

# Enjeux

Janv 2012 > n°7

L'OBSERVATOIRE  
SOCIAL TERRITORIAL

# mutuels

de la protection sociale des agents territoriaux



## Être agent territorial

Comment 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.

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,  
DGS SAN Ouest Provence

## DANS LA PEAU DES AGENTS TERRITORIAUX

Être un agent de la Fonction publique territoriale (FPT) : cette identité a été analysée au travers du discours des agents territoriaux sur leur parcours, leur métier, leur univers de travail, ce qui les motive, leur perception du management et des élus, de la décentralisation, de l'avenir de la Fonction publique territoriale...

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

Le sentiment d'isolement au travail constitue le principal résultat de cette étude. En effet, les agents territoriaux travaillent, aiment leur travail, leur métier, et le service public qui fait leur fierté. Mais le plus souvent, ils doivent **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. Il s'agit d'un paradoxe dans l'univers très réglementé et hiérarchisé de la Fonction publique territoriale.

### ... Et qui définissent par eux-mêmes leur identité professionnelle

Les agents construisent le sens de leur mission, non pas en référence à, ni même en opposition à, mais **à côté du discours de l'institution locale**. Les politiques locales ne leur servent donc pas de cadre ou de points d'appui. Ils ne 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 30 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.

### Un malaise accentué par la crise

Ce diagnostic doit être mis en perspective avec la conjoncture de crise économique que la Fonction publique territoriale partage avec l'ensemble de la société française. Mais la FPT regroupe 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 territoriaux de catégorie C, qui subissent la plus forte pression sur leur pouvoir d'achat aujourd'hui. Ainsi, 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.



MNT  
Les territoriaux solidaires

# > Fiers et motivés par le Service public local

## 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.

La qualité du service rendu aux usagers, le dialogue avec les habitants et la recherche de personnalisation sont au cœur de la motivation que se construisent les agents.

**Le service  
aux habitants :  
la fierté des agents  
territoriaux,  
même s'ils ne sont pas  
en contact direct  
avec les usagers**

### Le sens du travail territorial : un service public de proximité.

Selon les agents, le service public repose sur quatre fondements et valeurs professionnelles :

- La relation (avec l'utilisateur)
- La personne (avec son histoire)
- Le qualitatif (écoute, attention)
- La médiation (entre les cas particuliers et le cadre général)

# > Une vision contrastée de la FPT

Si les agents sont attachés à la Fonction publique territoriale parce qu'elle leur permet d'être utiles aux habitants, ils s'avèrent néanmoins critiques sur ses dysfonctionnements.

## Un hiatus entre agents et dirigeants

Les agents de la FPT ont tendance à élaborer ce sens sans aucune référence au discours institutionnel.

Ils ne se réfèrent ni au discours des élus ni à la décentralisation pour définir et légitimer leur travail.

Ces éléments ne représentent pas, pour eux, une référence collective positive.

Le discours institutionnel sur la décentralisation et les territoires, tenu par les élus 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.

## Décentralisation et territoire exclus du sens des missions

Dans les témoignages des agents, la décentralisation est unanimement réduite aux transferts de charges par l'État, entraînant une baisse des moyens et une dégradation du service public aux habitants.

Quant au terme de territoire, il n'évoque rien aux agents hormis l'abstraction et la complexité. Ainsi, 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.

## La crainte d'un statut menacé

Pour les agents, le statut est surtout synonyme de sécurité de l'emploi, qui se trouve être la principale motivation à entrer dans la FPT. Pourtant les agents ne retrouvent plus l'origine de cette stabilité et n'arrivent pas à la légitimer.

De plus, à leurs yeux, ce statut est menacé : par la crise, la mondialisation, les externalisations, les délégations, le recours aux agents contractuels. Ce qui constitue bien sûr une source d'inquiétude.



## Une étude qualitative

Afin de prendre en compte la diversité de la FPT, des agents de toutes catégories, âges et lieux, dans divers métiers, types et tailles de collectivités, ont été rencontrés pour l'élaboration de cette étude qualitative. L'analyse de leur discours a permis de repérer des points-clés dans leur manière de raisonner, de construire leur point de vue et de se représenter ce qu'ils sont et l'univers dans lequel ils évoluent.

### Les auteurs

- Philippe GUIBERT, sociologue, consultant et enseignant au Celsa, coauteur du *Descenseur social*, enquête sur les milieux populaires menée en 2006.

- Jérôme GROLLEAU, sociologue et consultant.

- Alain MERGIER, sémiologue, sociologue et directeur associé du cabinet d'études sociologiques Wei institut, coauteur du *Descenseur social*.

## > Un déficit managérial

### 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 suffisamment l'implication au travail que ce soit en termes de définition des missions ou de reconnaissance du travail (attribution de primes ou sanction des abus).

D'après les entretiens réalisés, le management souffre d'un déficit de réactivité, de lisibilité, d'autorité et de reconnaissance. En effet, les prises de décisions demeurent très centralisées, avec un manque d'échanges et de communication, rendent difficile la définition de projets et réduisent les marges de manœuvre du cadre pour la reconnaissance de ses collaborateurs.

### La difficile valorisation et le sentiment de non-reconnaissance

Les différences de primes et les différences dans leur montant, entre collectivités et en interne, suscite une grande incompréhension. Ce constat d'inégalité provoque un sentiment d'injustice et d'absence de règle de définition ou d'attribution. Or, le management ne semble pas en mesure de pouvoir fournir des règles claires d'attribution ni de justifier les écarts de primes.

### La spirale de l'interpersonnel

Les relations interpersonnelles, l'ambiance au travail, ont un poids considérable dans le fonctionnement des services décrit par les agents. Face aux blocages du management, elles se substituent, d'une part, à l'autorité hiérarchique, et d'autre part, aux outils classiques de motivation (projet, valorisation, primes...).

Or, le recours croissant à la dimension interpersonnelle fait qu'elle ne protège plus des dysfonctionnements mais les génère. L'excès de personnalisation crée une spirale négative et démotivante qui peut accroître le sentiment d'isolement.

Face à cette situation, les syndicats sont perçus de façon variable. Au niveau personnel, ils peuvent constituer un recours contre la hiérarchie. Mais au niveau collectif, ils sont perçus comme un facteur d'immobilisme qui freinerait les initiatives de l'encadrement.

**Hiatus et paralysie sont donc les deux grandes fragilités de la FPT. Le hiatus avec les institutions et le manque de soutien managérial aboutissent à une situation où les agents se sentent 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.**

## > Les agents de catégorie C plus sensibles à ces fragilités

### Les trois quarts des agents en bas de l'échelle de la prise de décision et des salaires

Les agents de catégorie C se situent à la croisée de plusieurs effets. D'une part, éloignés des centres de décision et des relations influentes, ils sont les plus exposés au hiatus et à la paralysie managériale. D'autre part, les plus faibles économiquement, notamment dans les petites communes, ils vivent avec le plus d'acuité, les effets de la crise économique : faible augmentation de leur rémunération et hausse du coût de la vie (logement, santé, essence, impôts...).

### Un fort sentiment d'insécurité économique et professionnel

Enfin, ils ont peu de perspectives d'évolution. La progression par les concours leur semble incertaine du fait du nombre limité de postes. De plus, elle leur paraît difficile à atteindre car synonyme de retour à un travail scolaire qu'ils ont parfois mal vécu dans leur passé. *A contrario*, les agents qui ont pu réussir les concours et évoluer se montrent satisfaits de leur situation. De façon générale, les agents de catégorie C ressentent fortement un manque de sécurité qui constituait pourtant à leurs yeux l'essentiel du statut d'agent territorial.

### Les pistes d'amélioration

Face au malaise des agents de la Fonction publique territoriale, les différents acteurs – cadres intermédiaires et supérieurs, et élus – disposent de deux pistes d'action au sein de leur collectivité :

- La fierté que les agents mettent dans leur mission,
- L'élaboration d'un cadre et de références collectives, pour cimenter à nouveau les agents et leurs institutions



# > Refonder un modèle de la Fonction publique territoriale

La meilleure compréhension des modes de raisonnement des agents offre des solutions d'une part, pour exploiter au mieux leur motivation, le service aux habitants et d'autre part, pour répondre à leurs besoins, la légitimité, le sens, la reconnaissance et la valorisation de leur travail.

L'analyse des discours conduit les auteurs à formuler les propositions suivantes :

## 1. Recréer des valeurs collectives

Si les agents parviennent à se construire une identité professionnelle sans lien avec leurs institutions, néanmoins ils parviennent difficilement à légitimer seuls leur statut, difficulté qui concourt à leur malaise.

Aussi, répondre à l'exigence de sécurisation symbolique constitue une première piste nécessaire afin de fonder un sentiment d'appartenance à une collectivité et à la Fonction publique territoriale.

### Relégitimer la décentralisation et le statut

Il semble nécessaire de rappeler qu'au-delà du transfert de compétences et de charges de l'État, la décentralisation se traduit aussi par l'amélioration des services publics locaux et une plus grande qualité du service aux habitants.

De plus, le statut d'agent territorial qui offre une certaine sécurité de l'emploi vécue comme un avantage doit être justifié par les missions de service public, fondement-même de sa création.

### Redonner du sens au territoire

- Rappeler la correspondance entre le cadre géographique et le cadre humain : la dimension qui favorise la proximité et qui relie les habitants en une communauté,
- Inscrire la relation humaine dans la notion de territoire : Le territoire désigne un espace concret et réel et il offre la possibilité d'ajuster les solutions aux individus, de prendre en compte les situations individuelles, et d'accompagner les personnes, les habitants.

## 2. Recréer un cadre mobilisateur

Les expériences réussies de management rencontrées reposent sur trois axes majeurs :

### Centrer les projets et les objectifs sur la qualité de la relation et de service aux habitants

- Définir le sens des missions quotidiennes par rapport au service aux habitants,
- Faire apparaître le lien entre les missions des agents et les politiques locales dans le cadre d'un projet de direction.

**Rétribuer le travail de façon différenciée** avec une part variable des primes, à court terme et selon des règles connues et transparentes

- Fonder les règles d'attribution des primes sur la qualité de service rendu aux habitants, avec une communication interne claire.

**Permettre une évolution salariale ou de carrière** à moyen terme grâce à l'évaluation et à la reconnaissance personnelle

- En particulier, redonner des perspectives de carrière aux agents de catégorie C : les encourager à passer des concours, les inciter à se former.

# L'Observatoire Social Territorial

La MNT a créé fin 2009 l'Observatoire Social Territorial pour étudier l'environnement social des agents territoriaux au sens large, valoriser leur épanouissement dans leur milieu professionnel et proposer des pistes d'actions managériales aux décideurs. Avec les études de l'Observatoire Social Territorial, la MNT, expert de la protection sociale territoriale, entend animer la réflexion des acteurs institutionnels territoriaux sur les sujets sanitaires et sociaux.

L'Observatoire Social Territorial organise plusieurs fois par an des ateliers à partir de ses études pour favoriser l'échange, la mise en réseau et une réflexion commune des acteurs de la fonction publique territoriale entre. Un « cahier de l'Observatoire » est publié après chaque atelier.

Cahiers 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. Elèves-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 : les auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous pression.* Cahier n°3. Axe Image pour la MNT - Octobre 2011.

- *Dans la peau des agents territoriaux.* Cahier n°4. P. Guibert, J. Grolleau et A. Mergier - Janvier 2012.



**Commandez le rapport complet,**  
par email à : [ost@mnt.fr](mailto:ost@mnt.fr)

Retrouvez les différents cahiers de l'Observatoire social territorial sur le site :  
[www.mnt.fr/agir/observatoire-social-territorial](http://www.mnt.fr/agir/observatoire-social-territorial)

