



**SYNTHESE DE L'AUDIT-DIAGNOSTIC
SOCIO-ORGANISATIONNEL REALISE DE
JANVIER A AVRIL 2012**

CAPITAL SANTE - 22 mai 2012

INTRODUCTION

Le présent document constitue la synthèse des principaux résultats de l'Audit-diagnostic Socio-Organisationnel (ASO) mené par le cabinet CAPITAL SANTE pour le compte de l'Office National des Forêts entre janvier et avril 2012.

Pour rappel, les objectifs de l'ASO étaient les suivants :

- Evaluer l'impact des mutations que l'ONF a connues ces dernières années sur les personnels, leur vécu au travail, leur santé et leurs conditions de travail;
- Evaluer les écarts de fonctionnement des organisations mises en place (tels que ces organisations sont prescrites et telles qu'elles sont réellement déclinées sur le terrain) pour mettre à jour les principaux dysfonctionnements existants.
- Lister les difficultés rencontrées par les personnels de l'ONF et mieux comprendre les causes de leur perte de confiance ainsi que du malaise social fréquemment exprimé au sein de l'Office.

La mise en œuvre de l'audit a été encadré par un Comité de pilotage, présidé par Jacques Valeix, chef de l'inspection générale et comprenant 11 représentants des organisations syndicales représentatives des personnels, 5 représentants et 3 experts de la direction de l'ONF.

Avertissements :

- *Ce document de synthèse ne saurait par nature être exhaustif. Pour davantage d'informations, notamment sur les résultats du questionnaire de l'audit et pour chacune des grandes catégories de métiers, nous invitons à la lecture des diaporamas « powerpoint » ayant été présentés au Comité de pilotage.*
- *Ce document constitue un livrable du cabinet CAPITAL SANTE aux commanditaires de l'audit. Il ne constitue donc pas un document de communication (interne ou externe) en tant que tel.*

1 - METHODOLOGIE DE L'ETUDE

L'ASO a été conduit par le cabinet CAPITAL SANTE en s'appuyant sur une double approche :

- une **évaluation quantitative de la perception des collaborateurs**, basée sur l'administration (par Internet et par voie postale) d'un questionnaire anonyme et confidentiel de 113 items auprès de l'ensemble des effectifs de l'ONF. 4923 questionnaires ont été remplis (soit un taux de participation de 52,7%). A la différence d'une étude de type « sondage », le questionnaire utilisé s'articulait autour d'échelles scientifiques validées et permettant de mesurer avec fiabilité différentes dimensions par essence subjectives : la motivation et la satisfaction au travail d'une part (le volet « social »), le niveau de stress et l'activation anxio-dépressive d'autre part (le volet « santé »). Une section de 46 questions additionnelles relatives à l'organisation et au management complétait l'ensemble.
- Une **étude qualitative de terrain**, qui s'est articulée autour de la conduite de 213 entretiens individuels, 31 entretiens de groupes par métiers et 12 journées d'observation ergonomique du travail (soit environ 450 personnes rencontrées au total en l'espace d'un mois et demi). Pour des raisons logistiques et méthodologiques, le terrain s'est déroulé sur un nombre restreint de cinq directions territoriales et régionales (DT Bourgogne Champagne Ardennes, DT Lorraine, DT Ile-de-France Nord-Ouest, DT Méditerranée et DR Réunion). Les collaborateurs ONF interrogés au cours de cette phase ont été tirés au sort par CAPITAL SANTE en respectant des critères de représentativité stricts (sexe, âge, métier...) et interviewés dans un cadre respectant la liberté et la confidentialité des échanges.

Note importante :

- La méthodologie de cet audit-diagnostic socio-organisationnel est avant tout fondée sur l'expression des collaborateurs de l'ONF ; ceux-ci se sont exprimés par écrit ou par oral sur leur propre situation et leur vécu du travail.
- Les résultats et synthèses ci-après constituent donc, dans une large mesure, le reflet de leur *perception subjective* quant à la situation de l'Office et de son fonctionnement. Il n'appartient pas au cabinet CAPITAL SANTE, qui n'a pas réalisé d'analyses techniques, de porter un jugement sur le bien-fondé ou l'efficacité globale de l'organisation de l'ONF mais d'en pointer les dysfonctionnements principaux en se plaçant du point de vue des personnes.
- Enfin, l'ASO, lors de sa phase qualitative, a *de facto* privilégié les fonctions et les réalités de terrain et passé très peu de temps au Siège où aucun entretien n'a été mené.

2- PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'AUDIT SOCIO-ORGANISATIONNEL

2.1 Appréciation de la situation générale

Sur le plan social ainsi que du point de vue de la santé psychologique des personnes, l'ASO mené entre janvier et avril 2012 fait apparaître une situation préoccupante. Le malaise social profond et multi-factoriel a été mesuré tant au travers du questionnaire que lors de l'importante phase d'écoute des collaborateurs. Quelques chiffres clés sont à prendre en considération dans l'appréciation de ce malaise :

- Une démotivation au travail forte qui touche presque 1 personne sur 3 (31% de l'échantillon)
- La présence importante de risques et troubles psychosociaux :
 - Un niveau de « stress élevé » qui concerne 28% des personnes interrogées (proportion importante mais néanmoins comparable au panel CAPITAL SANTEⁱ)
 - Des niveaux d'activation dépressive significativement plus élevés que dans d'autres environnements professionnels (8,4% des répondants au questionnaire présentent des symptômes d'état dépressif installé, contre 5,5% dans le panel)

Ces deux derniers chiffres sont à rapprocher d'un sentiment d'isolement au travail important (ressenti par 45% des personnes) et un « soutien social » insuffisant (48% estiment ne pas être assez/pas du tout soutenus moralement au travail), connus comme facteurs de risques sur le plan psychosocial.

☞ Les principales causes du malaise social sont décrites dans la section 2.2.

Sur le plan organisationnel, l'ASO fait apparaître l'évolution de l'ONF comme mal perçue par la grande majorité de ses personnels, ces derniers portant un jugement sévère sur les transformations opérées au cours des dernières années (notamment la nouvelle organisation mise en place et le management par objectifs, ces deux sujets étant jugés comme « peu » ou « pas du tout » favorables par plus de 3 personnes sur 4).

L'ASO pointe également un ensemble de dysfonctionnements organisationnels très marqués, symptômes d'une organisation qui n'arrive pas à réguler l'activité quotidienne efficacement, ni à s'améliorer dans un processus continu.

☞ Les principaux dysfonctionnements sont détaillés ci-après dans la section 2.3.

Enfin, l'audit fait également apparaître plusieurs facteurs de satisfaction et d'équilibre très présents au sein de l'Office (qui ne suffisent néanmoins pas à compenser complètement les difficultés rencontrées par les personnes).

- Un bon niveau de satisfaction au travail, satisfaction mesurée comme « élevée » ou « moyenne » par 2 personnes sur 3 (68,4%).
- Plusieurs facteurs de protection et d'équilibre liés à la mission, aux métiers et certaines spécificités organisationnelles.

☞ Ces principaux facteurs positifs sont détaillés ci-après dans la section 2.4.

(i) Au 9 décembre 2011, le panel CAPITAL SANTE était constitué de 30 946 salariés issus de 39 sociétés et composé de 47,5% de femmes et de 52,5% d'hommes. La comparaison avec le panel est à prendre avec précaution puisque constitué d'employés de différents secteurs d'activité en France. A noter que 20% des personnes du panel sont issues du secteur public / administration.

2.2 Principales causes du malaise social ressenti par les personnels ressorties au cours de l'audit

Le malaise social actuel puise sa source des principales problématiques suivantes :

- Une évolution de l'ONF perçue comme principalement dictée par les réductions d'effectifs
- Des réductions d'effectifs qui s'accompagnent d'une augmentation importante de la charge de travail
- Une évolution de l'ONF perçue comme induisant l'abandon progressif et « silencieux » de certaines missions de service public
- Une large majorité du corps social aujourd'hui en opposition marquée avec la politique de coupe de bois et son impact présumé sur le patrimoine forestier
- Une opposition qui a pour conséquence un tiraillement éthique pour plusieurs catégories de personnels
- Des populations ouvrières dans une position difficile

Le malaise est aggravé par plusieurs autres facteurs :

- Des interrogations profondes sur le « modèle économique » de l'ONF
- Un pessimisme marqué quant à l'avenir de l'Office
- Un manque de confiance envers le management supérieur et la DG
- Une menace latente ressentie pour son propre avenir individuel
- Un manque de reconnaissance et de considération fortement ressenti
- Un collectif de travail qui s'affaiblit et un isolement professionnel qui s'accroît

Une évolution de l'ONF perçue comme principalement dictée par les réductions d'effectifs

Pour la grande majorité du personnel, les réductions d'effectifs engagées depuis plusieurs années constituent la première cause invoquée des dysfonctionnements et problèmes rencontrés. Cette réduction, perçue comme « mécanique » car imposée de l'extérieur dans le cadre global de la RGPP, est d'autant moins bien perçue qu'elle semble avoir atteint les limites de ce que l'ONF est capable d'absorber : le sentiment qu'on ne peut plus réduire davantage les effectifs est largement partagé et suscite une forte inquiétude.

Cette situation s'accompagne de plus d'un sentiment diffus d'injustice fondé sur l'idée que l'ONF a « commencé la RGPP bien avant tout le monde » avec le PPO ; il est renforcé par la perception d'une certaine inéquité dans les choix opérés pour répondre aux exigences de suppressions de postes : inéquité entre le terrain et le Siège (« On vide le terrain, on remplit les bureaux ».), manque de transparence sur les critères de décision et existence présumée de fortes disparités entre les DT.

Une augmentation importante de la charge de travail

Cette augmentation de la charge de travail représente, pour beaucoup de personnes, la conséquence directe de la baisse des effectifs. Ce phénomène s'explique par le fait que cette dernière n'a pas été accompagnée d'une réduction (ou au moins d'une stabilisation) des missions et des projets. La surcharge de travail chronique observée dans de nombreux métiers donne le sentiment que les arbitrages ou choix nécessaires sur « ce qu'il faut continuer à faire et ce qui ne peut plus être fait » n'ont pas été opérés. La réduction des effectifs n'a pas non plus été accompagnée d'un ajustement ou d'une réactualisation suffisante ou formelle des « référentiels métiers » (les missions et tâches de chaque métier, leur priorité, leur temps à y consacrer, etc.). Confronté à un manque de moyens humains, désireux toujours faire leur métier comme avant et animés d'une conscience professionnelle forte, les personnes se retrouvent tiraillées et en difficulté dans leurs tâches quotidiennes.

Une évolution de l'ONF perçue comme induisant l'abandon progressif et « silencieux » de certaines missions régaliennes de service public

Le malaise social tire également sa source du constat – surtout exprimé par les personnels de terrain – que l'ONF n'assure plus, du fait de la baisse des effectifs, certaines de ses missions de service publics pourtant

essentielles et identitaires : les missions de garderie, de surveillance, de bornage ou encore les missions éducatives assurées auprès des écoles, ne peuvent plus être concrètement assurées comme dans le passé et avec un niveau de qualité suffisant. Cet état de fait pose d'autant plus problème aux yeux des collaborateurs ONF qu'il semble exister une sorte de « non-dit » sur le sujet, de manque d'arbitrage et de reconnaissance officielle de la situation de la part de la Direction Générale. Mal vécue par les personnes, cette évolution larvée qui se fait dans le « dos des citoyens » devient également visible aux yeux des communes et suscite de l'inquiétude vis-à-vis des relations historiquement fortes entre l'ONF et les élus : risque de perte de confiance et de dégradation durable de l'image de l'ONF (également aux yeux du grand public).

Une large majorité du corps social en opposition marquée avec la politique de coupe de bois

La politique de coupe de bois apparaît comme fortement contestée par la plupart des collaborateurs ONF rencontrés sur le terrain et en agence. Le sentiment que la logique de vente de bois à court terme – dictée par la nécessité d'atteindre des objectifs économiques - s'impose aujourd'hui face à celle de gestion durable de la forêt (qui, elle, se conçoit nécessairement à moyen ou long terme) est fortement répandu. Il s'appuie sur de nombreux exemples donnant l'impression que les activités économiques ont pris le pas, dans les discours et dans les actes, sur les activités non rentables ou non facturables ; Le fait que des décisions de coupes de bois puissent « prendre des libertés » par rapport à un plan d'aménagement défini pour les 15 années à venir constitue un exemple emblématique de décision prise, selon les collaborateurs, au seul critère de la dimension économique. Certaines décisions jugées non respectueuses des normes sylvicoles (comme les règles de peuplement) sont également perçues comme étant dictées par les mêmes impératifs. Le discours managérial semble également renforcer le sentiment que les prestations facturables sont systématiquement à privilégier dans l'activité des agents patrimoniaux. La logique commerciale s'impose dans l'activité courante quand un directeur d'agence demande à un agent patrimonial de ne pas verbaliser un exploitant pour maintenir de bonnes relations avec ce dernier. Certaines prestations aux communes sont désormais facturées (comme par exemple les sorties de classe en nature). Et de fait, les objectifs de vente de bois ont induit une augmentation de l'activité de martelage et des autres activités bois.

Le sentiment que le patrimoine forestier est menacé

Ce sentiment est là aussi largement partagé au sein des agences et omniprésent chez les agents patrimoniaux et les ouvriers forestiers. Le sentiment que l'« on coupe trop » revient dans de nombreuses bouches et traduit l'impression que le capital forestier serait en train d'être dilapidé. D'après les réponses au questionnaire de l'ASO, 60% des collaborateurs estiment que « l'ONF ne porte pas une attention suffisante à la gestion durable du patrimoine forestier ». Cette situation, en partie alimentée par la politique de coupe de bois, s'ancre également dans les évolutions récentes aux répercussions très concrètes : par manque de temps, les agents patrimoniaux ne peuvent plus contrôler les coupes des exploitants (« à quoi bon marteler si on ne peut pas contrôler les coupes après ? »). Le non-remplacement des agents patrimoniaux sur certains triages et l'augmentation de la taille de ces derniers induisent également une perte de connaissance du terrain et de finesse dans la gestion de la forêt. Il semble également que la vision globale de la forêt – nécessaire à la prise des décisions adéquates sur le triage qui ne peut être abordé que comme un « système » complexe - soit en train de disparaître au niveau de l'agence, en partie du fait du fonctionnement très cloisonné des différents services (voir plus loin).

D'autres faits sont également relevés et traduisent le malaise ressenti : une mission de biodiversité affichée mais dont les normes sont difficiles à faire appliquer sur le terrain ; des agents patrimoniaux qui estiment que plus personne ne s'inquiète de ce qui est fait sur le terrain (« seuls les chiffres de coupe sont contrôlés ») auxquels s'ajoutent des altercations et une agressivité croissante dans les relations avec le public, choqué par des coupes ou des ventes de bois (au bord de la route) désormais plus visibles ; des influences politiques locales (un élu local qui intervient auprès de la direction de l'ONF pour faire stopper des coupes) ou la constitution de chaînes humaines par des associations désireuses d'empêcher des travaux, sont des exemples marquants qui questionnent et affectent les personnels ONF.

Le tiraillement éthique pour plusieurs catégories de collaborateurs

L'ASO révèle que 59% des personnes interrogées – toutes catégories confondues - déclarent vivre un désaccord

entre leurs valeurs et celles de l'Office. Ce conflit de valeur est vivement ressenti par les personnels de terrain (agents patrimoniaux en tête). Il a pour conséquence chez nombre d'entre eux une forme de nécessité morale de «devoir protéger la forêt contre l'ONF ». Cette prise de position assumée induit une souffrance éthique et se traduit par des comportements de résistance à l'encontre de l'organisation et des décisions jugées contraires à l'intérêt de la forêt. Le sentiment d'une perte progressive des valeurs forestières est fortement exprimé, alors que ces mêmes valeurs revêtent à l'ONF une dimension identitaire extrêmement forte car au cœur des missions et des métiers. Enfin, 58% des personnes déclarent « un écart entre la qualité du travail qu'ils font et celle qu'ils aimeraient faire », cette qualité empêchée représentant pour de nombreux métiers une réalité difficile à vivre.

Des populations ouvrières dans une position difficile

Les populations d'ouvriers forestiers et les conducteurs de travaux qui les encadrent ont des problématiques propres, liées à leur position dans l'organisation de l'ONF. Leur regroupement dans des entités dédiées, perçu comme une amélioration de leurs conditions d'encadrement par la plupart des ouvriers forestiers, les a en quelque sorte « détachés » de l'office et leur fait craindre une « filialisation », voire une privatisation à terme. Ils sont désormais perçus par une partie des agents patrimoniaux comme faisant partie du secteur concurrentiel, facturant leurs prestations aux communes à des tarifs trop élevés par rapport au secteur privé. Les agents patrimoniaux réalisent pour les communes les devis des travaux qui sont réalisés par les ouvriers forestiers, ceci générant de nombreux litiges car les ouvriers forestiers estiment que les travaux à réaliser sont parfois sous-estimés volontairement par les agents patrimoniaux dans l'intérêt des communes. Les conducteurs de travaux, qui valident en théorie les devis, ne semblent pas avoir les moyens de se rendre sur place pour en valider la pertinence. A tout ceci s'ajoutent les importantes difficultés de santé d'une population ouvrière relativement âgée qui travaille dans des conditions de pénibilité et de dangerosité avérées.

Aux problématiques majeures décrites ci-dessus viennent s'ajouter plusieurs autres facteurs qui viennent aggraver le malaise mesuré au sein de l'Office.

Des interrogations profondes sur le « modèle économique » de l'ONF

L'expression des collaborateurs fait apparaître plusieurs interrogations et incompréhensions qui alimentent un sentiment de doute quant à la viabilité économique du fonctionnement de l'Office. Le sentiment que l'on impute tous les coûts de structures de l'ONF dans les prix des prestations (de l'agence travaux, des bureaux d'études) explique l'idée largement répandue que l'Office ne peut pas être compétitif dans ses activités concurrentielles. La nécessité d'aller chercher des contrats pour rentabiliser son propre poste (agence travaux, bureaux d'études), l'impression d'une force commerciale insuffisamment professionnelle et active, l'incompréhension ou le manque d'information sur les raisons de développement d'activités considérées comme hors cœur de métier (« on fait des rondpoints, l'atelier bois...») ou encore le constat que certaines missions pourtant réelles ne sont pas rémunérées par l'Etat (rôle en matière de gestion de captation des eaux par exemple) sont autant de sujets évoqués par des collaborateurs inquiets et dubitatifs quant à l'équilibre économique que l'ONF est censé atteindre.

Un pessimisme marqué quant à l'avenir de l'ONF

Le manque de confiance quant à l'avenir de l'ONF ressort comme une constante très forte exprimée par les collaborateurs. 77% d'entre eux se déclarent assez (37%) ou très pessimistes (40%) sur l'avenir de l'Office. Ce sentiment s'accompagne de très nombreuses rumeurs sur l'évolution à moyen terme de l'ONF : rumeurs de privatisation de certaines activités (agence travaux, bureaux d'études), de régionalisation de la gestion patrimoniale, de privatisation de l'ONF, etc. Cette vision pessimiste est alimentée par le vécu douloureux des réorganisations successives, la crainte de nouveaux changements à venir, les aléas politiques liés aux autorités de tutelle qui pèsent sur la gouvernance et l'inquiétude marquée sur l'avenir de certaines directions (Agence Travaux).

Un manque de confiance envers le management supérieur et la DG

Seulement 33% des collaborateurs ont confiance en leur responsable d'entité, 16% envers la Direction Générale (ils sont néanmoins 64% à avoir confiance en leur hiérarchique direct). Ces chiffres extrêmement forts témoignent d'une véritable rupture de confiance entre les personnels et leur management intermédiaire et supérieur. A cela s'ajoute un mode de fonctionnement managérial décrit comme très descendant par les collaborateurs. Au niveau des Directions Territoriales et des agences (dans une moindre mesure), les objectifs sont décrits comme descendants et imposés par la hiérarchie. Le management de certaines DT et agences est également jugé comme « tourné vers le haut et pas vers le terrain ». L'absence de confiance se niche aussi dans certaines décisions passées, mal vécues par les collaborateurs car associées à une forme d'hypocrisie (l'exemple des objectifs de coupe, surévalués car basés sur des normes IFN s'étant révélées fausses, est cité avec virulence par les agents patrimoniaux). Elle s'exprime enfin dans la perception que la ligne hiérarchique ne remonte pas suffisamment ou efficacement les problèmes du terrain, voire les atténue ou les nie.

Une menace latente ressentie pour son propre avenir individuel

56% des personnes interrogées se déclarent « très ou assez pessimistes » pour leur avenir professionnel. Elles sont pessimistes à 65% sur l'avenir de leur équipe/service. Cette inquiétude pour son avenir individuel s'exprime également dans les discours des personnes, qui évoquent leur crainte de fermetures d'agence (qui entraînent des mutations géographiques forcées, avec des conséquences en matière de transport et d'équilibre de vie), la peur de suppression de postes ou de triages alimentée par le caractère « aléatoire » de ces suppressions (on n'en connaît pas la logique ni les critères étayant les décisions). Chez les agents patrimoniaux, cette anxiété s'exprime également par le sentiment d'une disparition du métier à terme (« *On fera de la forêt sans forestier* »).

Un manque de reconnaissance et de considération fortement ressenti

Ce phénomène apparaît comme très marqué, notamment pour les fonctions d'ouvriers et d'agents patrimoniaux. Les premiers la mesurent à un sentiment de non-reconnaissance à sa juste importance de la dureté et de la dangerosité des métiers de terrain. Les ouvriers forestiers vivent également mal le fait de n'être jamais cités dans les publications de l'ONF et estiment globalement que leurs connaissances sylvicoles sont insuffisamment reconnues. Les agents patrimoniaux, eux, estiment de façon très marquée le sentiment de ne pas être écoutés par les autres services avec lesquels ils sont en relation sur leur triage. Les décisions leur échappent fréquemment voire les désavouent, situations fréquentes et synonymes d'une forme de négation de leur connaissance technique de la forêt. Globalement, 74% des collaborateurs ONF estiment « que les efforts supplémentaires ne sont pas reconnus ou appréciés ». Le manque de considération ressenti semble, quant à lui, généré par deux phénomènes principaux qui marquent les individus : l'absence ou les délais très longs de réponse aux demandes faites par les collaborateurs (qu'il s'agisse d'une demande de matériel, d'évolution de poste...) est interprétée comme un manque de considération de leur problèmes ou de leurs souhaits et donc de leur personne. A ceci s'ajoute des pratiques de management et de communication qui semblent laisser la place à beaucoup de non-dits, de « transformations silencieuses » parfois décrites comme du véritable mépris à l'égard des personnels.

Un collectif de travail qui s'affaiblit et un isolement professionnel qui s'accroît

Enfin, les nombreux entretiens réalisés ont permis de mettre à jour ce qui semble correspondre à un affaiblissement progressif des liens sociaux entre les personnes. Si l'ambiance au travail et les relations entre collègues restent majoritairement bonnes au sein de l'Office, les relations de travail ont tendance à se distendre par rapport au passé, favorisant l'apparition de conflits auparavant plus rares. Au sein des agences, plusieurs éléments ont été décrits : des équipes se côtoient plus mais ne se parlent plus, au sein de la même agence, du fait de la spécialisation des services ; un sentiment partagé d'éloignement fort du terrain et de la mission de l'ONF (perte de sens et de mission commune) lié également à la fragmentation des tâches au sein des services ; la raréfaction des moments de convivialité (pots de départ...) et rituels symboliques (ouvrier du mois,...) regrettés par les anciens.

A ceci s'ajoute le sentiment d'une organisation DT/Agence/Siège devenue complexe, qui ne se connaît pas (« on ne sait pas qui fait quoi ») et qui accroît les difficultés de collaboration. 41% des collaborateurs déclarent « être très mal informés sur ce qui se passe dans les autres services ». Enfin, le sentiment d'isolement professionnel correspond à une réalité incontournable fréquemment exprimée par certaines catégories de personnels. Le « sentiment de solitude dans le travail » est ressenti par 45% des collaborateurs ONF, cette proportion montant à 55% chez les agents patrimoniaux, 57% chez les RUT et 56% chez les experts, chefs de projets ou de mission spécialisés.

2.3 Principaux dysfonctionnements organisationnels identifiés au cours de l'audit

De manière synthétique, l'audit socio-organisationnel fait apparaître une organisation ONF qui s'est progressivement coupée du terrain, où le modèle d'organisation matriciel en services semble avoir imposé, au niveau des agences, ses objectifs et son fonctionnement à l'organisation hiérarchique. L'absence d'arbitrages des objectifs à un niveau local (agence) combiné à l'incapacité ou l'impuissance du management de proximité à répondre aux problématiques des personnels de terrain semble avoir bloqué et dissuadé les processus de remontée des problèmes et donc leur traitement, empêchant ainsi l'amélioration et la régulation continue de l'organisation. Confronté à ces lourdeurs, en désaccord avec les directives, le système d'objectifs et les changements de l'ONF, certaines catégories de personnels ont adopté des stratégies de contournement assumées (voire de désobéissance) face aux demandes de l'organisation, stratégies permises par la très forte autonomie dans le travail dont dispose la majorité des personnels (et par un certain manque de contrôle hiérarchique).

Les principales problématiques organisationnelles constatées au cours de l'audit sont les suivantes :

Les dysfonctionnements d'une organisation qui s'est coupée du terrain alors que tout son fonctionnement en reste éminemment dépendante :

- Une mise en œuvre de l'organisation matricielle qui génère de nombreux dysfonctionnements
- La situation paradoxale des agents patrimoniaux
- Une organisation qui se transforme sans écoute de ses personnels
- Une déconnexion très forte perçue entre le Siège (Directions centrales) et le terrain

Un management intermédiaire et de proximité qui est en incapacité de réguler les problèmes organisationnels localement

- Un « échelon d'agence » qui n'a pas les moyens de résoudre les problèmes de l'activité courante
- Un « échelon Direction Territoriale » perçu comme lointain
- Un management de proximité débordé, sans grand poids décisionnel ni action de régulation

Des collaborateurs ONF qui mettent en place des stratégies de compensation pour arriver à faire fonctionner l'organisation, en ayant renoncé à faire remonter les problèmes

- Un contournement des procédures et directives très fréquent
- Des décisions ou comportements de résistance vis-à-vis de l'organisation

D'autres problématiques majeures qui contribuent aux dysfonctionnements observés :

- Un système d'information déficient qui grève la productivité
- Une gestion de réduction des effectifs pas professionnalisée, jugée brutale, opaque et insuffisamment accompagnée
- Une problématique en termes d'évolution et de gestion des carrières
- Une articulation Agence Travaux (AT) – Agents Patrimoniaux qui ne fonctionne pas comme elle devrait
- Une usure professionnelle très marquée au sein des métiers de terrain

Les dysfonctionnements d'une organisation qui s'est coupée du terrain alors que tout son fonctionnement en reste éminemment dépendante

Le premier constat qui s'impose est celui d'une organisation ONF qui, au fil des différentes réorganisations et évolutions, semble s'être coupée du terrain. Ce phénomène est d'autant plus frappant que le fonctionnement de l'ONF – ainsi que ses missions – repose encore pour l'essentiel sur un travail fait sur le terrain (celui des agents patrimoniaux, des personnels de l'agence travaux, des experts) et sur des connaissances et informations qu'il faut aller y chercher, la notion de triage restant centrale dans l'approche et la gestion des enjeux de la forêt.

Cet éloignement du terrain, de la part des personnels du Siège mais aussi des services des agences et des directions territoriales, s'inscrit dans une évolution progressive mais constitue aujourd'hui un fait observé à plusieurs niveaux.

Une mise en œuvre de l'organisation matricielle qui génère de nombreux dysfonctionnements

L'organisation matricielle telle qu'elle fonctionne actuellement au sein de l'ONF – et qui peut se résumer schématiquement par la mise en place de directions centrales (au Siège) déclinées en services spécialisés au niveau des agences (service bois, chasse, aménagement...) – semble être au cœur de plusieurs des dysfonctionnements organisationnels constatés. Les directions de services au sein des agences semblent avoir en effet pris l'ascendant sur l'organisation hiérarchique de terrain et notamment sur la ligne opérationnelle directeur d'agence-RUT-AP. Cette réalité se traduit au niveau des triages par le fait que les décisions des chefs de services semblent aujourd'hui s'imposer aux agents patrimoniaux.

Cet état de fait génère des problèmes très concrets pour les personnes parmi lesquels :

- Une multiplication de donneurs d'ordre et de décideurs potentiels au sein des agences qui se traduit notamment par de nombreuses demandes d'informations (parfois identiques) faites par les différents services aux agents patrimoniaux (ces derniers vivant les services comme une sorte de seconde hiérarchie)
- Une spécialisation fonctionnelle des personnes, conséquence de la spécialisation des services, qui induit une fragmentation des tâches poussée et souvent le fait que certaines compétences sont détenues par une seule personne (ce qui pose des problèmes lorsqu'elle est absente ou en congé)
- Des experts et les chefs de service – en surcharge chronique de travail – qui n'ont plus le temps d'aller sur le terrain, renvoyant le sentiment que « de nombreuses décisions sont prises de derrière le bureau »
- Un manque d'arbitrage et de cohérence dans les décisions : 60% des répondants au questionnaire déclarent : « Je suis fréquemment dans des situations qui manquent d'arbitrage », tandis que 52% déclarent « recevoir des instructions contradictoires ».

Des problèmes liés à l'application du système d'objectifs

Le système d'objectifs par service mis en place dans ce modèle d'organisation matriciel crée lui aussi plusieurs problèmes majeurs dont celui d'un fonctionnement « en silo » au sein d'une même agence : chaque service fonctionne de manière autonome, centrée sur l'atteinte de ses propres objectifs, avec pour conséquence une perte de liens transversaux (63% des personnes déclarent que « les échanges entre les services sont inefficaces dans mon travail ») et l'apparition de conflits d'intérêts. Parfois contradictoires entre eux (par exemple, un plan de gestion remis en cause pour des nécessités de coupe), ces objectifs contribuent également à la perte d'une vision globale du triage et donc des enjeux de gestion durable de la forêt.

Le système d'objectifs par services, critiqué par un grand nombre de personnes, est jugé de manière négative par 3 collaborateurs sur 4 (75% des collaborateurs pensent que le management par objectif a eu un effet « assez ou très défavorable ») ; il semble de surcroît parfois appliqué de façon mécanique ou absurde par la hiérarchie (« tu as déclaré 58 avalanches l'an dernier, il faudra atteindre 70 cette année »).

De manière plus globale, il semble que la mise en œuvre de l'organisation matricielle par services ne soit pas aujourd'hui équilibrée par une nécessaire régulation, une mise en débat et une mise en cohérence des différents objectifs au niveau de l'agence. C'est finalement au niveau de l'agent patrimonial, à la croisée de toutes les demandes et de toutes les contradictions (en témoigne le nombre d'informations qui lui sont demandées), que repose cette intégration forcée des différents enjeux et objectifs sur son triage. Fonction qu'il n'est pas censé assumer et pour lequel il n'est pas nécessairement préparé et insuffisamment soutenu.

La situation paradoxale des agents patrimoniaux

Le rôle et la place des agents patrimoniaux, qui déclarent en majorité vivre aujourd'hui une situation très difficile, constituent en effet un élément paradoxal de l'organisation ONF. A l'heure actuelle, leur rôle reste central dans l'organisation : ils demeurent l'interlocuteur naturel des élus, sont le fournisseur de nombreuses données de terrain pour les services spécialisés, et portent encore la responsabilité du triage selon le Code Forestier. Pourtant, de nombreuses décisions relatives à leur triage sont aujourd'hui prises sans eux par les services : la phrase « nous sommes devenus de simples exécutants » résume bien le sentiment général. Il n'en demeure pas moins que, du fait de l'insuffisante régulation décrite précédemment, l'agent patrimonial se retrouve dans de nombreux cas seul à devoir arbitrer des demandes ou prendre des décisions importantes sur son triage.

Une organisation qui se transforme sans écoute de ses personnels

86% des collaborateurs estiment que « l'ONF ne porte pas une attention suffisante à l'écoute de ses personnels ». Ce chiffre résume assez bien l'impression généralisée d'un fonctionnement avant tout imposé « d'en haut », qui se traduit notamment au niveau de processus et d'une culture décisionnels très descendants et offrant peu de place à la pédagogie et aux échanges. 71% des personnes déclarent que « la communication et les échanges d'informations ne sont pas satisfaisants », 50% estimant « ne pas avoir un accès facile aux informations concernant les évolutions de l'ONF ». Cette perception ressentie par les personnels pose problème dans un contexte de conduite du changement où l'écoute des personnes constitue traditionnellement un élément incontournable d'adhésion des personnes, ainsi qu'une source importante d'amélioration continue de l'organisation. Elle concourt à alimenter la distance entre le Siège et le terrain. Elle renvoie aussi à un management de proximité qui, dans l'incapacité de répondre aux attentes des équipes ou éprouvant un sentiment d'impuissance, semble lui-même résigné et peu porteur du changement.

Une déconnexion très forte perçue entre le Siège (Directions centrales) et le terrain

L'audit, qui pour rappel a privilégié dans sa méthodologie l'expression des personnels rattachés aux agences territoriales, fait apparaître un Siège et des directions métiers perçus comme très distants du terrain. C'est d'abord l'absence de connaissance du terrain qui est vivement reprochée dans la production de nombreuses normes, directives, notes de services qui ne prennent pas suffisamment en compte l'extrême diversité des triages ; la volonté des directions du Siège de normaliser l'activité se heurte par exemple aux spécificités du terrain (« 4000 ha de cailloux, c'est pas pareil que 4000 ha de forêt ») et est d'autant plus mal vécue qu'elle s'impose aux acteurs de terrain sans réelle marge de manœuvre. A ceci s'ajoute le sentiment de devoir remonter beaucoup d'information au Siège, notamment via les outils informatiques, sans avoir de retour sur l'utilité et l'exploitation de ces données. Cette situation est d'autant plus mal perçue par les agents patrimoniaux qui expriment le sentiment que la qualité de leur travail n'est en fait en aucun cas contrôlée au travers de ces remontées d'informations, renforçant le sentiment que le Siège n'y attache finalement pas d'importance. Enfin, la perception d'une sorte de technocratie établie au Siège est alimentée par l'idée de l'arrivée d'un grand nombre de cadres venant d'autres organismes d'Etat et connaissant insuffisamment l'Office et ses métiers.

D'autres dysfonctionnements concourent à renforcer ce fossé entre le Siège et le terrain, notamment en matière de procédures d'achats et d'informatique. Le problème des achats est ressorti comme particulièrement fort et symbolique de la méconnaissance et de la non-prise en compte des besoins du terrain. Il est vécu par certains comme une forme de mépris : l'achat national de Citroën C3 (« la voiture avec la garde au sol la plus basse » comme elle a été décrite au cours des entretiens) inadaptée aux terrains accidentés, des tenues vestimentaires uniformes ne prenant pas en compte les écarts de climat entre les régions, le choix des

TDS restés longtemps sur des étagères et à la maintenance coûteuse, sont autant d'exemples marquants renvoyant également l'idée d'un gaspillage et d'économies de bouts de chandelle. La lourdeur de la procédure administrative pour tout achat de matériel est elle aussi fortement dénoncée. Les dysfonctionnements informatiques sont également révélateurs, aux yeux des personnels de terrain, de cette non-prise en compte de leurs besoins par le Siège. Les problèmes de performance quotidiens, la lourdeur de certaines applications dont l'interface mériterait d'être simplifiée pour des utilisateurs occasionnels ou encore des choix de logiciels faits à l'encontre des souhaits et des habitudes passées des utilisateurs sont quelques illustrations citées par les collaborateurs. Le déploiement à grande échelle de logiciels insuffisamment stables pour lesquels le terrain fait office de « bêta-testeur » est lui aussi vivement critiqué.

Un management intermédiaire et de proximité qui est dans l'incapacité de réguler les problèmes organisationnels localement

Un « échelon d'agence » qui n'a pas les moyens de résoudre les problèmes de l'activité courante

L'expression des collaborateurs fait ressortir de manière marquée une absence de régulation de l'activité (et de ses difficultés) au niveau de la direction de l'agence territoriale. Le poste lui-même de directeur d'agence ressort comme un échelon hiérarchique difficile (ce type de poste s'avère d'ailleurs compliqué à pourvoir dans certaines régions), dépossédé des décisions techniques (en grande partie captées par les services spécialisés) et dont l'action a tendance à se réduire à gérer uniquement les problématiques individuelles et de management. Les réunions du comité de direction de l'agence apparaissent également comme de simples organes de communication d'information et non comme des espaces d'arbitrage et de décisions entre les différents services. L'absence de capacité de l'agence à négocier les objectifs avec la Direction Territoriale contribue également fortement à en réduire la marge de manœuvre décisionnelle. Enfin, l'absence d'instance de dialogue social à l'échelle de l'agence (le CTT est géré au niveau de la direction territoriale) prive le directeur d'agence d'un espace d'échange alternatif qui pourrait permettre l'écoute et le dialogue avec les personnels.

Cette incapacité technique et managériale de la direction d'agence à résoudre les difficultés du quotidien est directement à mettre en lien avec les dysfonctionnements liés au fonctionnement matriciel des services décrits précédemment.

Un « échelon Direction Territoriale » perçu comme lointain

Le niveau direction territoriale ne semble pas pallier l'insuffisance constatée au sein des agences. Les DT sont en effet vécues par la majorité des collaborateurs comme un niveau lointain, éloigné du terrain et méconnu (on en connaît mal le rôle et les directeurs). Elles constituent de fait une strate de plus entre le terrain et le Siège, contribuant ainsi aux yeux des collaborateurs à ralentir les circuits de décisions et la remontée des problèmes.

Un management de proximité débordé, sans grand poids décisionnel ni action de régulation

Si la majorité des collaborateurs témoigne d'une bonne entente avec son supérieur hiérarchique immédiat, ce dernier apparaît jouer un rôle limité sur différents registres relevant de sa mission habituelle dans une organisation. Insuffisamment en soutien de son équipe (45% des répondants déclarent « un manque de soutien de leur supérieur hiérarchique »), il est perçu comme manquant de moyens et de pouvoir de décision (son incapacité en matière d'achat de matériel est symbolique à cet égard). Les RUT apparaissent débordés par les tâches de gestion administrative et de reporting (ainsi que par les problématiques personnelles de leurs agents) ce qui les rend peu disponibles ; leur incapacité à soutenir leur équipe en prenant par exemple des positions fermes dans les situations nécessitant de l'arbitrage est pointée par leurs subordonnés et fait écho à des réunions d'équipes se résumant trop souvent à une simple descente d'information. Chez les RUP, principalement issus de la filière technique, les compétences en management sont également incertaines, l'essentiel de leur tâche étant accaparée par la planification de la charge de travail.

Enfin, RUT comme RUP semblent avoir du mal (ou parfois refuser) à « endosser » ou discuter les objectifs qui leur sont demandés ; le RUT peut avoir tendance à faire « tampon » sur ce sujet entre sa hiérarchie et ses agents patrimoniaux tandis que le RUP fera preuve de compréhension en cas de dépassement d'un chantier si

celui-ci a été sous-estimé dans le devis. Un manque d'autorité (notamment en matière disciplinaire) et de capacité de contrôle de l'activité de l'équipe semblent également caractériser un mode de management qui laisse de fait beaucoup de liberté aux personnes.

Des collaborateurs ONF qui mettent en place des stratégies de compensation pour arriver à faire fonctionner l'organisation, en ayant renoncé à faire remonter les problèmes

C'est ici l'un des éléments marquants révélés par l'audit, au travers des entretiens individuels et collectifs où la liberté d'expression a été forte chez les collaborateurs sollicités. 63% des collaborateurs de l'ONF ne sont pas satisfaits « de la manière dont les règles et procédures sont mises en application au sein de l'Office ». Ce chiffre reflète bien le constat d'une majorité de collaborateurs actuellement opposés, désabusés, voire en colère face aux insuffisances de l'organisation et au fonctionnement actuel de l'Office. Cette posture a pour conséquence des stratégies de contournement, de résistance voire d'opposition marquée (notamment chez les agents patrimoniaux) aux directives ou aux consignes ; ce qui en soi contribue à masquer les difficultés existantes et alimente une forme de cercle vicieux où l'absence de remontée des problèmes empêche *de facto* leur résolution et donc l'évolution vers une organisation plus fluide et plus efficace.

Un contournement des procédures et directives très fréquent

Plusieurs exemples illustrent ces comportements retrouvés au sein de plusieurs métiers :

- « *On ne remplit plus la fiche travaux (car elle ne peut pas tout préciser) et on va sur chaque début de chantier* » (Agent Patrimonial)
- « *On ne respecte pas le martelage à la bombe car on est en désaccord avec la directive* » (Agent Patrimonial)
- « *On continue à marteler au pied les moins de 40 (sinon on peut plus contrôler) ; on ne saisit pas tout dans le TDS et le RUT rectifie après.* » (Agent Patrimonial)
- « *La mise à jour d'une cartographie passe par le Siège (processus très long) donc on privilégie la demande du terrain et on rectifiera plus tard* » (Aménagiste)
- « *Parce que certaines applications ONF sont inadaptées, on fait des fichiers locaux en parallèle* » (Chef de service)

Ce type de comportement, qui n'est pas mal intentionné en soi car il s'inscrit dans une volonté de bien faire, pose problème dans la mesure où il est le plus souvent officieux et dissimulé aux yeux de ceux qui, bien souvent au Siège, établissent les procédures de travail ou conçoivent les outils à utiliser sur le terrain. Parce qu'ils sont souvent résignés (ou que cela leur a été reproché par leur hiérarchie), les personnels de terrain ne remontent plus les problèmes comme ils le devraient. Cette situation contribue à élargir le fossé et l'incompréhension entre les personnels des agences et les directions du Siège. Elle freine également les processus d'amélioration continue de l'organisation.

Des décisions ou comportements de résistance vis-à-vis de l'organisation

Ce phénomène se retrouve principalement chez les Agents Patrimoniaux qui, pour une partie importante d'entre eux, se décrivent comme en forte opposition avec certains des choix et orientations de l'Office ; pour illustrer cela, ils expriment servir : premièrement l'intérêt de la forêt, puis celui de leurs communes (dans le cas de forêts communales) puis, en dernier lieu seulement, l'intérêt de l'ONF. Cette échelle de valeur induit parfois des stratégies spécifiques pour justifier ou influencer des décisions sur leur triage. Par exemple, si l'intérêt du triage le requiert, un agent patrimonial pourra suggérer au Maire de refuser tel ou tel chantier proposé par l'ONF, pour pouvoir ainsi opposer ce refus à sa hiérarchie. Cette forme de résistance éthique, parfaitement assumée par ceux qui l'expriment bien que probablement difficile à vivre, s'appuie sur une responsabilité morale et le devoir de « ne pas prendre plus que ce que la forêt peut donner ». Elle concourt aussi au fonctionnement « masqué » de l'organisation décrit précédemment et ne semble pas visible et/ou limitée par un RUT parfois résigné et lui-même en opposition passive avec certains des objectifs qui lui sont imposés.

D'autres problématiques majeures contribuent aux dysfonctionnements observés :

Un système d'information déficient qui grève la productivité

50% des personnes interrogées estiment « avoir des outils informatiques non adaptés à leur travail ». Au-delà de cette inadéquation des outils informatiques largement exprimée au cours des entretiens (« des outils pensés par et pour des gestionnaires » sans prise en compte suffisante des besoins des utilisateurs), l'informatique constitue aujourd'hui au sein de l'Office une source importante de tracas et de pertes de temps quotidiens : problèmes de performance des applications (en partie liés à la qualité inégale du réseau sur le territoire), plantages multiples des PC, interfaces jugées peu ergonomiques et trop riches, fréquente double saisie d'informations...sont quelques unes des critiques très nombreuses à l'égard de l'informatique qui ne semble pas apporter de gain de productivité probants. Nous ne détaillerons pas ici plus avant cette dimension (un audit informatique a été récemment réalisé au sein de l'Office) mais les problèmes rencontrés constituent indéniablement une source de perte d'efficacité venant s'ajouter à la surcharge de travail chronique précédemment décrite.

Une gestion de la réduction des effectifs non professionnalisée, jugée brutale, opaque et insuffisamment accompagnée

L'expression des collaborateurs au cours de l'audit fait ressortir la gestion de la réduction des effectifs comme une problématique organisationnelle majeure et prioritaire. Les façons avec lesquelles s'opèrent les annonces et les mises en œuvre des mutations et des suppressions de postes apparaissent brutales aux yeux de collaborateurs déjà très anxieux sur le sujet. L'absence de visibilité et de règles transparentes concernant la désignation des postes qui seront ou sont supprimés alimentent un sentiment d'opacité et d'inéquité persistant : sentiment que le terrain a été beaucoup plus touché par les réductions d'effectifs que le Siège ou que des disparités fortes existent entre les Directions Territoriales (l'absence de chiffres officiels laissant à penser que certaines ne respectent pas leurs objectifs en la matière). La gestion des intérim (responsabilité temporaire d'un triage) est également mal vécue par les agents patrimoniaux (« l'intérim génère du stress et à la fin, il rentre de façon insidieuse dans le triage »). A ceci s'ajoute un accompagnement insuffisant des personnels concernés par les suppressions de poste : l'absence d'une aide personnalisée pour retrouver un emploi renvoie le sentiment de personnes livrées à elles-mêmes pour se retrouver un poste, avec un accès parfois difficile aux annonces de postes à pourvoir.

Une problématique en termes d'évolution et de gestion des carrières

L'expression des personnels au cours des nombreux entretiens fait également ressortir un ensemble de problèmes et d'enjeux en termes de gestion et d'évolution des carrières des personnels. Le premier point touche à la lourdeur de la gestion des demandes des collaborateurs (en termes de gestion ou d'évolution) qui se plaignent de délais de réponse très longs (liés en partie à la gestion centralisée au niveau du Siège) voire d'absence de réponse. Ce manque de réactivité sur un sujet qui leur est cher touche les personnes et alimentent un sentiment de manque de considération parfois vivace plusieurs années après les faits. En ce qui concerne les demandes de promotion, un sentiment de manque de transparence et d'inéquité est également fortement ressenti : 80 % des collaborateurs estiment que « les évaluations et promotions sont faites de façon non équitable ». Il s'ajoute à un sentiment d'être en butée de carrière chez des personnes recalées par le système de concours qui ne reconnaît pas l'expérience acquise. Deux autres sujets connexes émergent par leur importance symbolique aux yeux des personnels : une aide insuffisante au maintien dans l'emploi des personnes en incapacité (des licenciements d'ouvriers déclarés inaptes sont jugés choquants) ainsi que des inquiétudes en matière de transmission des savoirs (76 % des collaborateurs estiment que « l'ONF porte une attention insuffisante à la transmission des savoirs ») notamment exprimées par les agents patrimoniaux soucieux de l'accompagnement insuffisant des jeunes embauchés et de l'avenir de leur triage.

Une articulation Agence Travaux – Agents Patrimoniaux qui ne fonctionne pas comme elle devrait

La création de l'Agence Travaux et son fonctionnement avec les agents patrimoniaux ne constitue pas en soi un dysfonctionnement majeur observé au cours de l'audit : la plupart du temps, les intéressés des deux côtés décrivent des travaux qui se déroulent dans de bonnes conditions. Les interactions entre agent patrimonial et

ouvriers forestiers/conducteurs de travaux continuent néanmoins de générer des conflits (rares mais réguliers) fréquemment centrés sur la fin et la réception des travaux. Le fait que l'agence travaux soit amenée à produire des travaux qui ont été évalués (et potentiellement *sous-évalués*) par l'agent patrimonial constitue une forme de paradoxe et alimente des tensions où la dimension personnelle (le « caractère » de l'agent ou celui du conducteur de travaux) joue un rôle important dans l'ampleur du conflit. Le manque de visibilité de l'agent patrimonial sur la planification (parfois très tardive selon lui) et la réalisation des travaux sur son triage sans qu'il en soit informé, sont également mentionnés.

De manière plus globale, c'est le positionnement de l'Agence Travaux au sein de l'ONF qui semble aujourd'hui problématique pour une entité faisant partie intégrante de l'Office ; Certains agents patrimoniaux déclarent par exemple préférer travailler avec des entreprises privées et n'hésitent pas à mettre l'agence travaux en concurrence dans les appels d'offres. La façon dévalorisante et détachée avec laquelle est parfois évoquée l'agence travaux par certains agents (« c'est une filiale ») témoigne également des séquelles affectives qu'a laissées sa mise en place et du détachement qu'il a généré chez les agents patrimoniaux.

Une usure professionnelle très marquée au sein des métiers de terrain

Enfin, l'audit-diagnostic socio-organisationnel (au travers notamment des observations menées par des consultants ergonomes CAPITAL SANTE sur le terrain) a permis de confirmer une problématique majeure d'usure professionnelle chez les collaborateurs de terrain (personnels de l'agence travaux et agents patrimoniaux). Concrètement, cette situation se traduit par de nombreux collaborateurs physiquement diminués, en incapacité d'effectuer l'intégralité de leurs tâches et étant par conséquent moins productifs. Au-delà de la pénibilité engendrée pour les personnes concernées, ce phénomène d'usure professionnelle a des répercussions directes, insuffisamment connues et prises en compte par l'organisation et sur le plan de l'adéquation entre les moyens humains réellement disponibles dans une équipe et la charge de travail qui lui est affectée. L'exemple d'une journée de martelage organisée, prévoyant 7 agents patrimoniaux sur le papier dont 2 ne peuvent en fait plus marteler, correspond à une illustration concrète fréquemment rencontrée. 49% des effectifs de l'ONF ayant plus de 50 ans, cette problématique rend d'autant plus nécessaire la mise en place d'une démarche d'envergure de prise en compte de la pénibilité à l'échelle de l'Office.

2.4 Des facteurs de satisfaction et d'équilibre très puissants

En contrepoint des problématiques précédemment décrites, l'audit socio-organisationnel a permis de faire apparaître et verbaliser un certain nombre de facteurs positifs très marqués qui, bien qu'ils ne suffisent pas à compenser les malaises et dysfonctionnements observés, sont particulièrement forts. Partagés par la grande majorité des personnels, ils constituent donc des points d'appuis culturels et organisationnels qu'il conviendrait de préserver. Compte-tenu de l'objectif de l'audit, ces différents thèmes n'ont pas été approfondis plus que nécessaire. En voici donc l'essentiel :

- **Une passion forte du métier**

Cette passion du métier fortement exprimée au cours des entretiens se retrouve dans l'évaluation de la satisfaction au travail : 31,6% des personnes montrent une satisfaction élevée, 52,4% une satisfaction moyenne et seulement 16% une insatisfaction.

Cette satisfaction semble s'appuyer sur deux éléments très fréquemment exprimés au cours des entretiens : la diversité des tâches et la forte autonomie laissée dans le travail (en termes d'organisation personnelle et d'organisation du temps notamment).

A ceci s'ajoute la satisfaction très consciente de travailler au milieu de la nature et pour la nature, élément fondamental de l'intérêt du métier pour les ouvriers forestiers et les agents patrimoniaux et porteur de beaucoup de sens.

- **Les relations avec les collègues**

La qualité des relations entre collègues demeure bonne pour la majorité des personnes, ainsi que l'ambiance au sein des agences et des équipes. La relation avec le supérieur hiérarchique immédiat est également très majoritairement décrite comme bonne sur le plan humain.

- **Un attachement à l'Office qui reste fort**

Deux principaux chiffres étayent ce constat : 65% des collaborateurs « souhaitent poursuivre à l'ONF » et 68% d'entre eux se disent « fiers de travailler à l'ONF », fierté qui ne semble pas diminuer avec les années (ils étaient 71% selon l'enquête IPSOS réalisée en 2005).

Enfin, dernier point qu'il convient de mentionner car il a fait l'unanimité chez les différentes catégories de personnel concernées, le fonctionnement d'experts en réseau (qui concerne des agents patrimoniaux, des membres de bureaux d'études, des aménagistes) est très apprécié par les intéressés qui y voient un enrichissement de leur mission ainsi qu'une reconnaissance de leurs compétences.

3- RECOMMANDATIONS EMISES PAR LE CABINET

Cette section décrit succinctement les principales pistes d'actions proposées par CAPITAL SANTE à l'ONF. Ces pistes – baptisées « chantier » - ont été détaillées oralement au Comité de Pilotage lors de la restitution des 25 et 26 avril 2012. Elles sont le fruit des réflexions du cabinet sur les priorités à adresser et n'engagent que ce dernier. Il est important de noter que ces pistes sont également proposées sans que le cabinet ne dispose des informations exhaustives sur les projets qui ont déjà été mené, sont en cours ou ont été décidés par l'Office.

La présente section se décompose en :

- Une note préliminaire
- Une recommandation préliminaire
- 11 chantiers «nationaux » prioritaires selon le cabinet

35 pistes d'actions pour les principales catégories de métiers ont également été remises au Comité de pilotage dans le diaporama powerpoint du 26 avril 2012 et ne sont pas décrites ici.

3.1 Note préliminaire

Selon nous, trois axes nous semblent devoir sous-tendre « en toile de fond » les plans d'actions qui seront mis en œuvre à la suite de l'audit-diagnostic socio-organisationnel :

- Donner aux personnels un projet d'avenir plus clair (et à long terme) dans lequel se reconnaître et se projeter nous apparaît aujourd'hui incontournable pour apaiser le malaise social actuel. Ceci implique de clarifier la cible d'évolution de l'ONF : Quelles sont ses missions ? Quelle est l'adéquation entre ses moyens et ces missions ? En quoi les activités économiques de l'ONF participent-elles de sa mission de gestion durable des forêts publiques ? Quelle est la contribution de chaque métier à cette mission ? Autant de questions essentielles qui doivent progressivement trouver des réponses claires pour les collaborateurs.
- Recréer la confiance avec les personnels : l'audit socio-organisationnel, voulu par la DG en accord avec les Organisations Syndicales, représente une démarche consensuelle positive qui peut contribuer à recréer la confiance. La nécessité d'agir vite avec quelques mesures fortes et symboliques nous semble nécessaire pour envoyer un signal fort reconnaissant les difficultés actuelles que rencontrent les collaborateurs.
- Pour poursuivre la démarche engagée par l'audit dans ce sens, la communication des résultats représente en soi l'opportunité de moments d'échanges (locaux et à petite échelle) très propices à poursuivre la volonté d'écoute et de proximité de la direction. La réalisation des plans d'actions devra également s'appuyer sur une démarche très participative réservant une place importante à l'écoute et à la contribution des personnels.

CAPITAL SANTE tient également à mentionner un point précis et très important à nos yeux au regard de la santé des personnes : compte-tenu des très fortes attentes exprimées par les collaborateurs ONF au cours de l'audit (et des fortes déceptions nées de l'audit social de 2005), nous attirons l'attention de l'ONF sur le fait que l'absence de communication des résultats de l'audit, ou l'absence de plan d'action significatif, pourraient contribuer à accroître les risques et troubles psychosociaux déjà fortement présents dans l'Office.

3.2 Recommandation préliminaire relative aux suppressions de postes

Compte-tenu de la situation générale que nous avons pu observer au sein de l'ONF, la gestion des suppressions de postes nous apparaît constituer un élément très sensible du contexte actuel. Notre appréciation de ce sujet nous amène à penser que la suppression des postes ne peut pas continuer actuellement sans :

- que les collaborateurs aient une vision plus claire des missions cibles de l'ONF
- que les collaborateurs aient une vision plus claire de comment ils pourront travailler avec moins d'effectifs
- la mise en place d'une politique d'encadrement et d'accompagnement des suppressions de poste

Selon nous, les dysfonctionnements organisationnels constatés, conjugués à l'état de santé et de démotivation des personnels, engendrent des situations de productivité actuellement dégradées qui rendent problématiques de nouvelles suppressions de postes à court terme.

Nous recommandons donc à l'ONF de mettre un plan d'action significatif, basé notamment sur les chantiers décrits ci-après, plan au sein duquel le chantier n°7 (qui porte sur l'accompagnement des évolutions d'effectifs et la gestion des carrières) doit constituer une priorité.

3.3 Chantiers prioritaires selon CAPITAL SANTE

Voici la liste des chantiers qui nous semblent prioritaires. Ils ne sont pas ici classés par ordre d'importance.

- **Chantier n°1 : Clarifier le rôle et l'activité de l'agent patrimonial**

Ce chantier correspond à la nécessité d'engager une réflexion concertée sur l'avenir du métier d'agent patrimonial. La résolution des difficultés actuelles nous semble devoir passer par une redéfinition (ou au moins une clarification) des missions traditionnelles de l'AP, des moyens et du temps à y consacrer, pour coller à une nouvelle réalité où les moyens humains et les enjeux pour l'ONF ne sont et ne seront plus les mêmes.

- **Chantier n°2 : Revaloriser les métiers de l'agence travaux**

Ce chantier vise principalement à revaloriser le rôle et les compétences de l'agence travaux, en reconnaissant sa contribution à la mission patrimoniale de l'ONF. Les ouvriers forestiers ont besoin d'être reconnus pour leurs compétences (notamment sylvicoles) qui méritent une évaluation individuelle détaillée, ainsi que pour la qualité de leur travail, ce qui peut impliquer la mise en place de pratiques de management idoines. Un travail sur le processus de devis entre les AP et l'agence travaux semble également nécessaire. Enfin, les conducteurs de travaux, population apparue en difficulté au cours de l'audit, ont besoin d'être aidés dans leur mission.

- **Chantier n°3 : Mettre en place une politique de prévention de la pénibilité et de l'usure professionnelle**

La prise en compte de la pénibilité physique, de l'usure professionnelle et de la dangerosité de certains métiers doit être réaffirmée. Différents moyens sont envisageables pour renforcer la prévention et accompagner le vieillissement général des effectifs : étude sur la pénibilité, plan sénior, étude sur la mise en place d'un régime compensatoire, planification des chantiers favorisant la limitation des gestes répétitifs...

- **Chantier n°4 : Redonner du poids à l'«échelon Agence» et redéfinir son rôle et sa marge de manœuvre**

Ce chantier est au cœur de plusieurs des dysfonctionnements organisationnels actuels. Il s'agit de remettre la direction d'agence en position de coordonner et d'arbitrer les actions de ses différents services tout en lui

redonnant la capacité de régler les problèmes quotidiens du terrain. Une approche managériale du sujet (et non organisationnelle) nous semble devoir être ici privilégiée car le comité de direction de l'agence joue un rôle important.

- **Chantier n°5 : Faire évoluer le système d'objectifs pour lui redonner du sens**

Cette évolution peut adresser plusieurs points : formaliser des objectifs autres que ceux de la vente de bois et les communiquer régulièrement via la ligne managériale ; définir des « contrats d'objectifs » au niveau de l'agence dans lesquels la direction, les RUT et les chefs de service seront impliqués de façon à s'assurer de leur adhésion et garantir la cohérence des différents objectifs entre eux ; faire davantage de pédagogie autour des objectifs nationaux pour renforcer leur compréhension et leur légitimité ; renforcer la coopération entre les directions centrales et les services locaux autour de leurs objectifs.

- **Chantier n°6 : Renforcer la coopération et la coordination entre les services spécialisés**

Ce chantier, à rapprocher du n°4, vise à recréer un mode de fonctionnement moins cloisonné et plus fluide entre les services des agences. Il s'agit de remettre du liant, de la connaissance et de la reconnaissance de ce que font les autres pour faciliter ensuite les arbitrages et la résolution des conflits d'intérêts.

- **Chantier n°7 : Améliorer la gestion des effectifs et des évolutions de carrière**

Le gestion des effectifs doit être professionnalisée dans plusieurs domaines de manière à prendre davantage en compte la dimension humaine du sujet : mieux définir puis expliquer localement les raisons et logiques des suppressions de poste (pour atténuer le sentiment d'inéquité et d'opacité), accompagner les personnes en recherche de poste de manière individualisée, appuyer les managers pour l'annonce de nouvelles difficiles, donner de la visibilité sur les interims... représentent quelques pistes à privilégier. La gestion des carrières doit également être améliorée pour permettre de traiter les demandes des collaborateurs avec efficacité et dans des délais raisonnables. L'étude de possibilité de passerelles entre métiers peut également ouvrir des perspectives d'évolution nouvelles aux personnels. Enfin, la transmission des savoirs doit aussi faire l'objet d'une attention particulière.

- **Chantier n°8 : Renforcer le rôle du management de proximité (RUT, conducteurs de travaux)**

Une réflexion sur le rôle et les moyens d'action du management de proximité nous semble également devoir être menée : la gestion d'équipe nous semble devoir être professionnalisée et permettre aux RUT ou aux conducteurs de travaux d'animer des réunions utiles, de lutter contre la démotivation, de soutenir efficacement leur équipe ou encore d'arbitrer les priorités quand les moyens ne sont pas suffisants. Une réflexion sur l'optimisation des tâches administratives actuellement chronophages permettrait de libérer du temps de management. Il convient également de redonner à cet échelon hiérarchique une certaine marge de manœuvre par certaines procédures (Ex : capacité pour un RUT de démarrer des travaux urgents, accès à une procédure d'achat simplifiée). Enfin, le manager de proximité constituant le 1^{er} niveau d'alerte, une sensibilisation aux signaux révélateurs de risques psychosociaux serait également souhaitable.

- **Chantier n°9 : Améliorer les procédures d'achats et le système d'informations (SI)**

Chantier à la fois symbolique et nécessaire, l'amélioration des procédures d'achat doit viser à répondre au mieux aux attentes des personnels de terrain tout en faisant de leur sécurité une priorité (par la fourniture rapide des bons outils et équipements de protection individuelle). Le respect des choix du terrain pour les achats de matériels en volume, la mise en place d'une procédure simplifiée pour les petits achats et la prise en compte des spécificités régionales sont des objectifs prioritaires. En ce qui concerne le système d'information, la priorité consiste à rassurer le personnel sur le fait que les problèmes qu'ils rencontrent seront effectivement pris en compte et résolus afin de mettre fin aux incompréhensions actuelles. Une attention particulière doit être portée sur la stabilisation des applications avant leur déploiement à grande échelle.

- **Chantier n°10 : Communiquer sur l'évolution de l'ONF en interne et en externe**

La communication autour de l'évolution de l'ONF représente à elle seule un véritable sujet et doit être traitée selon nous comme un chantier en soi. La communication interne doit viser à rassurer les personnels sur la cible d'évolution de l'Office en détaillant les actions et chantiers qui seront engagés, tout en démontrant une réelle écoute et prise en compte des difficultés des personnes par la Direction. La communication externe, à destination des partenaires de l'ONF (voire du grand public), doit principalement s'attacher à valoriser l'importance et la diversité de la mission de gestion durable assurée par l'ONF, contribuant de ce fait à redorer le blason des métiers et des personnes.

@CAPITAL SANTE – Mai 2012
