

Enjeux

Avril 2015 > n°25

mutuels

de la protection sociale des agents territoriaux



Une boussole pour progresser

Depuis la réforme territoriale, combien de « *on dit* » sur l'attitude des agents ? Combien de promesses pour « *manager dans l'incertitude* » ? « *Le changement fait peur ! Il est impossible ! ce n'est pas celui que nous voulions...* ». Et si on choisissait d'écouter les agents territoriaux pour s'orienter ?

Comprendre le point de vue des agents avec un objectif de pistes opérationnelles : telle est la volonté de la MNT avec l'OST. Comprendre les raisonnements, leur réalité et parfois leur détresse économique et sociale.

Le « *fonctionnaire bashing* » se retrouve au sein même des administrations, centrales ou locales, avec une déconsidération des agents territoriaux – ou des collectivités. En réalité, beaucoup cherchent un sens, à s'adapter, à mettre en œuvre des changements qu'ils choisissent. Mieux vaut transformer que réformer pour dépasser les formatages existants.

Favoriser cette émancipation est un défi crucial et sera une nouvelle source de fierté des agents et des managers territoriaux. Cette étude offre une véritable boussole pour s'adapter et amener de nous-mêmes, territoriaux, le changement dans l'organisation territoriale de la République.

Jean-René MOREAU

Président de l'OST

Directeur Master 2 APGCL à l'UPEC

Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?

Réforme territoriale et la baisse des dotations de l'État : que perçoivent les agents ? Comment envisagent-ils leur avenir et celui de la FPT ? L'enjeu est de capter leur point de vue à l'état émergent, et de proposer dès maintenant des pistes stratégiques et opérationnelles pour piloter cette transformation.

Nouvelle donne, un évènement

Deux fragilités majeures du contenu de la réforme

D'une part, elle n'offre pas une architecture globale et lisible de l'ensemble du système territorial. La fusion des régions paraît avoir été menée « *sur un coin de table* ». La suppression-résurrection du département n'a ni simplifié, ni réduit le millefeuille. L'ensemble paraît donc confus. Aux yeux des agents, seul le développement de l'intercommunalité paraît cohérent.

D'autre part, elle ne permet pas aux agents de se projeter dans une nouvelle perspective pour l'action publique locale. Sans bénéfice pour les usagers, sans renouveau des modalités de l'action publique, son sens se réduit à un strict projet de rationalisation économique. Son unique but semble alors de réduire les déficits publics.

Mais un acte symbolique fort

Cependant, le fait même de réformer, de toucher à la FPT, constitue un acte symbolique fort.

La nouvelle donne prend alors :

Une dimension affective et collective. Elle affecte le corps social tout entier. L'indifférence est rare. De multiples émotions entremêlées traversent l'ensemble des collectivités impactées ou non.

Une dimension historique. La FPT est convoquée à l'épreuve commune des organisations publiques et privées qui ont fait face à des plans de rationalisation économique et de restructurations. « *C'est notre tour* » constatent les agents. Comme toute épreuve, collective ou individuelle, elle interrompt le cours des choses et place la FPT à un **carrefour historique**, « *une régression* », « *un renouveau* ».

> Deux pôles, deux attitudes, deux visions de la transformation de la FPT

Bipolarisation. Deux pôles orientent la construction des attitudes des agents, et :

- Les deux modes de raisonnements sont présents, quelles que soient la collectivité et la catégorie de l'agent.
- Plus l'impact sur la collectivité est important, plus l'intensité entre les deux pôles est forte : les deux logiques sont plus affirmées et consistantes.

La situation est **aussi bien positive que négative**. Elle est également **plastique**. Les agents peuvent emprunter l'une puis l'autre des attitudes. Elles ne sont pas encore fixées. Leur évolution est fortement déterminée par les modalités managériales pour mettre en œuvre ces transformations.

> L'amorce d'une spirale négative

Ce mode de raisonnement se construit sur un **passif** : dévalorisation salariale, accentuation de la charge de travail et du rendement, faible reconnaissance... Ces tendances négatives étaient jusqu'alors contenues. Les agents redoutent une rupture d'équilibre, de franchir un seuil dans le négatif, d'entrer dans une spirale négative et mécanique, comme dans un **engrenage**.

Réduction des effectifs, surcharge de travail, dégradation de l'ambiance, absentéisme, baisse de la qualité, atteinte de la fierté et de la reconnaissance des usagers... Tous ces signes s'assemblent dans un même mouvement.

Trois grandes menaces accentuent le sentiment de vulnérabilité sociale des agents :

1. le passage du gel du socle social à sa friabilité

2. la menace de dissolution des conditions qui permettaient d'investir son travail, malgré le passif négatif, et de s'y épanouir
3. l'introduction d'une forte incertitude sur son avenir professionnel.

Elles portent atteinte à des fondamentaux sociaux : fragilisation des appuis, appauvrissement du sens donné au travail, perte de maîtrise sur son devenir. Plus que la perte des acquis, l'enjeu est pour chacun de conserver sa capacité à être pleinement l'acteur de sa vie professionnelle.

Le statut rempart. Il continue de sécuriser. Il permet de relativiser la situation et favorise une suspension du jugement : on n'exclut jamais totalement que la situation puisse être positive à terme.

Mobilité et formation fortement réinvesties. C'est une manière de se réapproprier sa trajectoire.

> Le point de départ d'un possible renouveau

La nouvelle donne constitue ici une **secousse positive**. Malgré ses failles, la réforme en tant qu'acte symbolique ouvre un espace possible de renouveau dans lequel s'engouffrent les aspirations des agents. Ce mode de raisonnement montre une prise de recul. Il procède à un **auto-diagnostic** sans complaisance de la FPT : lourdeur, cloisonnement, abus, absentéisme, faible réactivité, etc. Les agents transfèrent le potentiel dynamique de la nouvelle donne du champ institutionnel vers le champ du fonctionnement interne et attendent sur ce point un **changement de cap radical**.

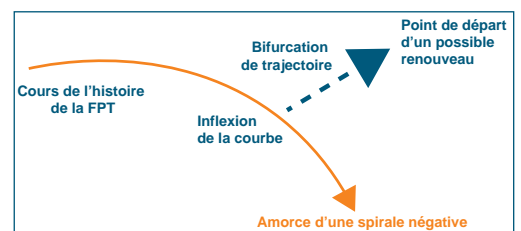
Ils construisent ainsi, par eux-mêmes, une perspective pour l'action publique locale dans laquelle ils puissent se projeter. Ils donnent le sens que la réforme ne donne pas.

Cette dynamique appelle à s'attaquer de manière volontariste aux doublons, aux poches de sous-travail, aux strates hiérarchiques inutiles et à développer de véritables mutualisations internes. Mais surtout à **réformer de l'intérieur** :

- décloisonner les organisations, adopter des fonctionnements transverses et collaboratifs
- redonner toute sa valeur aux deniers publics, travailler sur les priorités
- faire évoluer les rapports sociaux internes
- rendre les processus de décision plus réactifs
- opérer des auto-diagnostics réguliers
- replacer l'utilisateur et les agents au cœur du fonctionnement de l'organisation.

Ils fabriquent l'antidote à la spirale négative. Ils ouvrent une voie et développent les **contours d'un avenir désirable**, qui leur permet de se réapproprier l'évènement.

Bifurcation versus inflexion



Focus sur les managers. La tension entre les deux pôles est vécue de manière très **sensible** sans qu'au final ils s'orientent vers l'un ou vers l'autre.

Ils reconnaissent la nécessité d'une rationalisation économique et d'une évolution significative des modes de fonctionnement. Mais ils sont en première ligne face aux **réactions des agents**, souvent en incertitude sur leur propre devenir et doutent plus fortement que les autres des capacités de l'univers territorial à se transformer.

Le lien avec la direction est alors mis à l'épreuve :

- soit la place du manager est niée, c'est le **court-circuit** et il se désengage
- soit le manager doit mener seul les conséquences de la réforme auprès de ses agents, et cette **délégation-abandon** accentue la tension
- soit le manager est associé dès l'amont au processus de transformation, et **l'épreuve partagée** renforce le lien.

> Une situation ouverte mais fragile

Les agents ne parlent pas seulement de perte ou de dégradation du service public. Des attentes s'expriment et ouvrent la voie à un futur désirable, même en germe dans la logique de la spirale négative. Les attitudes fluctuent sous l'influence des modalités managériales mises en œuvre. Il est donc possible d'agir.

Mais la situation est aussi fragile. D'une part, la tension chez les managers est un handicap pour

toute action d'ampleur. D'autre part, la logique du renouveau est moins puissante. Elle demande un travail de prise de recul et repose sur un fort désir de changement, dans l'attente de **signes concrets** qui viendraient le soutenir.

Un simple accompagnement social ne suffit pas. Expliquer, traiter les questions RH, etc. doit se doubler d'une action stratégique assez forte pour renforcer la logique du renouveau et contrecarrer ou déstabiliser celle de la spirale négative.

Méthodologie : Étude qualitative basée sur 36 entretiens semi-directifs d'une durée d'1h30 de juin à octobre 2015 :

- 20 agents de catégorie C, et 16 agents de catégories A et B
- répartition entre les sexes et entre les âges (moins de 35 ans, 35-50 ans, plus de 50 ans)
- 15 communes, 9 intercommunalités, 6 conseils départementaux et 6 conseils régionaux
- à Paris, Lyon, Le Mans, Tours, Lille, Montpellier et en région Auvergne.

> L'enjeu : transformer le système managérial

Le but est de renouveler l'expérience quotidienne des agents en transformant le système managérial dans sa globalité. Il s'agit **d'instituer de nouvelles pratiques** dans le fonctionnement régulier de l'organisation.

- Instaurer une nouvelle donne sociale, faire évoluer les places, les relations et les pouvoirs :
 - de l'agent exécutant à l'agent producteur de son activité,
 - du manager relais au manager influent, ancré sur le terrain et reconnu,
 - du terrain qui applique au terrain stratégique en donnant toute sa place à l'activité réelle, aux agents comme aux usagers.

- Favoriser les cultures de mobilité, d'accompagnement du changement, d'ajustement permanent, d'apprentissage...
- Faciliter les passages de la coordination à la coopération, de l'exécution à l'autonomie et à la prise d'initiative, du contrôle à l'auto-contrôle et donc au « *faire confiance* », de la faute au droit à l'erreur, etc.

> Comment manager autrement ?

En menant un pilotage continu et soutenu de la transformation :

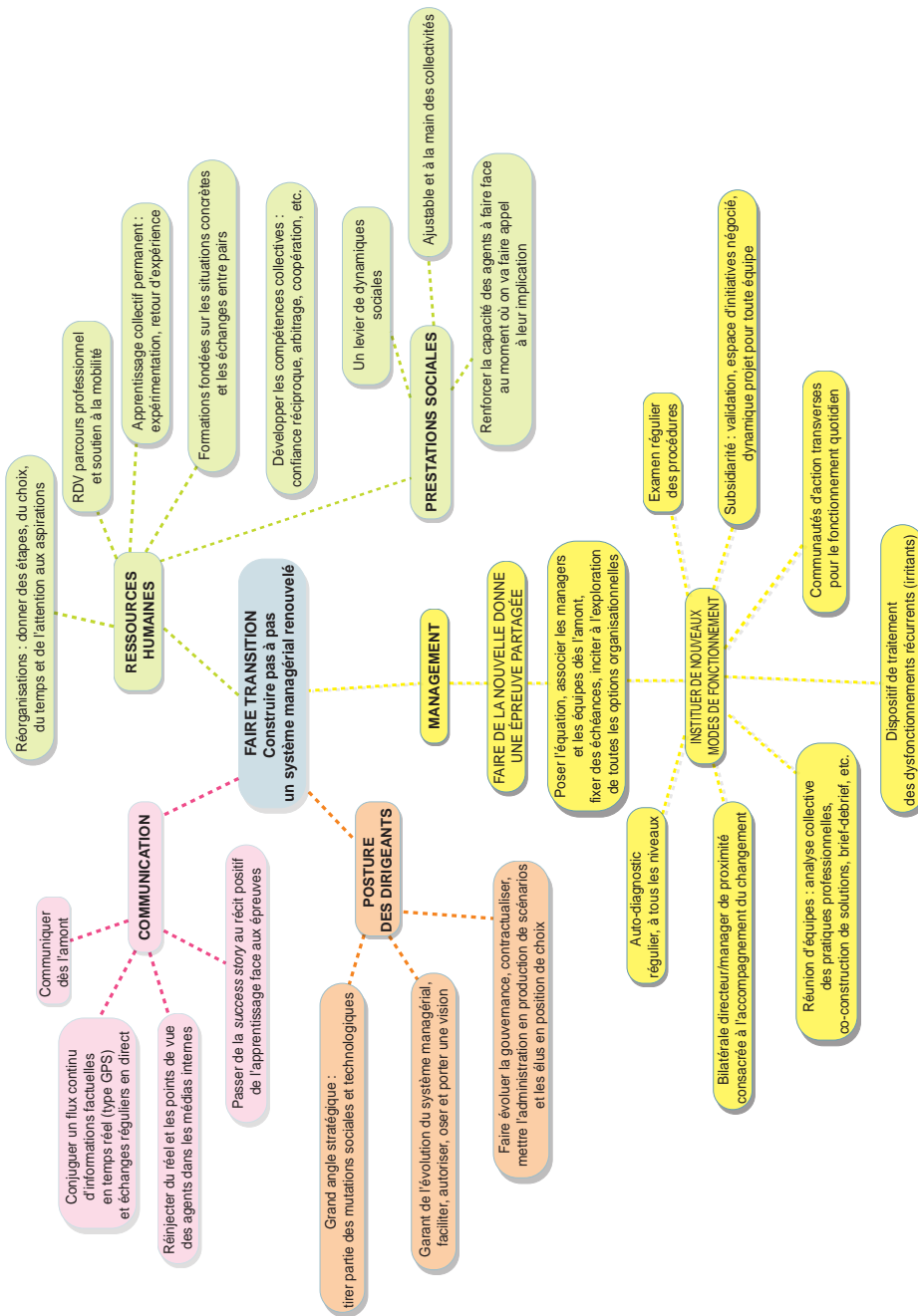
- 1. Donner des signes de rupture dès les premières réorganisations** : communication renforcée, directe et transparente, association maximale des managers et des agents à l'élaboration de la nouvelle organisation, instauration

de nouveaux dispositifs d'accompagnement managériaux et RH, etc.

2. Transformer pas à pas les modes de fonctionnement, en introduisant des dispositifs qui redonnent la main aux agents et aux collectifs, dans un cadre qui oriente et fixe les règles du jeu.

Tous ces dispositifs soutiennent la contribution des acteurs et leur coopération, renforcent leur capacité à réfléchir sur leur action quotidienne et à ajuster continûment. Ils stimulent et sécurisent la prise d'initiative et l'élaboration de propositions.

Ces pistes opérationnelles misent sur les agents et donnent ainsi à l'organisation les attributs de l'adaptabilité, qui, dans un univers incertain et imprévisible, se doit d'être le principe actif majeur des organisations territoriales.



L'auteur : Jérôme GROLLEAU est sociologue-consultant pour de grandes organisations publiques et privées. Il est également co-auteur et auteur des études pour la MNT *Dans la peau des agents territoriaux* et *La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial*.



L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Retrouvez ce Cahier n°16 en intégralité ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire social territorial sur le site

www.observatoire-social-territorial.fr

La MNT : une approche globale de la santé

- Première mutuelle de la fonction publique territoriale en santé comme en prévoyance.
- Près de 800 000 adhérents.
- 1,1 million de personnes protégées.
- 9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités.
- 84 sections départementales présentes en métropole et dans les DOM.
- Tables d'expérience certifiées pour les garanties complémentaires en maintien de salaire.

La MNT, créée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de l'Observatoire social territorial (OST) en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux.

Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT est à même de proposer des pistes et des actions complémentaires, adaptées et d'actualité avec les Cahiers et les ateliers débats de l'OST, et avec une offre de services dans les domaines de la santé au travail des agents, de la prévention et de l'accompagnement social.

