juger la Fonction publique territoriale dans une impasse sans espoir. Nous pensons au contraire, à partir de cette étude, qu'il y a des possibilités pour trouver des ressorts et des leviers d'amélioration sensibles, au-delà de la question des salaires, des primes et des évolutions de carrière.

La première raison réside dans des exemples de situations vécues très positivement, même si le cadre de notre analyse insiste sur les difficultés. Des situations positives et pas seulement chez des agents de catégorie A. Or, l'analyse de ces situations positives, fussent-elles minoritaires, montrent qu'elles sont néanmoins le symétrique des situations plus négatives. Le symétrique, car « ce qui ne va pas » dans les situations négatives trouve sa solution dans les situations positives. Ces dernières ne sont pas des niches résiduelles dues à des contextes ou à des facteurs purement locaux ou personnels, dont on ne puisse tirer aucune leçon générale. Elles sont positives parce que les règles du jeu qui encadrent le travail des agents fonctionnent à l'inverse de celles qui régissent les situations négatives. À l'inverse c'est-à-dire en s'appuyant sur le sens du service aux habitants et de la justice entre les agents, à travers des politiques locales des élus ou des projets de services ou de directions, qui s'appuient sur cette identité des agents territoriaux.

La seconde raison est que la façon dont les agents définissent eux-mêmes leur mission de service public, si elle n'est pas orthodoxe et s'éloigne des termes des manuels de droit administratif, n'en est pas moins très riche et particulièrement contemporaine.

Riche, car il est rare, dans les études que nous effectuons, de rencontrer un groupe social animé de façon aussi consensuelle et forte, par le sens positif de sa mission. Le lien entre service public et proximité est particulièrement fertile et sans doute spécifique à la Fonction publique territoriale – sans doute existe-t-il aussi dans la Fonction publique hospitalière, mais de façon différente.

Sa traduction en « *service à la personne* », selon les termes employés dans nombre d'entretiens, lui donne son sens très contemporain. L'importance de la relation de service dans notre société, donc d'un service avec un accompagnement personnalisé, se retrouve dans de multiples problématiques. Le service public que dessinent les agents territoriaux correspond bien à une attente forte et multiforme de la société française : la prise en compte des situations individuelles, de leur spécificité, à l'intérieur d'un cadre défini par des règles communes.

L'importance de la communication, du dialogue, bref de la relation humaine, en est bien entendu une dimension essentielle, qui elle aussi répond à une attente profonde des usagers des services publics. Il est révélateur de n'avoir eu presque aucune plainte à propos du comportement des usagers dans nos entretiens. Le mécontentement de ces usagers, même quand celui-ci s'exprime de façon parfois un peu véhémement, peut être compris par les agents territoriaux (dès lors qu'on les respecte), compris et même amorti par la qualité de la communication.

Il y a dans cette conception moderne du service public, de quoi donner une légitimité nouvelle et forte au statut des agents publics en général, aux agents territoriaux en particulier. Mais il faut rappeler que les agents ne font pas d'eux-mêmes naturellement le lien entre leur statut (et leur sécurité de l'emploi) et la nature particulière, spécifique de leurs missions - le service des autres, en l'occurrence des habitants. Tout est là en quelque sorte pour redonner un support à la FPT, mais de façon implicite, non reconnue, de façon informelle, sans être validé par le discours de justification des institutions - élus, direction générale, syndicats, qui portent la parole officielle.



Si cette définition du service public doit devenir le fondement d'une re-légitimation de la Fonction publique territoriale, se posent alors deux questions : comment faire le lien entre cette notion et les politiques locales ? Comment faire le lien avec le management ?

Les politiques locales, ce sont les décisions prises par les assemblées des collectivités locales, puis mises en œuvre par les services, lesquels, à travers les directions ou secrétariats généraux en ont préalablement établi les conditions de faisabilité. Ces décisions et ces politiques locales ont leur logique propre qui appartient au débat démocratique. Toutefois, quels que soient les termes de ce débat, il nous paraît essentiel que ces politiques soient **traduites** au moment de leur mise en œuvre dans les termes du service public local, à l'intérieur de la collectivité, de façon à ce que le management intermédiaire et les agents puissent y reconnaître un **cadre mobilisateur**. Le hiatus que nous avons analysé, entre le discours institutionnel et celui des agents, pourra ainsi être notablement réduit.

La complexité grandissante des politiques locales constitue certainement un frein à cette traduction, mais pas seulement. Insistons sur deux termes : **territoire et décentralisation**, omniprésents dans le discours institutionnel, celui des élus locaux et de leurs associations notamment. Notre propos n'est pas de recommander d'y renoncer, mais de travailler à leur **donner un autre contenu**, voire à leur donner tout simplement un contenu, quand il en a peu, comme avec le terme de territoire.

Ce ne fut pas la moindre de nos surprises, au cours de ces 45 entretiens, que de constater que des agents « territoriaux », de la Fonction publique « territoriale », restaient comme interdits ou indifférents devant le mot « territoire ». Ils ne le faisaient entrer dans aucune catégorie, ne pouvaient le rapprocher de ce qui définissait leur identité, ne le critiquaient d'ailleurs pas non plus. « *Trop abstrait* » avons-nous relevé dans leurs commentaires, c'est-à-dire ne pouvant visiblement accueillir le fort investissement qu'ils mettent pourtant dans le « *service des habitants* ».

Tout se passe comme si le discours politique et administratif local, à force de s'appuyer sur une notion physique et géographique comme le territoire, pour en faire une entité abstraite analogue à celle de Nation, échouait jusqu'à présent à la faire partager aux agents. Peut-être est-ce justement parce que la Nation jouit d'une existence symbolique si forte en France, qu'il est difficile d'y ajouter, dans le registre politique, celle de « territoire(s) » ? L'absence de mobilisation des agents territoriaux eux-mêmes par ce discours sur les territoires nous interroge aussi sur son impact auprès des électeurs.

Un territoire, ce sont des habitants, c'est une communauté tissée de relations sociales et humaines et c'est bien dans ce tissu-là que les agents s'inscrivent, avec fierté on l'a dit. C'est sur cette correspondance **entre le cadre physique et le cadre humain** du territoire, les habitants, qu'il faut certainement beaucoup plus mettre l'accent, pour que les agents territoriaux s'y retrouvent.

S'ils n'utilisent pas le terme « territoire », la notion, quant à elle, n'est pourtant pas totalement absente de leur raisonnement, de leur manière de penser leur travail. C'est au travers de **l'idée de proximité**, terme qui, d'ailleurs, les rend si prolixes, que la notion de territoire semble émerger sous un jour nouveau. Loin d'être abstrait, le territoire prend alors de la substance. C'est un espace incarné, constitué de chair humaine, de personnes singulières, de relations. C'est un espace sensible, que les agents ressentent et sur lequel ils sont en prise directe. C'est un espace concret, plongé dans le réel, et ce qu'on y fait, les conséquences de ses actions sont perceptibles. C'est un espace où « *on affine* », « *on ajuste* », « *on réagit* », « *accompagne* », « *trouve des solutions* », des « *aménagement*s »... : autant de modalités d'actions qui permettent de ré-ouvrir du possible, à l'heure, où tout semble « *bloqué* ».

Comme le montrent ces quelques expressions d'agents autour du terme de proximité, la notion de territoire non seulement peut avoir de l'avenir, c'est-à-dire une pertinence sociétale forte, mais peut également s'articuler au sens que les agents donnent à leur mission, et ainsi reconsolider leur identité.

« Décentralisation », à la différence de « territoire », est un terme ancien du débat public - il remonte précisément aux années 80, au moment des premières grandes lois de décentralisation. Depuis près d'une dizaine d'années, la décentralisation a fait l'objet d'une critique récurrente de la part des élus locaux, à travers les lois successives dites de décentralisation. Certes, la décentralisation en tant que telle n'est pas remise en cause par le discours des élus, mais le processus de décentralisation, son évolution, sont bien critiqués, même s'il s'agit souvent de souligner sa dénaturation.

Or, à la différence du mot « territoire », les agents s'approprient ici très fidèlement le discours des élus qui dénoncent les transferts aux collectivités de compétences et de charges non financés de la part de l'État - preuve d'ailleurs, que le discours des élus est écouté par les agents et que ce discours peut effectivement leur donner des clefs d'explication de ce qu'ils vivent dans leur travail. Ce discours-là des élus a été entendu, mais aussi vérifié par les agents eux-mêmes, à travers l'évolution des budgets des collectivités, avec les conséquences palpables que nous avons évoquées. Mais la décentralisation s'en est trouvée comme emportée avec la critique de son évolution - comme le « bébé avec l'eau du bain ».

Dès lors, on comprend que le mot d'ordre de décentralisation ne puisse plus constituer le support d'un projet mobilisateur pour les agents territoriaux. D'autant plus que le souvenir des années héroïques de la décentralisation remonte à 30 ans et n'est mentionné que par les agents de plus de 50 ans, ayant commencé leur carrière dans la Fonction publique.

Indépendamment de sa complexité juridique et financière croissante, la signification de la décentralisation a donc profondément changé de contenu : d'un projet mobilisateur avec une finalité très forte, elle est devenue une **modalité d'appauvrissement** des services publics locaux, l'exact contraire de ce qu'elle était trente ans auparavant. Puisque notre rôle n'est pas de proposer une réforme de la décentralisation, soulignons seulement que celle-ci doit bien réaffirmer sa finalité pour retrouver un sens positif : une amélioration des services publics locaux, une plus grande qualité du service rendu aux habitants.

### 3. Le rôle du management

Il nous reste à examiner, du moins à donner des pistes, pour recréer le lien entre le management et le service aux habitants. En précisant bien qu'un projet managérial ne peut être conçu durablement sans un lien étroit avec les politiques locales et avec le discours de l'institution. Le management des collectivités locales, c'est un, voire plusieurs maillons, puisqu'il y a plusieurs niveaux de management, de la direction générale au chef de service, entre l'instance politique et démocratique, celle des élus qui décident des politiques locales. À cette condition, il nous semble possible de lier projets de service et modalités d'attribution des primes locales (du moins d'une partie d'entre elles), à la qualité de service aux habitants.

Un exemple, pour illustrer notre propos, à partir du récit d'un agent catégorie B d'un service d'état-civil d'une mairie. Exemple intéressant, en ce sens qu'il décrit les raisons d'une nette amélioration de la qualité de service comme de l'ambiance de travail, puis les causes de sa dégradation.

L'arrivée d'une directrice nous a été racontée par cet agent B, elle-même chef de service, comme le moment où s'est mise en place une nouvelle méthode de management, dans un service qui fonctionnait mal. En quoi a consisté cette méthode ?

- Tout d'abord à identifier collectivement, avec les agents et donc en plein dialogue avec eux, les causes des erreurs commises dans le traitement des dossiers, erreurs qui impliquaient de longues et lourdes procédures de correction, les documents d'état-civil ayant une valeur juridique particulière.

- Mettre en place ensuite une procédure qui responsabilise les agents, en fonction de la qualité du service rendu aux habitants, en en faisant dépendre leur évaluation.

- Mais aussi faire varier une partie du montant des primes en fonction de cette qualité de service, en fait du nombre des « erreurs » et de leurs évolutions sur l'année. Les critères de l'évaluation et de la variation des primes ont été établis en collaboration avec les agents, afin d'avoir une règle claire, comprise

de tous et acceptée par tous. L'agent qui nous a fait ce récit a souligné que la qualité du service rendu s'est nettement améliorée et que le taux d'absentéisme a diminué pendant toute cette période. Ce projet de service et ces procédures d'évaluation allaient de pair avec une incitation à la formation et à l'inscription aux concours qui, d'après le récit qui nous en a été fait, a donné des résultats.

- Jusqu'à qu'il soit décidé, au niveau de la collectivité, que les primes seraient désormais égales pour tous les agents, tout en supprimant la badgeuse. Ici, l'agent nous a expliqué comment ces deux décisions concomitantes, prises sans concertation avec le management de proximité, a progressivement fait revenir le service à sa situation initiale : dégradation de la qualité du service et mauvaise ambiance de travail, avec à la clef un absentéisme qui augmente à nouveau.

Il nous paraît important de souligner dans cet exemple - qui n'est pas isolé dans nos entretiens - quelques traits essentiels :

- L'évaluation et la part de variation des primes selon les agents ne sont pas fondées sur un rendement quantitatif, comme on pourrait le concevoir en transposant des mécanismes venus de l'entreprise privée, mais bien fondée sur **l'amélioration du service rendu aux habitants**. Telle est la finalité : arriver à de la qualité personnalisée, ce qui est bien au cœur de la notion de service au public, que les agents explicitent comme un service à la personne, dans le cadre de la réglementation.

Elle n'est pas de faire du « chiffre » et elle n'est pas non plus mue par un souci d'économies budgétaires, ce qui en est parfois l'équivalent dans l'univers public. À cette condition, la notion de prime au mérite, du moins d'une part de prime au mérite, peut trouver son sens dans le service public, ici local, et non par l'évocation d'une quelconque rentabilité ni par la nécessité de faire des économies à très court terme. Un sens qui serait donc spécifique à la Fonction publique et en même temps compatible avec le principe d'égalité, puisque permettant d'évaluer les agents à partir de règles communes et justes.

- La mise en place de ces procédures s'est faite en prenant le temps de la **concertation** et du dialogue, donc de façon adaptée à la situation particulière d'un service d'état-civil, et non pas par des recettes générales plaquées d'en haut, de façon aveugle. Cette **phase de mise en place**, d'adaptation, de discussion nous paraît fondamentale. D'ailleurs, la décision finale, telle que nous la rapporte ce récit, a été prise, elle, à un niveau supérieur, sans concertation et connaissance des réalités concrètes de fonctionnement des services. Avec les effets négatifs qui en ont résulté.

- Ce temps de la concertation est aussi le temps d'une **implication** forte et personnelle des différents niveaux de management, de la direction au chef de service. Cette implication donne toute sa portée et sa qualité au projet managérial.

- La mobilisation interne autour de l'élaboration de projets de services a été une initiative du management intermédiaire : c'est donc une démarche ascendante qui place les managers et les agents dans une position de **contributeur** à la politique de la commune. Cela crée du lien entre les deux, fixe une nouvelle perspective, repose des repères à partir desquels peuvent fonctionner les systèmes de reconnaissance (primes, formation...). Dans ce cadre, ce n'est pas la structure (les strates, les règles...) qui surdétermine le fonctionnement managérial avec les effets que nous avons mis en évidence, mais **le projet**.

- De surcroît, les projets de services redonnent une dynamique à la question des formations et des concours. Les agents réinscrits dans une perspective d'amélioration du service, à laquelle ils prennent part, paraissent plus à même de retrouver de l'envie d'avancer professionnellement. Le projet est, dès lors, susceptible de relancer le désir de formation qui est un atout potentiel très fort de la FPT.

Tout exemple a par définition ses particularités, et les services d'état-civil des mairies en ont à l'évidence, qui ne sont pas transposables, de façon mécanique, dans d'autres services ou d'autres collectivités.

Il n'empêche que la démarche que nous venons d'exposer nous paraît fructueuse dans son inspiration et dans ses finalités. Elle éclaire en tout cas la nature du lien qu'il est possible et nécessaire de reconstruire entre politiques locales, projets de services et justice entre les agents, dans la Fonction publique territoriale.

*« Pour la première fois, on a été invité à parler des choses, à essayer d'améliorer les fonctionnements, on a été mis à contribution. On n'est pas des simples exécutants, j'ai pu proposer de refaire les imprimés d'inscription. Cela a un sens, le DGS a dit OK, c'est parti... Cela nous a amené à fixer des objectifs. J'ai proposé de diminuer le nombre d'impayés, pour cela je conseille les gens, je développe tout un aspect relationnel. Je suis passé de 12% à 4% d'impayés. J'ai trouvé des solutions, c'est une vraie satisfaction. **Avant, je me sentais utile. Maintenant, je me sens efficace.** »* Cat. C, 35-50 ans, services et techniques, commune de moins de 10 000 habitants.







## 6<sup>e</sup> partie : l'atelier-débat de l'Observatoire Social Territorial aux ETS 2011

La présentation de cette étude a été l'objet de l'un des débats des Entretiens Territoriaux de Strasbourg, organisés par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale le 8 décembre 2011.

Les intervenants de ce débat étaient :

- Jean-René MOREAU, *Président de l'Observatoire Social Territorial de la MNT, et Directeur général des services, SAN Ouest Provence*
- Philippe GUIBERT, *sociologue et co-auteur de l'étude*
- Pascale BOURRAT-HOUSNI, *membre de l'Association des Administrateurs territoriaux de France (AATF), et Directrice de la formation et de l'enseignement supérieur, Conseil Régional d'Île de France*
- Henri WEILL, *journaliste et animateur du débat.*

### **Henri WEILL**

Il y a 1 875 000 agents territoriaux en France. Quelles perceptions ont-ils de leur travail au regard des évolutions de la décentralisation ? Comment envisagent-ils leur avenir ? Leur statut ? Quel regard portent-ils sur la Fonction publique territoriale ? Autre question d'actualité : quel management ?

Pour apporter des réponses à ces questions mais aussi à bien d'autres, l'Observatoire Social Territorial de la MNT a commandé une étude qui a pour titre « Dans la peau des agents territoriaux ».

C'est vous Philippe Guibert qui l'avez réalisée, avec Jérôme Grolleau et Alain Mergier. Vous êtes sociologue et vous avez donc tenté de vous mettre dans la peau des territoriaux. D'aucuns diront que cette étude bouscule nos discours traditionnels. Nous allons découvrir ses résultats. Son objectif est de nourrir le débat. Est-ce une étude quantitative ? Est-ce un sondage ?

### **Philippe GUIBERT**

C'est bien mieux qu'un sondage, c'est une **étude qualitative**. Une étude qualitative permet de comprendre les modes de raisonnement qui conduisent les agents, par exemple, à dire pourquoi ils sont satisfaits ou non de leur travail en collectivité.

### **Henri WEILL**

C'est l'Observatoire Social Territorial de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT) qui a souhaité réaliser cette étude. Jean-René Moreau, vous en êtes son président. La méthode utilisée a-t-elle permis d'appréhender en profondeur les problématiques ?

### **Jean-René MOREAU**

L'étude s'est révélée surprenante tout en confirmant ce que nombre de dirigeants territoriaux savaient de manière intuitive. Elle met en exergue le vécu et le mal-être des agents territoriaux, notamment de catégorie C, par rapport à la décentralisation, et la remise en cause de certains principes managériaux. Cette étude, réalisée en étroite relation avec l'Association des Administrateurs Territoriaux de France, est de nature à nous interpeller et rendra le débat d'autant plus intéressant. Elle trouvera un écho particulier au regard des **modes de gouvernance** et de nos rapports avec les élus. Voici la problématique qui est posée.

### **Henri WEILL**

Nous découvrirons ces résultats, très attendus, dans quelques secondes, au cours de l'interview que nous réaliserons conjointement.

Auparavant, je vous présente Pascale Bourrat-Housni. Bonjour, Madame. Vous êtes notre témoin, en tant que directrice de la recherche et de l'enseignement supérieur de la région Île-de-France et vice-présidente depuis dix ans et jusqu'au 31 décembre de l'association des administrateurs territoriaux, qui est présente dans les communes de plus de 40 000 habitants. L'administrateur et l'administratrice territoriaux peuvent-ils être définis comme des personnes donnant du sens au travail ?

### **Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Cette boutade sur la féminisation du titre d'administrateur fait référence au nombre croissant de femmes passant le concours. Il me semble donc important de souligner ce phénomène social. Nous constatons à cette tribune que nous ne sommes pas encore totalement parvenus à la parité, ce qui devrait être le cas l'année prochaine.

### **Henri WEILL**

En revanche, dans la salle, la parité existe.

### **Pascale BOURRAT-HOUSNI**

En effet, cette situation est classique. À la question du sens, nous jouons le rôle d'encadrants qui entraînent leurs collaborateurs dans une direction, en cohérence avec les politiques locales que nous concevons et mettons en œuvre, et qui impulsent du dynamisme, de la conviction et de l'exemplarité.

### **Henri WEILL**

Philippe Guibert, vous avez tenté de vous glisser dans la peau des agents territoriaux. Examinons ensemble les premiers résultats des grandes lignes de cette enquête. J'ai le sentiment que vous avez souhaité être légèrement provocateur en énonçant que les agents territoriaux sont **livrés à eux-mêmes**.

### **Philippe GUIBERT**

Les agents territoriaux sont en effet livrés à eux-mêmes. Ce n'est pas une provocation, mais un paradoxe, car la Fonction publique territoriale est un univers très règlementé. Ces propos signifient qu'ils doivent **construire le sens de leur mission** à côté du discours sur les politiques locales, auxquelles ils font peu référence, tandis que le statut de la Fonction publique territoriale s'affaiblit à leurs yeux. Ils doivent construire leur implication en dépit d'un système de management qu'ils décrivent comme paralysé. Les agents remettent en cause ce système bien plus que les personnes. Les relations qu'ils entretiennent avec leur manager direct sont souvent bonnes, bien qu'il arrive qu'elles se tendent, comme dans toute relation managériale.

Les agents décrivent ainsi un système ralentissant les décisions et les échanges d'information, alourdissant le fonctionnement

et ne permettant pas aux managers intermédiaires d'initier des projets, de leur fixer des objectifs, dont ils auraient besoin, ni de reconnaître leur implication. Il en résulte un sentiment de non-reconnaissance et d'injustice, ce qui conduit à des abus de la part de certains agents territoriaux. En outre, le régime indemnitaire, donnant lieu à des primes souvent hétérogènes, se caractérise par un manque de transparence.

### **Henri WEILL**

Nous développerons chacun de ces points au travers des questions de la salle au cours de la dernière heure de l'atelier. Ce sentiment d'injustice concerne-t-il uniquement les agents de catégories C ?

### **Philippe GUIBERT**

Cette population représente 77 % de la Fonction publique territoriale, mais nous observons également ce type de problème chez des agents de la catégorie B et même de catégorie A.

### **Henri WEILL**

Avez-vous également perçu une **fragilisation du statut** de ces agents ?

### **Philippe GUIBERT**

Oui, pour beaucoup d'entre eux, le statut est lié à la sécurité de l'emploi, raison pour laquelle la plupart sont entrés dans la Fonction publique, même si certains ressentaient une véritable vocation de métier, et souvent suite à une expérience difficile, telle que la fermeture de leur entreprise dans le secteur privé. Les agents perçoivent cette sécurité de l'emploi comme un avantage économique et social important par rapport aux salariés du privé, mais ils peinent à le justifier, n'établissant pas le lien avec l'indépendance vis-à-vis des politiques.

Par ailleurs, ils redoutent que ce statut ne se fragilise dans un avenir proche et que cette sécurité de l'emploi ne soit progressivement remise en cause sous l'effet de la crise actuelle. Nous avons réalisé un tiers des entretiens en juillet 2011 et deux tiers en septembre-octobre 2011, c'est-à-dire en pleine période de crise des dettes souveraines, de l'euro et de l'effondrement de la Grèce. La perspective d'une fragilisation de ce statut, liée à

cette situation de crise et aux évolutions de la Fonction publique d'État, la diminution des crédits et le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux leur laissent penser qu'ils sont « *les prochains sur la liste* », tel que l'évoquait un agent de catégorie C.

### **Henri WEILL**

À ce sentiment de fragilisation s'ajouterait un manque de perspectives professionnelles ?

### **Philippe GUIBERT**

Nous devons distinguer la situation des agents des catégories B et A de celle des agents de catégorie C. Les agents de catégorie B sont souvent des agents entrés en C et ayant progressé suite au passage de concours. Ils en sont généralement très satisfaits. Pour les agents de catégorie A, la perspective de carrière est généralement très positive, offrant des possibilités de mobilité.

En revanche, les agents de catégorie C entretiennent un rapport différent aux concours, ayant souvent terminé leurs études assez tôt. Il leur paraît plus difficile de reprendre des études dix ou quinze ans après la sortie de l'école, alors qu'ils n'en ont pas nécessairement conservé un bon souvenir. Ils reconnaissent parfois ce blocage psychologique qu'ils peuvent ressentir à l'idée de passer les concours qui leur permettraient de changer de catégorie. Je pense que nous pouvons travailler sur ce blocage. En tout état de cause, nous devons en tenir compte.

### **Henri WEILL**

Le ciment ne devait-il pas être la décentralisation ?

### **Philippe GUIBERT**

En effet, la Fonction publique territoriale est née de la décentralisation initiée dans les années 80. Trente ans plus tard, nous constatons que la décentralisation est comprise par les agents comme porteuse d'une **dynamique négative**. Ils reproduisent dans les entretiens les discours des élus et l'illustrent concrètement par les conséquences dont ils sont témoins dans les services. Cette dynamique passe par le transfert de charges et de compétences de l'État vers les collectivités locales sans les moyens afférents.

La décentralisation est pour eux un terme négatif dans lequel ils ne se reconnaissent pas. Elle ne constitue plus un projet porteur de sens à leurs yeux. Ils ne peuvent construire leur **identité professionnelle** autour de ce processus d'une grande complexité, beaucoup n'ayant qu'une connaissance très limitée de la législation régissant la décentralisation. Celle-ci est devenue un objet technocratique, comprenant des éléments juridiques et financiers sur lesquels ils ont peu à dire ou dont ils constatent les conséquences négatives.

En revanche, ils ont trouvé un autre support à leur identité professionnelle : **le service public de proximité**, qu'ils comprennent comme un service à la personne. Cette identité leur paraît très forte. Elle construit leur fierté d'être des agents territoriaux, mais ce support est individuel et n'est pas reconnu comme une culture collective des collectivités locales.

### **Henri WEILL**

Comment les agents ressentent-ils la relation à l' élu ?

### **Philippe GUIBERT**

Cette relation est très complexe, car très ambivalente. Les agents estiment d'une part que les élus sont trop absents dans leurs relations avec le personnel et redoutent d'autre part qu'ils soient trop interventionnistes. Aussi, soit les agents construisent leur travail sans référence aux élus ou aux politiques locales, comme si ce monde ne les concernait pas. Soit ils sont critiques lorsque les élus, notamment l'adjoint ou le vice-président en charge de leur secteur, interviennent, leur reprochant leur interventionnisme, voire leur clientélisme. Fondamentalement, ils reprochent surtout aux élus de ne pas respecter ce qui fait leur identité professionnelle, à savoir d'adapter les règles aux usagers.

### **Henri WEILL**

L' élu d'un côté et le management de l'autre, n'est-ce pas ?

### **Philippe GUIBERT**

Oui, mais encore une fois, les agents ne remettent pas en cause les individus, mais le système, qu'ils jugent paralysé et ne favorisant pas la motivation, puisqu'il ne permet pas la reconnais-

sance. Ils peuvent donc ressentir un sentiment de colère face à cette injustice perçue. Ceci est d'autant plus vrai pour les agents de catégorie C, qui sont davantage en situation d'insécurité économique au regard de leurs problèmes de pouvoir d'achat.

En outre, les agents souffrent d'un manque d'objectifs clairs et précis ou adaptés à leur travail. Toutefois, au regard de la lenteur des prises de décision et de la faible circulation de l'information, il n'est pas facile, pour un manager, de fixer des objectifs dans le cadre d'un projet.

### **Henri WEILL**

Je vous pose une dernière question. Que représente le territoire pour ces agents territoriaux ?

### **Philippe GUIBERT**

Cet aspect a été notre plus grande surprise. Nous étions face à des agents territoriaux de la Fonction publique territoriale. Or, la notion de territoire, qui est omniprésente dans le discours local et national des élus, n'évoque rien pour eux, non pas qu'ils y soient hostiles mais ils ne lui accordent pas beaucoup de valeur, celle-ci restant une entité abstraite. Ceci permet de comprendre le hiatus entre le discours des élus et la façon dont les agents territoriaux définissent leur travail. La direction de la collectivité locale évoque le territoire, tandis que les agents territoriaux vivent avant tout au service des habitants. Ils ne parviennent pas à inscrire la relation humaine, qui leur semble fondamentale, dans cette notion de territoire.

Je ne préconise pas d'abandonner la notion de territoire, mais il me paraît essentiel, pour établir un lien entre la sphère des élus, la direction générale et les agents au service du public au quotidien, de mettre en rapport ce territoire avec **la communauté humaine**. Les agents se perçoivent comme étant au service du public. Ceci constitue leur fierté et représente un levier formidable. Les salariés du privé n'ont généralement pas une valeur aussi forte et positive sur laquelle s'appuyer. La notion de territoire est donc disjointe du service aux habitants, d'où le hiatus entre le discours de la collectivité et celui des agents.

## **Henri WEILL**

Merci pour ces premiers éléments, que nous aurons le temps de développer ultérieurement. Pascale Bourrat-Housni, vous êtes la représentante, j'ai bien dit représentante, ayant bien écouté vos propos en coulisse, des administrateurs territoriaux. Votre vision du management des agents territoriaux n'est-elle pas remise en cause par cette étude ? En êtes-vous désorientée ?

## **Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Les agents territoriaux ont effectivement tendance à remettre en cause le management, comme en témoignent les verbatim des agents de catégorie C. Nous avons tous des contacts quotidiens avec nos collègues, mais n'échangeons pas aussi souvent sur le sens de leurs missions et sur leur ressenti de la politique globale de la collectivité.

Dans la région Île-de-France par exemple, nous avons dû affronter des complications incompréhensibles pour la plupart des agents lors de la mise en œuvre du schéma d'aménagement de la région. Un arrêt du conseil d'État nous expliquait qu'il ne pouvait l'approuver mais qu'il pourrait être mis en œuvre au moyen d'une loi. Cette très forte technicité est réelle.

Notre travail consiste à **fournir des éléments de contexte** aux agents, y compris dans une collectivité qui s'engage à hauteur de plusieurs milliards avec l'État dans un schéma des transports. Comment faire passer le message que les autres politiques publiques s'en trouveront moins dotées financièrement ? Ce n'est pas facile, car la redistribution des fonds influe directement sur la motivation des agents et leur fierté au travail.

Je pense que le terme « désorientée » est tout de même un peu fort. Pour préparer l'atelier, nous avons échangé avec des petits groupes d'administrateurs et d'administratrices et au sein du conseil d'administration de l'association. Au début, nous nous sentions assez abattus face aux résultats de cette étude, car ils nous paraissaient très négatifs. Tout l'intérêt de cet atelier, qui rassemble des personnes en situation d'encadrement, est donc de réfléchir aux actions à mener pour sortir de ce constat peu réjouissant.



## **Henri WEILL**

Jean-René Moreau estime, quant à lui, que l'esprit critique permet d'évoluer.

## **Jean-René MOREAU**

Une étude comme celle qui vient d'être présentée, un peu décapante, provocatrice et non politiquement correcte, doit être saisie comme une occasion d'avancer. Je citerai une formule de René Char que j'ai déjà eu l'occasion d'énoncer : « Quelqu'un qui vient au monde pour ne rien troubler ne mérite ni égards ni patience. »

En tant que managers, nous devons prendre en compte un certain nombre d'éléments très importants face à une crise identitaire qui n'existe pas uniquement dans la Fonction publique territoriale. Nous sommes confrontés à un vrai problème sociétal, mais les agents de catégorie C vivent cette crise avec encore plus d'acuité. Nous, les managers sommes plus proches des projets politiques. Il est donc intéressant d'établir un lien entre le management, la politique locale et le travail des agents. Encore faut-il qu'il existe une politique locale, ce qui n'est pas toujours le cas, comme vous le savez.

Les agents se retrouvent aujourd'hui en perte de repères, ce qui pose un certain nombre de questions. Le management ne consiste-t-il pas aujourd'hui à ménager les agents, sans jeux de mots, à ménager les espaces, la confiance et les ressources humaines en prêtant attention à l'autre ? Il est bien sûr difficile pour les responsables des grandes collectivités de connaître tous les agents. Mais les agents, eux, les connaissent, vous connaissez. Il est donc important de savoir comment ils fonctionnent, quels sont les moyens mis à leur disposition, quels sont leurs objectifs. Ces réalités ne sont pas toujours intégrées aux modes de management.

La nécessité de donner du sens a déjà été évoquée par Pascale. Elle est fondamentale. Elle suppose de partager des outils et des indicateurs, et de bien connaître les pratiques de chacun. Ajuster implique de donner de véritables délégations de pouvoir, c'est-à-dire de communiquer pour mieux diffuser, afin que les

personnes s'approprient un certain nombre de missions, même si cette attitude est plus facile à exprimer qu'à adopter.

Enfin, il importe de réguler et d'expliquer. L'étude montre clairement un manque de visibilité sur les réformes qui s'enchaînent, ce qui rend l'environnement instable. En outre, nous entendons un discours récurrent anti-fonction publique et anti-fonctionnaires, lesquels sont dressés contre les autres catégories sociales. Nous vivons tous cette situation, mais nos collègues de catégorie C la vivent encore plus difficilement.

Finalement, quel est le véritable rôle de l'encadrement ? Il existe une ambivalence dans la relation avec les élus, avec les organisations syndicales et avec les agents. Se pose la question, qui n'est pas récente, mais qui devient prégnante aujourd'hui, de leur représentativité, de leur légitimité, sachant que de nombreux élus font aussi carrière.

Enfin, je souhaite poser une question afin d'ouvrir le débat : devons-nous, aujourd'hui, manager le changement ou changer le management ?

### **Henri WEILL**

La formule est très jolie. Nous la retiendrons à titre de slogan. Philippe souhaite réagir à ces propos, puis je passerai la parole à la salle.

### **Philippe GUIBERT**

Pascale a évoqué des verbatims assez durs. C'est vrai. J'insiste sur l'insécurité économique des milieux populaires de notre pays, qui ne concerne pas que la Fonction publique territoriale. Notre groupe social comprend 77 % d'agents en catégorie C. Tous ne rencontrent pas des difficultés de pouvoir d'achat. Ceux qui travaillent dans de très grandes collectivités ne connaissent pas ce problème.

En revanche, ceux qui appartiennent à ce que nous nommons la « France invisible » ou la « France périphérique », ceux qui ne vivent pas dans les quinze métropoles de ce pays et qui sont très fortement représentés dans la Fonction publique territoriale et dans le secteur privé, sont confrontés à des problèmes récur-

rents de pouvoir d'achat et font émerger des discours assez durs sur leurs directions.

Ce problème s'explique par l'augmentation du coût des dépenses incompressibles, que ce soit de logement, de santé, d'alimentation, de transport ou de plusieurs postes à la fois, le sentiment d'une augmentation de toute une série de taxes, dont des taxes locales, qui grèvent le pouvoir d'achat, un besoin exprimé d'acheter de plus en plus d'objets pour tenir son rang dans la société, notamment en matière de nouvelles technologies. En outre, dans un contexte de très forte inquiétude, en particulier chez les plus de 45 ans sur le montant des pensions de retraite, ou sur le financement des études des enfants, ces personnes ressentent le besoin de constituer une épargne de précaution.

La conjonction des quatre phénomènes conduit à des fins de mois systématiquement difficiles, pour des personnes percevant un salaire de 1 200 ou 1 300 euros par mois, sans même évoquer ceux dont le salaire mensuel est moindre. Ce problème de pouvoir d'achat occupe l'essentiel de leur énergie et suscite également une réaction de colère. Pardon d'avoir été un peu long.

### **Henri WEILL**

Pas du tout. Mesdames et Messieurs, vous avez la parole. Merci de vous présenter par vos nom et prénom, fonction et collectivité. En revanche, si vous ne souhaitez pas que votre nom figure dans les actes, l'anonymat vous est garanti.

### **Pascal FORTOUL, DGS de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF)**

Bonjour. Nous menons, depuis quelques mois, une analyse sur les valeurs managériales au sein de notre établissement qui comporte 700 agents. Nos conclusions rejoignent celles que vous venez d'exposer, en particulier sur les agents de catégorie C. Elles sont même parfois plus sévères au regard de la reconnaissance par ces catégories de personnel de la notion de service public. Ils s'en sentent souvent éloignés. Ils ne perçoivent pas de réelle différence entre travailler pour une communauté d'agglomération ou pour une entreprise privée. Seules les catégories A semblent très attachées à cette dimension.

Les tables rondes ont permis de recueillir un certain nombre d'items. Il en est ressorti que, parmi les catégories C, certains évitent systématiquement de se présenter comme des fonctionnaires, à l'instar des personnes qui travaillent au service des Impôts, qui est par ailleurs une administration très honorable. Ceci constitue un véritable problème. Mon témoignage corrobore donc largement le diagnostic présenté.

### **Henri WEILL**

Merci, Monsieur, pour ce témoignage.

### **Philippe GUIBERT**

Il est important que vous ayez précisé que votre témoignage portait sur une **intercommunalité**. Les agents de catégorie C des mairies vivent effectivement très mal le développement de l'intercommunalité, estimant qu'elle procède d'une logique uniquement budgétaire et comptable, qui revient à supprimer des postes et qui dénature le sens de leur métier de proximité. Nous avons beaucoup entendu ce discours au cours de nos entretiens. Au sein de l'intercommunalité, les agents se sentent comme dans une entreprise privée et la notion de service public y a perdu son sens.

### **Valérie CHATEL, DGA au Département du Nord, membre du bureau de l'AATF et Présidente de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales**

Il me semble important d'établir un lien entre l'AATF et le travail des DRH, car nous entendons, dans nos bureaux, les propos présentés aujourd'hui, non seulement de la part des agents mais aussi des représentants du personnel. Les agents ne comprennent pas la terminologie que nous employons dans les tableaux de bord, dans les projets de collectivité ou de la RGPP. Il existe donc une scission entre le travail de terrain et les valeurs que nous tentons de porter.

En tant que cadres territoriaux, toute notre action tend à essayer de **partager un sens commun**. La sémantique est importante. Nous donnons du sens à nos projets territoriaux ou d'administration au travers d'outils, d'ailleurs peut-être un peu trop nombreux. Le plus important est peut-être de donner du sens au travail.

Je reviens donc à ce que vivent les agents. Je constate que l'identité d'un agent est relativement concrète, car son travail porte sur une matière. Or, les collectivités sont complexes et comportent parfois près de 200 métiers, allant du menuisier à l'assistante sociale, du médecin au cuisinier ou au gestionnaire de finances. À chaque métier est attachée une représentation professionnelle extrêmement forte. Or, l'identité d'une personne se construit sur son métier. Ainsi, un travailleur social, dont la valeur professionnelle repose sur la protection du secret, ne retrouve pas les termes qu'il emploie au quotidien dans les projets politiques ou d'administration. Même si nous tentons d'utiliser des outils, nous nous rendons compte que nous devons reconstruire un modèle qui nous permette de nous rapprocher des repères quotidiens des agents.

Il me semble que, dans votre étude, la question du rôle des cadres doit être affinée, afin de comprendre leur culture, car à défaut de disposer d'une compréhension collective, nous adoptons une lecture totalement négative. Les syndicats estiment que le régime indemnitaire relève du bricolage, que les promotions sont accordées « à la tête du client ». Comme nous ne parvenons pas à adopter un langage dans lequel les agents retrouvent les valeurs de leur métier et d'un projet commun, ils se focalisent sur les évolutions managériales. Cela conduit effectivement à une perte de repère au sein de la Fonction publique territoriale. Je pense donc que l'aspect collectif est essentiel, ainsi que le rôle des cadres.

### **Thierry GIAPPICONI, conservateur de bibliothèque à Fresnes**

Je ne suis pas surpris de la perception que les agents ont du management. Je pense que nous devons la mettre en relation avec la façon dont le management est apparu dans la Fonction publique territoriale et plus généralement dans l'administration. Il a été présenté comme une exigence de modernité et non pas comme une nécessaire amélioration. J'en veux pour preuve l'exercice de **l'entretien d'évaluation**, dont la mauvaise perception par les agents a été soulignée. Son introduction au sein de l'administration territoriale s'est accompagnée d'un mode d'emploi comprenant six ou sept pages de procédures à adopter pour mener à bien les entretiens avec les agents. En l'absence de

tâches spécifiques, cet entretien est perçu comme un jugement sur la personne et non sur ses actions. La seule issue est, selon moi, de s'appuyer sur le sentiment positif de fierté d'appartenir au service public tel qu'évoqué précédemment, afin de faire en sorte que cet entretien devienne un jugement, compris et partagé, sur le **service rendu** par l'agent à la population.

Le management ne peut se concevoir dans une vision hiérarchique descendante de l'ordre et sur l'autorité. Je suis convaincu que l'efficacité ne peut reposer que sur un management de l'intelligence collective sur la base d'objectifs co-construits avec les agents. De même, les tableaux de bord ne doivent pas contenir des critères d'évaluation de l'agent mais des tâches ou des missions exécutées. La co-construction des objectifs permet d'inverser totalement la perception qu'ont les agents de cet entretien d'évaluation. Je recommande même que les reproches, sur la ponctualité par exemple, soient adressés en dehors de l'entretien, qui doit rester un moment privilégié de réflexion et de valorisation, voire de déculpabilisation de l'agent, en parvenant par exemple à la conclusion que la non-atteinte d'un objectif ne relève pas uniquement de la responsabilité de l'agent, en tenant compte du contexte de fixation de l'objectif et en s'interrogeant sur sa pertinence.

### **Henri WEILL**

Merci, Monsieur. Philippe, vous souhaitiez réagir.

### **Philippe GUIBERT**

Nous avons également constaté, au cours de nos entretiens, des expériences positives. Je souhaite insister sur la **co-construction des outils d'évaluation** avec les agents et sur la qualité du service. Il est vrai que la mécanique des tableaux de bord tend au quantitatif, alors que le service public suppose également un aspect qualitatif.

L'évaluation des agents recouvre parfois une part salariale variable, à laquelle les agents peuvent être attachés à partir du moment où les objectifs de qualité de service et les éléments d'évaluation associés sont co-construits avec eux. Cette démarche nécessite du temps et l'implication du chef de service, voire du niveau hiérarchique supérieur.

### **Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Au regard de nos interrogations sur les rôles du management et de la construction d'un vécu collectif avec les agents, l'association des administrateurs territoriaux a élaboré un document qui vous sera remis à la sortie de la salle (cf. en annexe). Il sera en outre publié en même temps que l'étude de Philippe Guibert sur le site de la MNT. Il est important de le souligner, car notre souci était de mettre en œuvre des actions à partir de nos différents constats.

### **Jean-René MOREAU**

Je souligne que la **prime de fonction et de résultats** (PFR) doit être utilisée à bon escient. Nous vivons dans l'ère du chiffre et de la règle comptable, s'agissant des tableaux de bord, des ressources humaines et financières. Cet aspect doit être évoqué, car il fait partie de notre travail, mais nous ne devons pas nous cantonner à ce registre. Cette prime continuera-t-elle à être variable d'une collectivité à l'autre ? Sera-t-elle attribuée selon des critères clientélistes ou selon des principes d'équité ou encore au mérite ? Les résultats sont évoqués en priorité, mais que contiennent-ils exactement ? L'encadrement devra être très vigilant par rapport à l'image que nous en donnerons aux agents, sinon le fossé évoqué continuera de se creuser.

### **Olivier DARONNAT, DGA à Eaubonne, commune du Val-d'Oise de près de 25 000 habitants**

S'agissant de la question économique, les salaires de nombreux agents baisseront dans les prochains mois, dans un contexte de maintien du point d'indice et d'augmentation des cotisations, notamment aux caisses de retraite. Pour ma part, je gagne environ 3 500 euros par mois. Aussi, je pourrai moins épargner, mais les salaires les plus bas peineront effectivement à payer leur logement ou les frais de scolarité de leurs enfants.

Par ailleurs, de nombreux agents féminins travaillent à **temps partiel**. Lorsqu'elles calculent leurs droits à la retraite, ces femmes souhaitent retravailler à 100 %, s'apercevant qu'elles ne pourront pas décemment vivre avec la pension de retraite qui leur sera versée. La GPEC permet normalement d'anticiper les départs à la retraite mais cette démarche s'avère finalement

vaine, car les agents se rendant compte de ces difficultés à venir, repoussent l'âge de leur départ. La précarité est donc une réalité. Lors de la création du RSA, nous nous sommes aperçus que beaucoup d'agents pouvaient y prétendre. Les conditions économiques de ceux qui ont besoin de services publics et de ceux qui le délivrent ne sont donc pas si éloignées. En revanche, il existe une différence significative entre les managers et les agents.

En outre, je pense qu'il existe un réel plafond de verre à l'encontre des personnels de catégorie C. Il est vrai que passer des concours à 45 ans, après avoir quitté l'école très tôt, est difficile. Nos législateurs devraient donc réfléchir à d'autres possibilités de valorisation que les concours, au même titre que la valorisation des acquis professionnels, initiée dans le secteur privé, car passer des concours est totalement inenvisageable pour la majorité des agents de catégorie C.

Je terminerai par évoquer les termes d'audit, d'externalisation et de polyvalence, qui effraient, sachant que la décentralisation a conduit à l'externalisation des métiers d'ouvriers plutôt que de cadres. Nous devons donc veiller à la terminologie employée, même si la fierté éprouvée est par ailleurs importante et constitue **un véritable point d'appui**.

### **Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Je souhaite réagir par rapport au passage des **concours**, car dans l'association des administrateurs et administratrices territoriaux, un certain nombre de personnes ont passé des concours et d'autres ont été nommées par promotion interne. Je suis issue du concours, j'en suis satisfaite et je pensais qu'une telle démarche était facile pour tout le monde. Or, j'ai réalisé qu'une partie des personnes avec qui je travaille ne sont pas titulaires du baccalauréat, ont commencé à travailler à quatorze ans et sont parfois restées trente ans au même poste sans perspectives de mobilité.

Le fait de passer un concours de rédacteur, ce qui suppose de savoir rédiger, n'est pas toujours évident pour des personnes qui, bien qu'ayant des savoir-faire extraordinaires, sont mauvais en rédaction et commettent de nombreuses fautes d'orthographe.



En conseil d'administration de l'association, nous avons souligné qu'il convenait de garder ce phénomène à l'esprit au quotidien et de mener une réflexion sur la formation des administrateurs et administratrices, et plus généralement des personnes passant à l'INET ou dans d'autres écoles du CNFPT, alors que l'école représente un parcours d'échec pour beaucoup de ces agents. Il existe donc une incompréhension totale par rapport à ce que peut représenter une démarche scolaire pour ces personnes qui sont confrontées aux très mauvais souvenirs que leur a laissés l'Éducation nationale.

### **Philippe GUIBERT**

Je partage totalement vos propos, Monsieur. J'insiste sur l'**externalisation** des postes, qui est revenue de façon récurrente au cours de nos entretiens, comme le signal de la fragilisation du statut de la Fonction publique. L'externalisation crée de l'inquiétude par rapport à la suppression de postes et la perspective de carrière des agents, notamment de catégorie C mais pas uniquement.

### **Ange HELMRICH, Secrétaire national de la Fédération UNSA-Territoriaux**

L'étude présentée nous conforte dans nos convictions. En revanche, avez-vous distingué les agents précédemment recrutés en catégorie C de ceux ayant bénéficié du dispositif de formation d'intégration des catégories C ? Il nous paraît effectivement important de connaître leurs attentes et leur capacité à se projeter dans le passage d'un examen suite à leur formation d'intégration.

Le deuxième point porte sur l'aspect anxiogène de la mutation d'une collectivité à l'autre. Les agents sont-ils accompagnés lors de ces changements d'affectation, qui s'accéléreront dans le cadre de la réforme des collectivités ? Les enjeux de ces regroupements et leur devenir personnel leur sont-ils expliqués ? Au sein de notre fédération, nous restons persuadés, pour l'avoir expérimenté, que l'**accompagnement** permet d'estomper progressivement le caractère anxiogène de ces mutations. Les études menées montrent qu'une fois les agents arrivés sur le terrain, ils s'adaptent beaucoup plus facilement, même s'ils craignaient

beaucoup leur intégration dans leur nouvelle collectivité. Ces points ont-ils été pris en considération dans le cadre de l'étude ?

Concernant la problématique statutaire, il est expliqué à tous les agents qui rentrent dans la Fonction publique que le premier principe est **l'égalité de traitement** de tous les fonctionnaires, qu'ils travaillent dans un petit village ou au conseil régional d'Île-de-France. Or, qu'un agent de catégorie C qui travaille dans un petit village gagne 1 000 euros par mois tandis qu'un autre, exerçant les mêmes missions au sein d'une même fonction, gagne 2 000 euros en Île-de-France tous avantages confondus, devient problématique. Or, nous en avons fait la démonstration, la notion de statut est alors remise fondamentalement en cause.

### **Henri WEILL**

Philippe Guibert, trois questions ont été posées par Monsieur.

### **Philippe GUIBERT**

Le dispositif technique de la catégorie C n'a pas été pris en compte. Nous avons seulement observé la taille des collectivités, que nous avons classées en quatre catégories.

Le point sur les mobilités me paraît par ailleurs en effet fondamental. Je partage entièrement votre point de vue. À l'évidence, il s'agit de changements subis qui ne peuvent donc pas être bien vécus et qui deviennent parfois anxiogènes. Lorsque ces changements sont expliqués aux agents et justifiés par d'autres raisons que celle de réaliser des économies, je pense qu'ils les acceptent mieux.

Le point sur l'égalité de traitement est souvent souligné par les agents, notamment de catégorie C, car elle constitue pour eux une référence essentielle. J'insiste toutefois sur le fait que l'égalité n'est pas, dans notre société actuelle, l'égalitarisme. Les agents territoriaux peuvent partager le propos que vous venez de tenir, mais ils réclament également que la règle soit identique pour tous du point de vue de la reconnaissance et de la justice. Ceci implique une **différenciation dans la rémunération**, qui peut être justifiée, notamment au travers de primes dont les agents ne repoussent pas le principe, même si le terme de « mérite »

a peut-être obscurci leur image. Aussi, sans les envisager sous l'angle politique, ces primes tiennent lieu de reconnaissance de l'implication différente des agents.

### **Henri WEILL**

Le terme « mérite » est-il tabou ?

### **Philippe GUIBERT**

Non, mais il appartient au discours politique. Or, nous nous attachons ici au management et à la gestion des ressources humaines.

### **Lyna QUEMENER, DGA en charge du développement de la formation au CNFPT**

Je souhaite apporter un complément d'information à la question de Monsieur sur la formation d'intégration aux personnels de catégorie C. Depuis 2008, nous formons effectivement ces agents pendant cinq jours. L'un des objectifs de cette formation est qu'ils développent leur appartenance au service public local. Nous entretenons de nombreux échanges sur l'environnement public territorial, et les droits et devoirs de l'agent territorial.

Nous réalisons actuellement une étude sur les effets de ces formations d'intégration. Nous avons déjà constaté que les agents territoriaux se rendent plus volontiers en formation lorsqu'ils ont suivi ces sessions d'intégration. Nous sommes donc peut-être parvenus à dédramatiser ce qu'ils ont pu vivre dans l'Éducation nationale. En revanche, nous souhaitons vérifier s'ils se sentent davantage territoriaux et quelles formations ils suivent, suite à cette session d'intégration. Nous souhaitons également savoir s'ils suivent des formations en vue de passer des concours ou pour se professionnaliser. Nous attendons les résultats de cette étude, qu'il serait peut-être utile de publier, pour janvier.

### **Pascale CACAN, DGA en charge des ressources humaines à la Mairie de Wattrelos, et intervenante au CNFPT**

En formation, j'aborde le statut et l'explication de la fiche de paie, mais il est parfois très difficile d'expliquer aux agents que le statut et les avantages sont soi-disant les mêmes pour tous, alors que c'est faux et nous le constatons tous ici.

Je souhaite également insister sur le rôle des cadres et sur l'importance de la communication envers les agents au moment de leur recrutement, car elle fait souvent défaut, soi-disant par manque de temps, ce qui est vrai dans certains cas. Ils apprennent donc énormément au cours de cette semaine de formation. À tel point que leur responsable de service n'ayant pas suivi cette formation et ne connaissant parfois pas le système de fonctionnement, d'élection et leur environnement, leur refuse l'accès à cette formation d'intégration. Le CNFPT est contraint d'intervenir auprès des maires pour leur rappeler qu'elle est obligatoire. Il arrive même que des maires téléphonent au CNFPT pour suivre cette formation, qui dépasse donc largement son impact originel et constitue une réussite totale pour les délégations du CNFPT, qui sont allées au-delà de ce qu'impose la loi.

Chaque jour, nous constatons le mal-être des agents de catégorie C, en raison d'un manque de considération et de connaissances. Ils sont recrutés pour nettoyer la voirie, pour s'occuper des enfants, leur servir le repas du midi, mais leur travail n'est nullement reconnu. Je pense que le rôle des cadres, mais également des élus, est prépondérant. L'implication de ces derniers est essentielle. Ils devraient, à mon sens, être plus percutants. Pourquoi ne pas dispenser cette formation d'intégration à nos élus ? Ce point remonte énormément de l'analyse des retours de stagiaires sur ces formations. Ils souhaiteraient en effet que leurs élus puissent la suivre, afin de mieux comprendre leur travail. Le métier, plus que le grade, est souvent évoqué au cours de cette semaine de formation. Les grades ne sont abordés qu'au cours de la dernière journée sur les formations.

En tant que DGA, nous travaillons beaucoup sur l'entretien d'évaluation. Je précise que le terme d'évaluation est banni dans ma collectivité. Nous devons donc trouver un autre vocable. Si nous restons sur les objectifs à atteindre, l'absence de fonds à distribuer en cas de pleine satisfaction vis-à-vis des agents, nous amène à réfléchir en direction générale à d'autres formes de reconnaissance.

**Danielle LONGINOTTO, Secrétaire générale de Force Ouvrière de la Ville de Lyon et cadre de santé**

Je précise en effet mon métier, car je ne l'ai pas oublié depuis que je suis permanente syndicale. J'aurai aimé entendre évoquer, au titre de l'égalité de traitement, l'arrivée de CDI dans la Fonction publique. Cette incursion du droit privé montre que notre statut est clairement mis à mal. Ces agents se sentent avant tout signataires d'un contrat avant d'être des agents territoriaux.

Par ailleurs, en tant que syndicaliste, je me demande où se situe le dialogue social, car il est brandi en toute occasion, alors que nous savons qu'il est loin d'être optimal au sein des collectivités.

Nous avons beaucoup évoqué les évaluations. Je pense que ces temps de face-à-face avec l'agent constituent une chance pour lui d'être écouté et entendu, sachant que les agents souhaitent entendre que leurs missions sont correctement réalisées.

**Henri WEILL**

Voulez-vous vous exprimer sur le dialogue social, Jean-René Moreau ?

**Jean-René MOREAU**

Ceci est un vaste sujet. Je ne cherche pas à éluder la question, mais le dialogue social est très variable d'une collectivité à l'autre. Aucune généralisation n'est possible sur ce point. Chaque collectivité territoriale adopte des processus de dialogue social très différents. Ceci dit, la véritable évaluation, en dehors de l'entretien individuel et des primes éventuellement associées, est de donner de la valeur à l'action menée par les différents acteurs et de porter des critères sur ces points particuliers. Nous sommes obligés, dans ce cadre, d'établir un véritable dialogue avec les agents.

De façon plus générale, il existe des instances au sein desquelles doit s'instaurer un dialogue. Les comités techniques, commissions administratives paritaires et les CHS sont normalement des lieux de dialogue social, sinon nous pouvons désespérer de

tout. L'insuffisance de dialogue social conduit à des réactions telles que dévoilées par l'enquête. Je répète que cet aspect est très variable. Je précise que je me trouve près de Marseille, puisque vous appartenez à Force Ouvrière qui est bien implantée dans la région Provence. L'action de Force Ouvrière dans la région de Marseille pourrait également être débattue, sans vouloir pratiquer la langue de bois.

### **Philippe GUIBERT**

Je souhaite dire un mot sur la façon dont les agents nous ont parlé des **syndicats**. Leur première remarque est que les agents travaillant dans des petites collectivités, et étant donc souvent en situation d'insécurité économique, se plaignent de l'absence des syndicats ou de leur faiblesse. À l'inverse, pour ceux qui travaillent dans une grande collectivité où les problèmes de salaire et de primes sont beaucoup moins perceptibles, la présence et la force des syndicats est beaucoup plus importante. Dans les grandes collectivités où les syndicats sont très présents, les agents tiennent un discours ambivalent à leur égard. En cas de difficulté relationnelle avec la hiérarchie, les agents sont ravis que les syndicats les défendent, le syndicat jouant, aux yeux des agents, un rôle d'avocat-conseil personnel. Ils tiennent en parallèle un propos plus critique, en tout cas qui ne relève pas de l'adhésion, dénonçant le conservatisme et l'immobilisme du discours syndical. À l'inverse, les agents souhaitent des syndicats plus présents dans les petites collectivités, car ils ne disposent pas toujours d'un interlocuteur pour relayer leurs revendications personnelles ou collectives.

### **Irène GAZEL, Directrice des Ressources humaines de la Communauté urbaine de Lyon**

Je souhaite exposer trois questions ou remarques. La première concerne l'équité et l'égalité, notamment face à la rémunération. Je suis interpellée par le fait que nous semblons découvrir cette problématique, alors que la Fonction publique territoriale s'est construite sur le principe de la libre administration et que cette notion la distingue de la Fonction publique d'État.

Par ailleurs, nous sommes tous convaincus de la nécessité d'apporter du sens, de la communication, de la pédagogie et

de l'accompagnement. Nous avons tous réalisé des questionnaires et des entretiens qui reflètent, à plus petite échelle, ce qui a été évoqué aujourd'hui. Mon interrogation porte davantage sur le non-aboutissement de ces démarches. Des managers ont le sentiment d'expliquer. Des outils sont construits. Or, les agents continuent à nous faire part de leur incompréhension ou du manque de sens à leurs yeux. Je pense donc que nous passons à côté d'éléments essentiels. Il conviendrait d'observer ce phénomène sur le plan sociétal, et votre étude pourrait nous y aider, car nos managers ne peuvent pas tout prendre en charge. Or, je m'inquiète du poids que nous leur faisons porter vis-à-vis de leurs collaborateurs.

Ma troisième remarque porte sur la formation des administrateurs par l'INET qui devrait, selon certains, leur faire prendre conscience que des agents n'ont pas le baccalauréat. Cette idée est inquiétante, car vu le niveau de responsabilité des administrateurs, j'espère qu'ils ont conscience de l'environnement dans lequel ils se trouvent avant d'être formés par l'INET.

### **Henri WEILL**

Merci. Permettez-moi également de réagir. La société et le monde du travail me semblent effectivement en cours de transition. Les problèmes des agents territoriaux sont avérés, mais ils se posent à d'autres catégories de personnel.

### **Philippe GUIBERT**

Les études menées auprès de salariés du privé, qui fonctionnent selon un système de management et de valeurs totalement différent, nous le montrent. Nous avons été frappés par le point suivant. Dans la Fonction publique territoriale, les agents sont souvent très autonomes dans leur travail, à tous les niveaux de la hiérarchie, y compris dans la catégorie C comme dans les services techniques par exemple. Pour les salariés du secteur privé, l'autonomie est une notion obsédante. Ils valorisent énormément cet aspect au cours de leurs entretiens, et en retirent une certaine fierté.

En revanche, les agents territoriaux ne perçoivent pas l'autonomie de manière valorisante, comme si ce terme ne faisait

pas partie du système de valeurs et de management du secteur public. Ils se sentent plutôt abandonnés et livrés à eux-mêmes, comme je l'énonçais précédemment. Ce point est sûrement à travailler, car la qualité relationnelle est une valeur fondamentale, ressentie comme une compensation du système de management. Les agents expliquent que si leur collègue de bureau quitte le service, ils auront également envie de partir, tellement la qualité relationnelle entre agents est importante dans leur travail quotidien.

Aussi, les problématiques sociétales sur la qualité relationnelle et la conception de l'autonomie existent, mais sont peu reconnues par le système de management de la Fonction publique.

**Rémi BENSOUSSAN, élève-administrateur territorial de la promotion Salvador Allende**

Quels sont les éléments relevant des difficultés actuelles au niveau sociétal, notamment par rapport la question du sens, et quel est le rôle de l'encadrement dans les collectivités territoriales ? Quelles sont les réponses qui doivent être apportées au niveau global ? Un élément fort de réponse aux inquiétudes et au malaise que peuvent ressentir de nombreux agents ne consiste-t-il pas à mieux prendre en compte la diversité des parcours des agents d'encadrements dans les collectivités ?

J'invite les personnes qui s'interrogeraient à observer les parcours des récentes promotions d'élèves-administrateurs territoriaux, d'élèves-conservateurs et des ingénieurs territoriaux pour constater qu'il existe une réelle diversité des parcours, qui se renforce. Le développement de cette diversité, au travers de la formation et de la levée des barrières à l'accès aux postes de management, permettrait, selon moi, de répondre à la question du sens.

**Henri WEILL**

Je vous propose de laisser nos intervenants répondre à toutes ces questions, Monsieur.

**Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Étant optimiste, je suis convaincue des bienfaits de la diversité



des parcours. Aujourd'hui, la notion d'excellence prime sur celle de diversité des parcours, notamment dans le discours politique. Or, il n'est pas possible d'être excellent à tous les instants de sa vie professionnelle. Cette pression contribue à la sape de la fierté d'être fonctionnaire, ces derniers étant constamment montrés du doigt pour leur soi-disant fainéantise ou leur prétendu seul intérêt pour la sécurité de l'emploi. Cette valeur d'excellence est également véhiculée au travers de la formation de la Fonction publique territoriale. Or, toutes les personnes ne sont pas excellentes à 100 % ni vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cette question nous interroge tous, à tous les niveaux, et pas uniquement les agents de catégorie C.

### **Henri WEILL**

Merci beaucoup. Nous prenons la dernière question.

### **Bruno ROMOLI, DGS du Grand-Chalon et de la Ville de Chalon-sur-Saône, Président de l'Association des dirigeants territoriaux et anciens de l'INET (ADT-INET)**

Cet atelier a démontré la nécessité de réformer l'ensemble de nos organisations internes et de revaloriser les catégories C. Le mal-être des agents de catégorie C est réel. Il doit nous conduire à mettre en place un système de management de régulation, qui passe par du management « ambulatoire », des rencontres régulières avec les agents, l'ouverture des bureaux, y compris du DGS, aux agents. Cela suppose de mieux appréhender les métiers des uns et des autres et ce, de façon permanente.

Nous ne devons pas non plus perdre de vue que la Fonction publique territoriale est aujourd'hui la seule administration où perdure la catégorie C. Ceci est un élément structurant de la Fonction publique, qui a hérité de l'État cette catégorie de personnel, ainsi que les hospitaliers et aides-soignantes. Nous devons également tenir compte de cette dynamique. Cette population est confrontée à la remise en cause de la Fonction publique, dans un contexte d'excellence libérale et absolue, dont la base est la rémunération et la comparaison du pouvoir d'achat entre les uns et les autres. Les collectivités disposent de deux variables d'ajustement pour résoudre ce défi qui nous est posé : soit le régime indemnitaire, soit les emplois, notamment de catégorie C.

## **Henri WEILL**

Cette intervention constitue une vraie conclusion, qui souligne parfaitement la question de notre débat. Je souhaite poser une dernière question aux intervenants. Je précise que vous retrouverez l'intégralité de l'étude dans le Cahier de l'Observatoire social territorial début 2012, ainsi que sur le site Internet de la MNT.

À vous écouter tous, je me pose des questions sur le visage de l'agent territorial. Il est ce que vous êtes, ce que vous en faites, tel que vous l'avez décrit, tel que vous le percevez. Il est toutefois également usager et citoyen. Quel est son visage dans ces deux autres situations ?

## **Jean-René MOREAU**

Il est effectivement citoyen, qui est le rôle le plus élaboré d'une personne inscrite dans l'action publique, mais il est avant tout contribuable, usager et administré. En cas de difficultés, nous sommes confrontés à cette multiplicité de visages.

L'encadrement doit-il être excellent ou exemplaire ou les deux à la fois ? Cela dépend du contenu. Je préfère être exemplaire dans mes actions, en fonction de mes compétences. Nous devons bien sûr atteindre l'excellence, mais nous ne pouvons évidemment pas être excellents constamment.

Je demandais précédemment, de manière légèrement provocatrice, s'il convient de manager le changement ou de changer le management, ce qui revient à se demander qui décide quoi. Les élus ou les managers ? Ou les deux, et dans ce cas, comment la prise de décision s'opère-t-elle ? Nous savons bien, au sein de chacune de nos collectivités, qu'il n'existe pas de réponse unique.

Donner du sens est très important, mais à une condition, ne pas donner du sens unique, sans jeu de mots. La simple option de « la voix de son maître » pose problème en terme de dialogue social et de ressenti des agents. Ce débat n'offre donc pas de conclusion, mais des pistes de réflexion. Je pense que nous nous poserons encore souvent et longtemps la question.

**Pascale BOURRAT-HOUSNI**

Le débat de la matinée et la participation très active des personnes de la salle montrent que chacun se sent concerné par le ressenti des agents, ce qui n'est déjà pas négligeable.

**Henri WEILL**

Philippe, je vous sens soulagé par l'accueil qu'a reçu l'étude.

**Philippe GUIBERT**

Je n'étais pas vraiment inquiet, mais je trouve particulièrement intéressant que nous ne soyons pas très éloignés d'un diagnostic partagé, si je vous ai bien écouté. À partir du moment où le diagnostic est partagé, nous sommes plus proches de trouver des solutions. Les conclusions de cette étude développent quelques pistes d'amélioration que nous avons évoquées très rapidement ce matin. Je retiens de ce débat qu'un certain consensus se dessine autour des causes profondes du malaise de la Fonction publique territoriale et que nous pouvons nous mettre facilement d'accord sur ses causes. Merci beaucoup.

**Henri WEILL**

Merci pour votre participation.



## Annexe 1 : Donner du sens au travail

Contribution de l'AATF coordonnée par Valérie CHATEL, membre du bureau de l'association, présidente de l'Association des DRH des grandes collectivités.

### 1. Un constat général aggravé dans la Fonction publique territoriale

L'étude menée à la demande de la MNT est en quelque sorte exemplaire.

Exemplaire parce qu'au-delà du nombre de personnes interrogées - assez minime au regard de la population totale des agents de la Fonction publique territoriale - elle s'appuie sur des témoignages concrets. Elle montre avec justesse ce que nous entendons tous dans notre entourage. Syndicats, agents en difficultés, cadres éprouvés, font les deux mêmes constats :

- Dans les collectivités, le sens du projet commun n'est pas porté de la même manière à tous les niveaux.
- L'encadrement, les politiques managériales sont les grands accusés de cet état de chose, et, même si le constat n'est pas le même partout, c'est bien ce que les cadres eux-mêmes nous disent : les relations se tendent soit avec le management direct s'il est trop maladroit, soit avec le haut management qui conçoit des politiques mal comprises.

Les termes de cette étude sont globalement confirmés par une autre étude, le baromètre CEGOS sur le climat social. Celui-ci montre que si 79 % des salariés du secteur public sont impliqués dans leur travail seulement 28 % adhèrent aux orientations stratégiques de leur employeur. 19 % dans la FPE et 36 % dans la FPT.

Cette étude est exemplaire à un autre titre, car elle fait écho à ce qui se passe dans l'ensemble du secteur public et dans le monde du travail en général. Ainsi, la Fonction publique territoriale n'est pas plus touchée que les autres secteurs par la méfiance vis-à-vis des orientations stratégiques, mais c'est un environnement de travail particulier :

- Un grand nombre de métiers différents se côtoient au sein de chaque collectivité.
- Des activités de conception de politiques publiques coexistent avec un grand nombre d'activités de main-d'œuvre et de travail de terrain.
- Les services publics jouent un rôle d'interface entre les usagers et les concepteurs des politiques publiques.
- La demande du public est de plus en plus exigeante et la marge de manœuvre des pouvoirs publics de plus en plus réduite.

## 2. Les outils de management de projet insuffisants

Dans toutes les structures et entreprises, la scission entre la politique affichée et la réalité vécue par les salariés s'agrandit. Ce n'est pas faute d'avoir pris conscience du besoin de partage commun. Nous tous, cadres dirigeants œuvrons en permanence pour faire en sorte que chaque agent de la collectivité soit depuis sa place à la fois destinataire d'un message commun, et à la fois ambassadeur de la collectivité qu'il représente.

Pour cela de nombreux outils sont mobilisés :

- Communication interne, sites intranet, animation de projets de service, séminaires,
- Projet de direction, projet d'administration, projet politique,
- Management par objectif.

Et si ces instruments paraissent technocratiques, d'autres réflexions sont mises en œuvre : charte des valeurs, etc. La conception de pareils dispositifs est complexe, elle mobilise du temps et des moyens mais le résultat n'est pas suffisant.

Le constat qui est fait aujourd'hui est donc pour les cadres dirigeants des collectivités une source de déception car il montre que malgré la conscience que nous pouvons avoir de la nécessité de faire tomber les barrières, pour porter un projet commun, les instruments que nous mobilisons vont à rebours de nos intentions.

Il ne faut pas s'étonner de ce constat qui est partagé par de nombreux spécialistes du travail : cf. les commentaires sur les travaux parus dans la revue *Esprit* consacrée au travail en octobre 2011, de Lichtenberg (sur les transitions), Ginsbourger (sur la révolution des interdépendances), et Desbarat (sur le travail et le cinéma).

Il ne faut pas s'étonner non plus de ce que la critique permanente des fonctionnaires conduise à un paradoxe. Ils coûtent cher, sont fainéants, prennent trop d'arrêts maladie... Ils exercent dans un environnement politique également très critiqué où les élus sont vus comme corrompus et clientélistes, et ils constatent que la crise et les réformes successives de l'État diminuent les moyens d'action publique. Cela se traduit par une administration moins aidante, recentrée sur le contrôle, souvent tatillonne (il faut chasser les fraudeurs aux prestations sociales par exemple), et par un transfert de charges de travail que les collectivités ne sont pas en mesure d'assurer.

Dans un pareil paysage où la Fonction publique est globalement critiquée, il n'est pas illogique que les agents qui en font partie prennent en tant qu'individu leur distance avec le projet collectif. Ils sont impliqués dans leur travail, il y a fort à parier qu'ils sont encore très motivés par le sens du service public et la relation avec l'habitant, mais ils ne se retrouvent pas dans le projet politique.

Avec la crise financière s'ajoute une interrogation sur le projet politique lui-même : les élus ont de grandes ambitions mais « aurons-nous les moyens de réaliser le moindre projet, à l'heure où on nous demande de faire des économies de fonctionnement et où on ne remplace plus les départs ? »

### **3. Agir et expérimenter pour réduire la scission entre les différents acteurs de nos collectivités**

Certes ces actions s'appuieront sur des outils de management mais aucun outil ne permet en lui-même de répondre au besoin : l'adhésion au projet de la collectivité, cela ne se décrète pas, pas plus que la motivation à travailler pour un projet collectif. Pour

susciter l'adhésion donc, il n'y a pas de recettes magiques, mais seulement quelques clés qui peuvent permettre de conduire un management efficace.

Le besoin d'adhésion à un projet est **récioproque** : la collectivité pour conduire une politique cohérente a besoin de la participation positive des agents, mais les agents trouvent dans leur travail un lien social essentiel à leur identité.

La première des actions est de **limiter l'abus d'outils technocratiques**, incompréhensibles depuis le terrain, et de n'utiliser que des outils simples à lire et à construire. Et le meilleur des outils en matière de communication est le contact direct : c'est sur le terrain que se partagent les idées, en les confrontant aux réalités professionnelles et non en les décidant du haut d'une pyramide hiérarchique.

Il ne faut pas déconsidérer ou ignorer que le premier engagement professionnel est un **engagement pour son métier**. Car c'est le métier qui fonde l'identité d'un travailleur. C'est sur lui que repose la culture collective : celle du travailleur social, du menuisier, du bibliothécaire. Il faut s'appuyer sur cet engagement, sur la connaissance du public et du terrain qu'il implique, pour construire un projet dans lequel chacun peut se retrouver.

Mais un projet collectif ne se construit pas par juxtaposition de visions individuelles, il faut construire et ensuite rendre lisible ce qui est par nature complexe. Le point commun entre tous les services dans l'activité d'une collectivité, c'est le sens du service public, celui qui est rendu pour les habitants.

C'est un équilibre difficile à atteindre que de parvenir à souder autour de cette idée commune : être simple sans être simpliste ; il est nécessaire de s'appuyer sur une **communication interne adaptée** qui parle aussi bien de la vision commune que du projet propre de la collectivité, de son identité.

Au-delà de notre vision personnelle des modes de communication efficaces (comme le journal interne), il faut surtout s'interroger sur les pratiques des agents et leur attentes en matière d'information : quel est leur accès à la lecture ? Faut-il utiliser



les réseaux sociaux ? Le site intranet ? Ou ne faut-il pas valoriser l'activité des services en communiquant à l'externe (par la presse locale) ? L'enjeu d'une communication interne efficace et bien ciblée, est de rendre les agents non seulement porteurs du projet de la collectivité mais aussi fiers d'y appartenir.

Or, l'image de la Fonction publique est plutôt dénigrée et les fonctionnaires déconsidérés ; l'utilisateur ne s'exprime que pour se plaindre, alors que dans le secteur privé le client se détourne. Dans la majorité des services publics l'utilisateur est captif, il ne peut s'adresser à un autre CCASS, à un autre service de ramassage des déchets, à un autre guichet d'état civil. Et même s'il a le choix entre service public ou activité privée, par exemple en matière scolaire ou culturelle, il exprime également son mécontentement car il a l'impression que la collectivité lui doit un service financé par l'impôt (même si en réalité le nombre réel de contribuables est souvent inférieur à 50 % des habitants).

Ce droit à la critique est très exploité médiatiquement : les enquêtes de satisfaction montrent souvent que les habitants reconnaissent la qualité de leurs services publics notamment de proximité. Pour changer l'image de la Fonction publique et recréer un sentiment d'appartenance, il faut donc également valoriser chaque fois que cela est possible la compétence collective, la dynamique des services publics, et créer un cercle vertueux qui est lui-même facteur d'adhésion.

## 4. Restaurer le rôle des cadres

Si les cadres sont autant mis en cause par les agents, c'est parce que leur rôle de régulateur n'a plus la ressource d'instaurer des « règles de coopération » ou des « règles de l'art », mais qu'il est investi du devoir d'instrumentaliser, et de normaliser au travers du report dans des tableaux de bord, des outils de pilotage, les résultats de la production. Le rôle d'un cadre est aujourd'hui plus que jamais de « faire atteindre des objectifs » si possible chiffré, plutôt que de réguler, en référence à des règles reconues, l'équilibre de relations interpersonnelles.

C'est ce que constate également l'étude CEGOS sur le climat social : seuls 34 % des salariés (privés comme publics) considèrent que leur cadre régule les tensions au sein des équipes et 42 % des agents du secteur public estiment que « leur responsable fait le lien entre les grandes orientations stratégiques et les missions de leur service ».

Il est à ce point porteur d'outils plutôt que de pratiques et de valeur, qu'il ne peut non plus réaliser son **rôle de cadre de « traducteur »** de projet de la collectivité ou de porteur de sens.

Il a d'ailleurs lui-même besoin d'une assez forte **autonomie** dans une société à haut niveau d'interdépendance pour être convaincu de la justesse, de la pertinence, et de la faisabilité des objectifs qui lui sont assignés. Cette autonomie doit lui permettre de porter, de traduire, d'adapter au terrain sur lequel il est le projet de la collectivité, c'est ainsi qu'il sera en capacité de l'incarner, en se l'appropriant, en le travaillant avec ses équipes.

Mais cette autonomie, ce droit d'interprétation ne vaut que s'il s'inscrit dans le cadre de règles partagées. Ce sont elles qui servent de références et donnent un sentiment de justice. Or, le sentiment de justice est un important facteur de motivation au travail.

Toutefois, la disparition des règles, ou dans le monde hyper réglementé de la Fonction publique leur simple mise en cause, crée l'obligation de micro négociations permanentes (d'ajustements mutuels disent les sociologues). Ces ajustements permanents sont coûteux pour les cadres en temps, mais aussi en capital confiance : les agents les voient comme des arrangements interpersonnels, l'absence de règles claires crée le soupçon.

Le partage du projet commun ne peut se faire avec et par le cadre, donc uniquement si celui-ci est d'une part investi de la confiance de l'organisation, confiance qui lui permet d'exercer son autonomie, et si d'autre part, il peut s'appuyer sur un système de règles communes partagées.

## 5. Le rôle exemplaire des cadres dirigeants

Partager le sens commun d'un projet, c'est aussi animer des équipes et en la matière, le cadre dirigeant a un devoir d'exemplarité qui repose sur deux piliers :

- Le management : être soi-même un réel animateur de l'équipe de ses propres collaborateurs et s'investir dans ce rôle, non seulement pour faire passer des messages descendants mais aussi pour entendre les remontées d'information ; fixer comme objectif d'être eux-mêmes des managers.
- La proximité : aller au-devant de toutes les équipes et être présent sur le terrain pour être porteur d'un sens partagé.

La question première du partage du sens du travail reste donc entière : si depuis le terrain, « ce à quoi se réfèrent les agents n'est pas ce à quoi se réfèrent les élus » pour reprendre les termes de l'étude, il n'y a rien de plus simple, ni de plus concret que d'en débattre directement avec ceux qui sont concernés.

## 6. Références et commentaires

Trois auteurs ont écrit des articles autour du thème « exister au travail » dans la revue *Esprit*, en octobre 2011, ici commentés.

**Francis GINSBOURGER** décrit le monde post-industriel comme un monde plus ouvert, sans cloison, mais au lieu d'avoir libéré les esprits, et les pratiques jusqu'à présent enfermées dans des hiérarchies sclérosées, ce monde décroissant souffre d'être plat et morne.

Et surtout, les frontières existent toujours mais elles y sont invisibles et déstructurées. La désintégration des organisations, l'absence de frontières structurantes (la hiérarchie, les horaires), rendent difficile la délimitation entre vie professionnelle et vie personnelle ; elles suscitent le besoin de se créer des protections pour ne pas être vulnérable.

Ce flou génère un besoin énorme en ajustements mutuels : ce qui est ouvert, qui n'est pas défini, nécessite une mobilisation permanente pour trouver la juste réponse.

Du côté des salariés – demandeurs de règles – ces ajustements permanents s'ils sont réalisés par des cadres, sont perçus comme des arrangements interpersonnels. L'absence de référence expresse à un cadre prédéfini (par exemple en matière d'avancement de rémunération), l'individualisation des relations suscitent la méfiance, la peur de l'abus, un sentiment d'injustice.

Or, paradoxalement l'absence de norme d'autorité est remplacée par une autre pression, celle de l'utilisateur (et son porte-parole, l'élu), au sein de tous les services publics. La production importe moins que le service rendu. Et dans une société « servicielle », le pouvoir de prescription est passé de l'autorité hiérarchique à l'utilisateur.

Cela fait glisser la norme d'autorité vers une norme de qualité, de procédure, d'organisation hyper-normée du travail. Cela désincarne illusoirement l'autorité : elle n'a pas disparu mais elle est plus informelle, elle n'offre plus de prise. La capacité d'ajustement à la demande, d'adaptation au collectif de la part des agents est donc tournée d'abord vers l'extérieur, le service à rendre. Et au quotidien, c'est d'ailleurs de cet extérieur, l'utilisateur, que viendra la reconnaissance ou la critique.

Pour construire le sens de son travail, un agent, surtout s'il fait partie d'une corporation professionnelle avec une forte identité, n'a pas besoin d'en appeler au sens supérieur porté sur la hiérarchie pour se structurer et donner du sens à son travail.

Ce sens décrit par **Yves Lichtenberg** qui étudie les différentes structurations du travail dans l'histoire, est aujourd'hui inscrit dans un univers complexe où les équilibres sont instables : « *la rationalité hiérarchique est remplacée par la rationalité limitée d'un processus d'échange* ».

Pour **Lichtenberg** nous sommes dans une (nouvelle) période de transition du monde du travail, et **Francis Ginsbourger** parle de « *révolution des interdépendances* ».

Pour lui, c'est la capacité de négociation qui permet d'instaurer des rapports de travail positifs. « *Ceux dont les capacités de [négociation] sont faibles, sont ces individus dont le travail est trop*

*défini pour laisser la place à des ajustements mutuels ou si mal définis, qu'il rend difficile les négociations locales ».*

C'est dans les contextes où les ajustements locaux, les capacités de négociations et les identités professionnelles sont faibles, ou ont disparu, que s'installent ou ressurgissent des formes de dépendance interpersonnelles. Les rapports féodalises d'enrôlement interpersonnel, de caïdat ont ce « terreau organisationnel ». *« Les managers sont les plus faibles au sein des réseaux (que constitue une entreprise), lorsque pour reprendre les catégories d'Hirschman, leurs capacités de négociation ne leur permettent ni de s'exprimer (voice), ni d'en sortir (exit), mais les conduisent à une loyauté factice, à une allégeance de fait, voire la trahison leurs propres valeurs ».* Il faut dire que la représentation du travail de terrain et la représentation du travail politique n'ont rien en commun.

**Carole Desbarat** étudie la place du travail au cinéma ou à la télévision. Jusqu'à présent le travail n'apparaissait qu'en arrière-fond, il était stylisé, figuré dans des postures stéréotypées mais son évolution en fait aujourd'hui un sujet d'images, avec deux sujets de prédilection : le milieu hospitalier et le milieu politique.

« Urgences », « À la « Maison Blanche », ou « L'exercice de l'État » et « Pater » ont en commun d'analyser la relation de travail et de pouvoir avec trois caractéristiques : la vitesse, le langage et les instruments d'informations (téléphone, briefing), et l'adrénaline.

Au cinéma, comme à la télévision, la caméra suit les groupes d'acteurs qui travaillent en marchant. Les informations fusent, les sujets passent du plus stratégique au plus concret, les mondes se percutent (vie privée, réunions, rencontres professionnelles), les informations tombent sous forme de derniers chiffres, ou d'urgences à régler, d'appels sur les portables, on est en même temps au sommet de la décision et dans la vie quotidienne. Il y a non seulement de la complexité, mais aussi du stress.

Cette vision du travail moderne est en décalage complet avec le vécu professionnel de la majorité et pose la question de comment faire pour que le jardinier se sente porteur du même projet que le député-maire, qu'il voit à la télévision cerné de micros et de dossiers volumineux.

## Annexe 2 : Conseil scientifique de l'Observatoire Social Territorial

### **Membres de la Commission « relations institutionnelles professionnelles » de la MNT :**

Jean-Pierre BERNARD, Dominique BLOT, Laurent BRANCHU, Christian BRIEL, François FIGUERAS, Louis OUDART, Patrick DOS, Jean-René MOREAU (président de la Commission), Laurent REGNE.

### **Membres extérieurs en tant que personnalités qualifiées :**

Alain ANANOS, Ufict-CGT des services publics, Directeur général adjoint du Département Citoyenneté et Développement de la personne, Ville de Pantin

Michel BORGETTO, Professeur de droit public à l'Université Paris II, directeur de la revue de Droit sanitaire et social

Karim DOUEDAR, DGA Ressources, Mairie d'Aulnay-sous-Bois, auteur de nombreux articles et ouvrages sur la Fonction publique territoriale

Jean DUMONTEIL, Directeur de la Lettre du Secteur Public

Claire EDEY GAMASSOU, Maître de Conférences en Sciences de Gestion

Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public à l'Université Jean Moulin - Lyon III, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales,

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'Université de Poitiers,

Philippe MOUTON, Directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, CNFPT

Michel PASTOR, ancien chef de l'Inspection générale et ancien Conseiller spécial du Président du CNFPT

Michel YAHIEL, IGAS, Délégué Général de l'Association des régions de France

Gilles ERRIEAU, Responsable du Service médical de la MNT

## **Membres extérieurs en tant que partenaires institutionnels de la MNT :**

Patrick ATLAS, Président de « Méditoriales », l'association nationale des médecins territoriaux

Jean-Christophe BAUDOUIN, ancien Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des Maires Ruraux de France

Evelyne BOURET et Yann RICHARD, Co-présidents du Syndicat National des Secrétaires de Mairie

Daniel DELAVEAU, Président de l'Association des Communautés de France

Michel DESTOT, Président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France

Michel DINET, Président de l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS)

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

Marie-Francine FRANCOIS, Présidente de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

Denis GUIHOMAT, Président de l'Association Nationale des Cadres Communaux d'Action Sociale

Patrick KANNER, Président de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des Départements de France

Martin MALVY, Président de l'Association des Petites Villes de France

Elie MAROGLU, Président de l'Association « ResPECT » (Réseau des Préventeurs et Ergonomes Territoriaux)

Denis MICHARD, Président de l'Association nationale de Médecine Professionnelle des Personnels Territoriaux

Dominique MICHEL, Président de l'Association des Techniciens Territoriaux de France

Christian PIERRET, Présent de la Fédération des Villes Moyennes

Stéphane PINTRE, Président du Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales

Alain ROUSSET, Président de l'Association des Régions de France







# 'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Déjà parus :

◆ **L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent.**

Cahier n°1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF - Décembre 2010.

◆ **Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales.**

Cahier n°2. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT et l'AATF - Juin 2011.

◆ **Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension.**

Cahier n°3 – Novembre 2011.

Pour commander un cahier, écrire à : [ost@mnt.fr](mailto:ost@mnt.fr)

Avec plus d'1,1 million de personnes protégées, la MNT est la **1<sup>re</sup> mutuelle de la Fonction publique territoriale** en santé comme en prévoyance et la **5<sup>e</sup> mutuelle santé française**.

Pôle protection sociale de la Fonction publique territoriale, elle agit avec les différents acteurs du secteur pour mettre en place des solutions **améliorant la protection sociale des agents territoriaux**.

C'est pourquoi elle a créé avec certains d'entre eux l'**Observatoire social territorial**. La MNT est aussi « **le** » **partenaire protection sociale de quelques 15 000 collectivités locales** : prévention ; garanties collectives santé/prévoyance ; mise en place de la participation employeur.

[www.mnt.fr](http://www.mnt.fr)

**0 980 980 210**

prix d'un appel local



**MNT**

Les territoriaux solidaires

groupe  
**istya**  
mutuelle est est est  
santé

  
MUTUALITÉ  
FRANÇAISE