

Mai 2007

Les collectivités locales comme terrain d'investigation des souffrances au travail

Claire EDEY GAMASSOU

ATER Docteure Qualifiée en Sciences de Gestion

Laboratoire CERGORS Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Courriel : edey.claire@wanadoo.fr

Résumé

Alors que les évolutions du contexte économique mondial sont souvent désignées comme les causes des nouveaux maux liés au travail - accidents, maladies professionnelles, violences, harcèlements, stress - , il est intéressant de se demander si le secteur public est également touché par cette tendance. En effet, les avantages associés aux statuts des fonctionnaires les désignent généralement comme des salariés privilégiés, en particulier parce qu'ils ne sont pas concernés par l'insécurité de l'emploi. Pourtant la fonction publique connaît aussi des changements et son activité n'est pas déconnectée de l'environnement économique . Après une présentation de certaines caractéristiques et évolutions de la Fonction Publique Territoriale, les principaux résultats d'une étude qualitative auprès d'un échantillon d'agents seront exposés.

Mots Clés : Management Public, Comportements et attitudes organisationnels : stress, implication, absentéisme, intention de quitter

La course aux profits toujours plus importants et plus rapidement acquis, dans un environnement économique concurrentiel mondial, est souvent invoquée comme cause de la généralisation ou de la multiplication des cas et des formes de souffrances sur le lieu de travail – accidents, maladies professionnelles, violences, harcèlements, stress - . L'accroissement des contraintes multiples - en terme de quantités, de qualité, de délais - met les salariés sous pressions. Les évolutions qui touchent les organisations – restructuration, fusions – bouleversent le quotidien des salariés mais aussi leur perception de l'avenir. La question du lien entre l'individu et l'organisation qui l'emploie devient cruciale dans la réflexion sur les méthodes et outils de gestion des ressources humaines.

Dans ce contexte, la fonction publique (FP) peut être perçue comme un ensemble d'organisations et de salariés à l'abri de ces évolutions économiques et managériales, et donc protégé des conséquences qui leur sont attribuées. En effet, comme ils bénéficient de la sécurité de l'emploi et exercent des activités non nécessairement rentables, les fonctionnaires ont une image de travailleurs privilégiés disposant de nombreux avantages (Mallet et al., 2005). Pourtant, sous plusieurs aspects, la situation des agents au service de l'intérêt général, en particulier dans la Fonction Publique Territoriale (FPT), peut se rapprocher de celle de salariés du privé. Nous allons voir dans un premier temps que les spécificités et les évolutions de la FPT placent ses agents en situation de souffrir des mêmes maux que leurs homologues du secteur privé, puis nous présenterons les résultats d'une étude qualitative menée auprès d'agents d'une mairie d'arrondissement de la Ville de Paris.

1. La Fonction Publique Territoriale (FPT), un statut et un ensemble d'organisations stressogènes ?

Les agents de la FPT présentent à la fois une grande diversité de métiers (près de 60 cadres d'emploi, 280 métiers) et une certaine homogénéité statutaire. Les agents sont divers par leurs métiers, répartis en huit filières, ou six secteurs (administratif, technique, culturel, sportif, sanitaire et social, sécurité), mais aussi par leurs statuts. Les fonctionnaires ne sont pas concernés par l'insécurité de l'emploi : ce sont des salariés de la FP dont l'emploi est obtenu sur concours et garanti à vie. Depuis 1990, la grille de la FP comprend trois catégories (A, B et C), liées au niveau d'étude. Les non titulaires, qui ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi, constituaient en 2001 32% des agents de la FPT¹. Ils feront d'ailleurs l'objet prochainement de la mise en œuvre d'une directive européenne de 1999, qui impose aux administrations publiques d'appliquer aux contractuels les règles en vigueur dans le privé, c'est-à-dire de limiter dans le temps les possibilités de reconduction des contrats à durée déterminée.

Les 1,6 millions d'agents territoriaux exercent dans 66 000 structures territoriales de France, collectivités locales (36 773 communes, 100 départements, 26 régions², 2 525 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale - EPCI -³) et établissements publics d'administration (EPA) (centres de gestion – CDG - , services départementaux d'incendie et de secours -SDIS-, etc.). Au 1^{er} janvier 2005, on compte 88 % des communes françaises membres d'un EPCI à fiscalité propre, regroupant 84 % de la population totale (soit 54,2 millions d'habitants, en progression de 2% à 4% par an depuis 3 ans). La couverture du territoire par des structures intercommunales à fiscalité propre est donc en passe d'être achevée.

¹

Les transferts de personnels constituent un enjeu de gestion des ressources humaines d'envergure, tant d'un point de vue technique qu'en termes de management et de comportements organisationnels. Depuis 2000, les transferts se sont échelonnés et le nombre d'agents « déplacés » des communes vers les EPCI varie selon les cas. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a précisé la question des transferts de personnels, consécutifs à des transferts de compétences : aux termes de l'article 46 de ce texte (article L.5211-4-1 du CGCT), dès qu'une compétence est octroyée à titre exclusif à un EPCI, les personnels et services correspondants sont automatiquement transférés. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit de mettre à disposition des collectivités bénéficiaires de plein droit entre 130 000 et 150 000 personnels d'Etat en 2005 (dont 95 000 TOS -techniciens ouvriers de service- des collèges et lycées, 35 000 personnels d'équipement, soit près de 10% de la FPT⁴).

Les agents de la filière technique (éboueurs, égoutiers, cantonniers, agents d'entretien en particulier) et les pompiers sont particulièrement exposés aux tâches ingrates, et lourdes de conséquences physiques. Un agent de nettoyage estime que le froid est la chose la plus dure à supporter dans ce métier, même s'il a aussi souffert de la réputation d'alcooliques attachée aux agents de propreté par les usagers et, plus généralement, du manque de considération de la part des administrés, des collègues comme de l'administration¹⁸. Un responsable de secteur du service 'propreté urbaine' de ville de La Rochelle souligne que la compréhension par les agents de la finalité de leur tâche est souvent rendue difficile par le comportement « sans gêne » de certains usagers et par le fait que les agents retrouvent chaque jour « des kilos de déchets (...) comme s'ils n'avaient rien fait », ajoutant qu' « on peut comprendre leur découragement »¹⁹. Le responsable de service²⁰ précise la dureté de cette situation en expliquant que « ces agents doivent souvent faire preuve d'abnégation et sang-froid quand ils voient leurs efforts anéantis dans la minute même qui suit leur intervention ». A ces caractéristiques intrinsèques à leur fonction s'ajoute la confrontation à l'agressivité d'usagers ou de délinquants, dans certains quartiers.

Mais la filière technique n'est plus la seule concernée par les plaintes des agents en raison de douleurs physiques. Comme dans le secteur privé, la généralisation de l'informatisation et l'augmentation du temps passé devant l'ordinateur contribuent au développement des troubles musculo-squelettiques (TMS)²¹. A Blois, le niveau élevé de l'absentéisme des agents de la médiathèque, conçue sans consultation des médecins du travail ou d'ergonomes, est souvent du aux tendinites et lombalgies. D'après le médecin du travail, « le rythme du travail est très intense pendant les heures d'affluence, et le stress n'arrange rien »²². Le vieillissement des effectifs territoriaux, accompagné d'une certaine dégradation de l'environnement de travail, avec l'accroissement des charges de travail et des contraintes temporelles, devrait contribuer à l'augmentation des TMS dans le secteur public dans les années à venir.

Dans le secteur social, les agents sont en première ligne face aux détresses humaines, que la progression de la précarité et de la crise du logement, n'ont fait qu'augmenter. Aux compétences spécifiques que nécessitent ces situations, et qui ne sont pas toujours détenues par les assistantes sociales²³, s'ajoutent la violence verbale de certains administrés, et le sentiment d'impuissance des travailleurs sociaux face à une situation qui, d'après leur avis unanime, s'aggrave. D'après un expert²⁴, la situation de la montée de la violence dans les rapports quotidiens est particulièrement préoccupante dans les villes moyennes (20000 à 100000 habitants), où se trouvent en général les quartiers sensibles. Cette tendance touche aussi les agents de la filière administrative ; ainsi, l'accueil est une fonction particulièrement sensible, le public pouvant être très agréable, mais aussi très agressif. A la ville de Strasbourg, en cas de problème, « il y a toujours un cadre

responsable disponible pour (...) aider» les agents chargés de l'accueil, et, en cas de « choc émotionnel plus important, une réunion est organisée » pour faire le point ; ils peuvent aussi bénéficier du soutien d'une cellule psychologique en interne (Mallet et al, 2004²⁵). En effet, depuis 10 ans, un dispositif a été créé pour aider les agents à faire face au stress généré par les agressions dont ils peuvent faire l'objet sur leur lieu de travail qui comprennent notamment des mesures préventives telles que, depuis 2001, des formations comportementales et juridiques²⁶. En 2003, à Aubervilliers, le service RH a fait appel à un cabinet spécialisé suite au rapport du Comité d'Hygiène et Sécurité faisant état d'un certain nombre d'agressions d'agents à leur poste de la part d'usagers. Le responsable formation a alors constaté que « l'absentéisme dans les services concernés confirmait ce rapport » et jugé que « lorsqu'on veut garder les agents en poste, il faut les meilleures conditions de travail possibles »²⁷. La consultante du cabinet sollicité, psychologue clinicienne²⁸, s'est aperçue, au cours des formations, que le stress ne provenait pas seulement de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur des services, en raison, par exemple, des relations avec la hiérarchie ou entre collègues. La mairie de Gennevilliers, depuis juin 2002, a recruté un psychologue, qui reçoit tous les mardis les agents qui le souhaitent (Béchaux et Rey, 2003, p.14). Les relations interpersonnelles, peuvent être des sources de stress. Ces relations, qui désignent, d'une part, la qualité des relations avec les personnes extérieures à l'organisation, tels que les usagers, et, d'autre part, les relations avec les acteurs de l'organisation (subordonnés, collègues, supérieurs), peuvent consister des pertes en ressources. Le harcèlement moral, c'est-à-dire la confrontation régulière avec une personnalité de type pervers narcissique ou manipulatrice est à considérer comme une source de stress particulière et conséquente. Mais d'autres situations interpersonnelles, en particulier entre agents de niveaux hiérarchiques différents ou avec des élus, peuvent être aussi douloureuses. De nombreuses associations essaient d'informer sur cette source de tensions spécifiques, telle que l'association Mots pour Maux, le CAT'S (Citoyenneté Au Travail et Solidarité), qui regroupe des responsables en GRH des collectivités locales depuis décembre 2002, ou encore l'association Solidarité Souffrance au Travail, qui aide des salariés victimes de harcèlement, et qui compte parmi ses membres bon nombre de fonctionnaires territoriaux de toutes les filières et toutes les catégories (Piriot, 2001, p. 52). En effet, dans le FPT, les mises au placard ne sont pas rares, et elles concernent souvent des « fonctionnaires très attachés aux missions de service public. (...) ils sont trop consciencieux, trop honnêtes et ça dérange » (Piriot, 2001). Le tableau dépeint par Maurel (2002, p. 21) s'éloigne en effet du préjugé bien ancré selon lequel le harcèlement frapperait des personnes faibles, en difficulté, voire en échec professionnel : le statut et la stature de la plupart des victimes montrent bien que le ressort de cette violence au travail reste avant tout un enjeu de pouvoir. Les cas de harcèlement moral sont plus facilement identifiés dans les petites communes où les secrétaires de mairie sont en prise directe avec les élus, maire ou adjoints, même si elles n'en n'ont pas l'apanage. Les élections avec changement de majorité ou simplement de maire ou de président sont souvent l'occasion de mises au placard. Dans les petites collectivités, la question des tensions et déstabilisation au travail a fait l'objet en mai 2003 d'un colloque d'une délégation régionale du CNFPT²⁹, à la demande de secrétaires généraux et secrétaires de mairies.

Toutes ces causes de pénibilité, similaires pour beaucoup à celles rencontrées par les salariés du secteur privé, sont souvent accentuées par la dévalorisation dont souffrent les agents du service public dans leur fonction (« nous avons parfois honte de dire le métier que nous exerçons »³⁰). En effet, d'après le sociologue Dominique Pécaud, « la plupart des agents sont des militants du service public » (Mallet et al., 2004) , comme en témoigne le DGS de Betschdorf, qui affirme que « tous [ses] collaborateurs [se] donnent déjà à plus de 100% » et qu'il doit « les forcer à prendre

des congés ». Une responsable du CNFPT affirme même que « la conscience professionnelle [des agents] les pousse à donner toujours plus, au prix d'un stress important »³¹.

1.1. Les caractéristiques liées au statut

Le statut général est une loi, qui règle les différentes étapes de la carrière du fonctionnaire, de son recrutement à sa retraite, à laquelle s'ajoute le statut de la FPT, fixé par décret et déterminant notamment les conditions de recrutement, de mobilité, de formation, d'avancement, de rémunération.

Le statut de la FPT autorise tous les types de mobilité : au sein de la collectivité, entre collectivités, vers les autres fonctions publiques (Fonction Publique d'État – FPE- et Fonction Publique Hospitalière – FPH-) et même vers le privé, *via* des mises en disponibilité temporaires, même si dans la pratique les agents rencontrent des obstacles, notamment du fait que le statut n'a pas prévu de passerelles entre les filières. L'accès aux deux autres fonctions publiques est facilité par le statut général des fonctionnaires : « l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune d'entre elles, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. A cet effet, [leur] accès [...] aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration ».

La FPT rassemble environ 7% de la population active et 29,5% des emplois de la FPⁱ. La spécificité de la GRH dans la FPT est telle qu'elle est parfois comparée aux modes de management du privé (Frison, 2004, Derenbourg, 2004, Louart, 2003). En effet, pour changer de collectivité, il suffit de postuler pour un emploi vacant auprès d'un des 50 000 employeurs de la FPT, ce qui fait dire à François Descamps, responsable de la communication du Conseil supérieur de la FPT (CSFPT) que « la FPT offre véritablement le choix de mener sa carrière comme on l'entend. (...) Si un employeur vous choisit, vous pouvez aussi choisir votre employeur. Dans la territoriale, quand on veut bouger pour des raisons professionnelles ou personnelles, on peut. Il faut regarder les offres d'emploi. » (cité dans la Gazette des Communes, n°22/1744, p. 33).

Ces nombreuses possibilités de mobilité donnent tout son intérêt à l'étude approfondie de l'implication organisationnelle des agents. Pourquoi les agents restent-ils dans leur organisation ? Pour quelles raisons envisagent-ils de la quitter ? Comment attirer les meilleurs candidats et comment les fidéliser ?

La question de la mobilité interne aux collectivités est d'ailleurs devenue un enjeu pour les responsables RH. Alors que, jusqu'à récemment, elle était vue comme une mise au placard, la mobilité interne est devenue une nécessité économique en raison des nombreux départs à la retraite, du vieillissement des effectifs et de la raréfaction de certaines compétences (Denis, 2004, p. 22). Valoriser des compétences détenues en interne, fidéliser les agents et leur offrir un parcours professionnel sont devenus autant d'enjeux d'une bonne GRH territoriale (Dubarry, 2004), qui permettent de faire face à la concurrence accrue en termes de recrutement entre collectivités. Le développement d'une forte mobilité permet aussi de lutter contre l'inertie de la structure et de l'adapter aux mutations de plus en plus rapides du contexte d'action (évolutions législatives et réglementaires, progrès technologiques, modes de relation aux publics et partenaires, etc.) ; en effet, il faut sans cesse que les collectivités veillent à développer de nouvelles expertises et compétences pour pouvoir continuer à remplir leurs missions.

Quelques collectivités se sont mobilisées sur cette thématique. Ainsi, la ville d'Aix en Provence (135 000 habitants) a mis en place une « Charte de mobilité interne » et a envoyé un

questionnaire à ce sujet à 190 collectivités de ses deux régions alentours. Les résultats de cette enquête montrent que l'écrasante majorité des collectivités ayant répondu n'ont pas de charte ou de règlement intérieur de mobilité interne, et n'ont pas mis en place de dispositifs favorisant la mobilité interne. Dans la ville de Grenoble, 42% à 45% des 200 recrutements annuels sont couverts par la mobilité interneⁱⁱ tandis qu'à Nice, sur 6672 agents permanents, 228 ont bénéficié de mobilités entre directions et 247 de mobilités à l'intérieur de leur direction, soit 7,12% d'agents effectivement mobiles (Dubarry, Baron, 2004, p. 65)ⁱⁱⁱ. Au Conseil Général (CG) des Hauts de Seine, sur la période 2001-2003, 30% des postes déclarés vacants ont été pourvus prioritairement par mobilité interne (Denis, Lemmet, 2004, p. 24)^{iv} alors qu'à Villeurbanne, 80% des agents qui passent au cadre d'emplois supérieur changent systématiquement de poste^v.

Des freins à la mobilité interne subsistent. Ainsi, la gestion statutaire par filières et cadres d'emplois, et la nécessité d'une consultation des instances paritaires, empêchent certains types de mobilités. De plus, les persistances respectives d'une certaine logique d'expertise (chez les cadres), de la mauvaise image des agents mutés ou encore de la méconnaissance des autres activités et métiers, concourent à rendre ardue la tâche des responsables RH, souvent dépourvus de savoir-faire en matière de politiques et pratiques de mobilité interne.

1.2. Climat social et risques psychosociaux dans la FPT

En collaboration avec le magazine professionnel « La Gazette des Communes », le cabinet de conseil Europe Managers a mené trois enquêtes pour apprécier le climat social dans les collectivités. Menées par courrier électronique auprès de l'essentiel des plus grandes communes sur une durée d'un mois, ces enquêtes ont permis à chaque fois de recueillir des indications sur la satisfaction et sur la perception du climat social et de leur situation professionnelle d'un échantillon d'agents (mai-juin 2003, N₁=314, février 2004, N₂=7000). Les publications des deux premières enquêtes (juin 2003 et avril 2004, Debontride et al., 2004), ont révélé différentes problématiques. Si le climat social est majoritairement jugé bon (63% puis 57%), en particulier dans les mairies de moins de 500 agents (72% en 2003, à comparer aux 40% chez les agents de villes de plus de 100000 habitants en 2004), en revanche, en 2003, les agents estiment que ce climat a plutôt tendance à se détériorer (pour 61,5%) alors qu'ils jugent à la quasi unanimité le climat bon ou très bon dans leur service (respectivement 76% et 29%). Le niveau d'appréciation du climat social de la collectivité est donc loin d'être satisfaisant, ce qui est confirmé par les quelques données relatives à la participation d'agents territoriaux aux différents mouvements sociaux de ces dernières années.

En effet, il n'y a pas eu de comptabilisation des agents grévistes territoriaux, ni par la Direction générales des collectivités locales (DGCL, ministère de l'Intérieur), ni par le ministère de la Fonction Publique (Piriot et al., 2003), lors des mobilisations dans le secteur public des mois de mai et juin 2003 sur la réforme des retraites mais, dans les collectivités ayant donné lieu à évaluation de la participation de leurs agents au mouvement, les chiffres semblent éloquentes. Au CG de Seine-Saint-Denis, le comité de grève aurait relevé près de près de 38% de grévistes au cours des deux journées de grève (13 mai et 3 juin, 2000 grévistes parmi les 5300 agents). A la mairie de Toulouse, les journées de mobilisation auraient fortement touché le personnel des écoles primaires, des bibliothèques et des services de petite enfance et le centre communal d'action sociale (CCAS), mais aucun chiffre n'a été donné, ni par les syndicats, ni par la mairie. A Tarbes, le taux de grévistes aurait oscillé entre 30 et 51% au fil des manifestations.

C'est le 13 mai que le pic de participation aurait été atteint : ce jour-là, au CG de l'Hérault, la Direction Générale des Services (DGS) a recensé plus de 1000 grévistes sur un effectif de 2600 agents (soit 38,5%), à Sète, près de 400 agents auraient arrêté le travail (soit 44% de l'effectif communal) et à Béziers, 25% de grévistes auraient été comptabilisés.

La mobilisation du service de propreté de la communauté urbaine (CU) de Marseille Provence Métropole a connu une importante médiatisation, et aurait coûté 800 000 euros, mais les autres services municipaux ont été inégalement touchés : la journée du 13 mai a été globalement suivie mais seul le mouvement dans les crèches et les cantines scolaires s'est inscrit dans la durée (35% de crèches fermées le 17 juin encore). Dans les CU de Brest et de Strasbourg, les services de ramassage des ordures ménagères ont fait grève durant plusieurs semaines pour protester contre une réforme du régime indemnitaire (respectivement en juin et novembre). A Strasbourg, cette grève, la plus importante depuis 25 ans, est intervenue après un premier conflit en février 2003, à la suite de suppression de jours de congés. Chez les assistants maternels et familiaux, la grève n'ayant guère de sens en famille d'accueil, les mouvements de protestation ont pris ces dernières années la forme de lettres aux parlementaires^{vi}.

En 2003, dans l'enquête sur le climat social dans les collectivités territoriales, l'organisation, le dialogue social, la reconnaissance du travail, la circulation de l'information, les relations avec les élus et plus globalement une gestion du personnel jugée peu équitable étaient autant d'aspects majoritairement jugés plutôt négativement par les agents interrogés. En 2004, Les enquêteurs se sont intéressés en plus à leur perception de leur poste et de leurs perspectives de carrières, mais aussi de l'intercommunalité. Ces questions ont permis de faire émerger de nouveaux facteurs de satisfaction mais aussi d'inquiétude ou de frustration, comme nous allons le voir ci-après.

1.3. Le poste, le statut et les perspectives de carrières

La collectivité doit pallier les absences de perspectives de carrière des agents. En effet, les agents de catégorie C en particulier « ont des difficultés à comprendre que leur carrière est bloquée (...). Nous avons beau leur expliquer que les quotas interdisent les promotions, c'est très difficile pour eux » explique un DRH^{vii}. Or, le blocage est une des sources clés de stress au travail (Burke, 1989b). Il désigne la situation d'un travailleur qui ne peut pas monter l'échelle professionnelle, bien qu'il travaille dur et qu'il prenne des initiatives. Conformément à la théorie de l'épuisement professionnel d'Hobfoll, la théorie de préservation des ressources, l'échec de gain qui suit l'investissement de ressources, telles que le temps, les compétences ou la formation, est une source de stress. Dans la FPT, l'agent gravite les échelons, essentiellement en fonction de son ancienneté, et l'accès au grade supérieur est conditionné par la réussite à une procédure de sélection, en général un concours. Même si la mobilité peut « accélérer la carrière des plus entrepreneurs », et si « les primes ou avantages en nature permettent à ceux qui détiennent un savoir-faire reconnu d'échapper au carcan de la grille salariale » (Derenbourg, mai 2004, p. 100), le statut peut être ressenti comme un blocage, en particulier par les agents de catégorie C des filières administrative ou sociale. Ainsi, alors que la perspective d'une progression de carrière, comme d'une évolution professionnelle, peut être perçue comme une marque de reconnaissance, voire un facteur de motivation professionnelle, les employeurs territoriaux se trouvent bien souvent privés de ce levier. Dominique Pécaud, sociologue^{viii}, parle même d'un sentiment d'« enfermement dans une même fonction depuis plusieurs années, notamment pour les employés ayant débuté au plus bas niveau ». On pourrait expliquer partiellement la plus grande vulnérabilité au stress des enseignants, infirmières et travailleurs sociaux par le peu de

possibilités de promotion qui caractérise ces métiers. De plus, en raison de l'absence de passerelles internes ou avec les autres branches de la FPT, peu de professionnels quittent le secteur sanitaire et social. Or, de nombreuses filières du secteur sanitaire et social ont recruté en masse dans les années 70, et vont devoir renouveler une grande partie de leurs effectifs dans les dix années à venir. Ce risque de pénurie, rappelé par un rapport du Conseil Économique et Social (Pinaud, 2004), pose avec une acuité particulière la question de l'attractivité des postes. Comme le constate un Directeur Général des Services (DGS)^{ix}, « le plaisir au travail [est un facteur important], cela passe par une clarification des fonctions de chacun, une définition des postes. (...) Avant, on pensait que la motivation des gens passait par l'argent, les promotions. Aujourd'hui c'est plutôt la qualité de travail. Il y a une très forte demande de sens de l'action publique. Il faut sans cesse expliquer ce sens. ». Les apports théoriques de l'École des Relations Humaines seraient-ils donc en passe de supplanter, dans les collectivités, une conception de l'agent héritée exclusivement du taylorisme ? Dans la mesure où la baisse du pouvoir d'achat du traitement des fonctionnaires est aussi un facteur d'altération du climat social^x, cela apparaît nécessaire. Mais, il semble que la GRH dans la FPT présente un paradoxe. Ainsi, la standardisation propre à la bureaucratie ne semble pas s'appliquer aussi rigoureusement à la définition des postes qu'elle ne s'applique aux procédures de progression. Ainsi, 69% des personnes interrogées en 2004 déclarent ne pas avoir connaissance d'un document décrivant clairement les missions et les responsabilités correspondant à leur poste. Ce résultat surprend d'autant plus que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est censée avoir été adoptée par une majorité de collectivités, même si l'enquête régionale initiée par la ville d'Aix-en-Provence montre que la réalité est nettement plus nuancée (26 collectivités sur les 49 ayant participé à l'enquête disent être engagées dans une démarche de GPEC). Surtout, ce résultat témoigne de situations professionnelles potentiellement stressantes en raison d'une ambiguïté de rôle certaine. Mais cela ne semble pas entamer la satisfaction professionnelle des agents qui, pour 80% des répondants, expriment de la satisfaction vis-à-vis de leur poste actuel, indépendamment de leur catégorie d'appartenance, et donc malgré le manque d'autonomie qui caractérise les agents de catégorie C. Malgré aussi le manque de procédures d'évaluation : près d'un tiers des agents font confiance à leurs collègues (30%) et à leur supérieur hiérarchique (28%) pour juger de leur propre efficacité et, dans leur majorité, ils pensent que la définition d'objectifs individualisés est compatible avec la mission de service public (61%). Un consultant^{xi} interprète ces chiffres comme un signe de manque de repères de la part des agents qui ont conscience que le service public doit évoluer et qui « se sentent mis en accusation ». En 2003, un tiers des agents disait apprendre une décision municipale autrement que par la voie hiérarchique, et un quart jugeait négativement l'intervention des élus dans leur travail. La revalorisation des entretiens annuels pourrait répondre à un certain nombre d'attentes en terme de clarté de rôles (définition des objectifs, évaluation), si ce n'est, pour le moment du moins, en terme de rémunération.

1.4. Transferts

La deuxième enquête de l'Observatoire du climat social dans les collectivités a montré que les agents expriment une certaine inquiétude quand aux évolutions de l'emploi dans les collectivités dans le cadre de la mise en place de structures intercommunales. Ainsi, même si des divergences syndicales existent entre les syndicats territoriaux et leurs collègues de l'État sur les mesures de décentralisation, - les premiers voyant le refus par les seconds des conditions de transferts de la Fonction Publique d'État (FPE) à la FPT comme un mépris de la FPT -, 44% des agents

interrogés dans la deuxième enquête de « la Gazette » considèrent que l'intercommunalité fait peser des menaces sur l'emploi. Même si la réalité de cette menace est contestée par les acteurs en charge de ces dossiers^{xiii}, les créations de nouvelles structures ne peuvent pas aller sans craintes de la part des agents concernés. Un DGS les comprend au regard « de la précipitation qui a souvent présidé à la mise en place des structures intercommunales. Les mairies ont vu transférer, souvent trop rapidement, des compétences qu'elles assumaient jusqu'alors »^{xiii}. En effet, si Burke (1989a) soutient que les sources contemporaines majeures de stress dans le monde des affaires sont liées à des pertes, telles que les fusions et acquisitions, qui diminuent le nombre de postes de management, les budgets et, à terme, les équipes, suivies de l'insécurité par rapport à l'emploi (associée à une perte future potentielle), il est important de prendre conscience que le secteur public n'est pas à l'abri de changements similaires. L'objectif de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 était de renforcer la politique intercommunale et de la simplifier : la création des 143 communautés d'agglomération (CA) et de 14 communautés urbaines (CU) a été accompagnée de l'attribution de nouvelles compétences à ces EPCI. Or, depuis février 2002, dès qu'une compétence est octroyée à titre exclusif à un EPCI, les personnels et services correspondants sont automatiquement transférés. La mutation, qui était pratiquée dans la plupart des cas avant la loi de 2002, et qui exige l'accord de l'agent, ne s'applique plus qu'en cas de transferts partiels de compétences. Peu visibles et peu médiatisés, alors même qu'ils touchent parfois des milliers de salariés, ces transferts sont parfois vécus très durement par les salariés concernés et par les gestionnaires en charge du dossier, même s'ils ne s'accompagnent pas de pertes en avantages sociaux et financiers. A titre d'exemple, la mise en place de la CU nantaise s'est accompagnée du départ de 320 pompiers et de l'arrivée de 1650 agents des communes, soit un passage de 450 agents à 2100 en six mois ; à la communauté d'agglomération de Haut Val de Marne, deux employées du service des ressources humaines ont géré en six semaines le transfert de cent cinquante agents^{xiv}. D'après le DGS de la CU de Nantes, « dans les conseils régionaux et dans les conseils généraux, le projet de décentralisation suscite de nombreuses interrogations portant sur les conditions d'accueil des personnels de l'Etat dans les collectivités. Des interrogations légitimes sont posées sur les régimes indemnitaires, les conditions de travail (locaux, matériels), l'organisation du dialogue social. Tous ces éléments constitutifs de la GRH sont à reconstruire, en particulier dans les régions, compte tenu de la multiplication par trois des effectifs au terme des transferts de personnels tels qu'ils sont envisagés aujourd'hui »^{xv}. En effet, à l'issue des transferts communautaires, les EPCI vont devoir harmoniser les régimes indemnitaires, par le haut, en fonction de leurs possibilités financières, car les agents transférés « conservent s'ils y ont intérêt le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable »^{xvi}.

La création de communauté de communes s'accompagne aussi souvent d'une charge de travail accrue par rapport au personnel disponible. Ainsi le DGS de Betschdorf, commune de moins de 4000 habitants dans le Bas-Rhin, qui s'est associée dès les années 70 à quatre « consœurs », gère au quotidien 10000 habitants avec une équipe prévue pour 3000. La polyvalence à tous les niveaux de la ligne hiérarchique devient alors le principe clé d'un management efficace, au prix d'un investissement horaire et humain stressant^{xvii}.

Dans une revue de littérature, Munton et Forster (1990) soutiennent que les changements d'emploi impliquent simultanément une perte de réseaux sociaux, - d'amis, de parents - de rôles sociaux, et d'appartenances et engagements qui avaient été créés pour donner du sens et pour renforcer de l'estime de soi. Ce n'est donc pas la transition et le changement qui sont stressants mais la perte qui les accompagne. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit de renforcer les compétences des conseils régionaux et généraux et de transférer entre 130 000 et

150 000 personnels d'État, en les mettant à disposition, de plein droit, des collectivités bénéficiaires. D'un point de vue psychologique, ces transferts s'accompagnent de trois types d'angoisse (Pénin, 2003)^{xviii} : l'angoisse d'abandon (« l'État ne veut plus de nous »), l'angoisse de morcellement (peur de perdre une partie du 'corps', de la part des personnels de l'Education Nationale, par exemple) et l'angoisse identitaire. Cette dernière angoisse repose sur la différence de culture entre les agents de l'État et ceux de la FPT. En effet, selon les premiers, les agents territoriaux travaillent pour des élus, des objectifs et sont dans une logique « privée », car le facteur économique joue un rôle direct dans leur activité, au lieu de travailler pour des idées. Les personnels des structures intercommunales se posent, de plus, des questions identitaires, car ils ont le sentiment que les communes considèrent les EPCI uniquement comme des structures à qui il faut transférer des charges^{xix}.

Tout changement implique une adaptation et donc du stress, et aussi, nécessairement, des pertes, des regrets. Le changement fait appel aux émotions, même si on essaie de rationaliser, même s'il n'y a pas de risque de licenciements ou de remise en cause d'avantages financiers.

1.5. Evolution du cadre juridique de la GRH publique

Ainsi, on a vu que les agents de la FPT et la FPE ne sont pas à l'abri de sources de stress comparables à celles de leurs homologues du secteur privé, selon leurs catégories socioprofessionnelles. Des caractéristiques RH propres à la fonction publique (FP) viennent parfois même s'ajouter à des conditions de travail difficiles.

Cette situation a conduit le Ministère de la Fonction Publique à mener des négociations avec les syndicats de fonctionnaire, destinées à améliorer les carrières de la fonction publique. Ces négociations sont fondées sur le constat que « les perspectives démographiques et l'évolution des missions et des moyens du service public rendent nécessaires les anticipations (...). »^{xx}. En effet, dans la FPT, « il faut se préparer au départ de plus de 30 % des 1,7 million de fonctionnaires d'ici 2012 ». Visant l'amélioration des performances de l'administration, elles prévoyaient une politique de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, qui fera l'objet de conférences associant les ministères concernés par la gestion de personnel du secteur public afin de mettre en cohérence des schémas ministériels notamment en termes de dynamisation des parcours professionnels. La loi de modernisation de la fonction publique et celle relative à la fonction publique territoriale ont été votées en février 2007 (respectivement le 2 et le 19 février). La seconde comporte cinq chapitres, le premier étant consacré à la formation, le second aux institutions territoriales, qui ont fortement évoluées, notamment suite au développement de l'intercommunalité, et le troisième à la gestion des personnels territoriaux. Le chapitre IV relatif à l'hygiène, la sécurité et la médecine préventive prévoit la création d'un service de médecine préventive au sein du statut de la FPT qui a pour mission d'éviter toute altération de l'état de santé des agents du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des agents. Cette loi renforce le droit à la formation et valorise l'expérience professionnelle des agents territoriaux et modifie la répartition des compétences entre les institutions de la fonction publique territoriale.

Ainsi, on a vu que les agents de la FPT et la FPE ne sont pas à l'abri de sources de stress comparables à celles de leurs homologues du secteur privé, selon leurs catégories socioprofessionnelles. Des caractéristiques RH propres à la fonction publique (FP) viennent parfois même s'ajouter à des conditions de travail difficiles. Nous allons présenter maintenant les résultats d'une étude qualitative menée auprès d'agents de catégorie C.

2.1. Présentation de l'étude : méthodologie et échantillon

2.1.1. Spécificités des agents de la Ville de Paris

Bien qu'ils appartiennent à la catégorie des fonctionnaires territoriaux, les fonctionnaires des administrations parisiennes disposent d'un statut particulier. L'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les personnes de la commune et du département de Paris « sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat » qui peut déroger à cette loi sur les dispositions statutaires relatives à la FPT. Le décret du 24 mai 1994 précise que pour le FP parisienne, des dispositions applicables à la FPE peuvent s'appliquer simultanément aux dispositions applicables à la FPT ; ainsi, par exemple, l'administration parisienne est organisée en corps et non en cadre d'emploi. En 2004, la Ville de Paris compte 41000 agents titulaires, dont 3000 pour le département, auxquels s'ajoutent 2500 contractuels et 16000 vacataires. Ces agents et personnels sont recensés par filières, qui représentent 147 métiers. La Ville de Paris compte plus de 100 statuts différentes, qui sont alignés sur un corps de la FPE (personnels administratifs et techniques) ou de la FPH (personnels para-médicaux), sur un cadre d'emploi de la FPT ou bien qui sont spécifiques à la Ville de Paris (cas de nombreux personnels ouvriers). D'après Patrice Molle le DRH de la Ville, « la Ville de Paris a su garder le meilleur de sa culture d'Etat originelle – la notion de service public, sa structure, et son organisation - à laquelle elle a ajouté ce qui manque souvent à l'Etat et qui constitue le meilleur des collectivités locales : la volonté de proximité. (...) Nulle part ailleurs on peut passer d'une ville à un département et d'un service central à un service sur le terrain aussi facilement qu'à Paris. Le tout en restant sur place. C'est un panel de possibilités de carrière unique ».

La gestion collective est centralisée mais la gestion individuelle est déconcentrée depuis 1970 au niveau des directions et des mairies d'arrondissement. En effet, aux termes de l'article 36 de la loi du 31 décembre 1982 (loi PML), les maires d'arrondissement, pour l'exécution de leurs attributions, disposent d'agents qui sont mis à leur disposition par la commune. Les personnels concernés demeurent régis par les statuts applicables aux personnes de la commune. Actuellement, à la Ville de Paris, plus de 1000 agents sont affectés dans les 20 mairies d'arrondissements. Les agents des mairies d'arrondissement sont gérés par la Direction de la Décentralisation et relations avec les Territoires, Les Associations et les Citoyens (DDTAC) et par la DRH de la Ville. En mairie, l'Unité de Gestion Décentralisée assure la liaison entre les deux directions et les agents.

2.1.2. Méthodologie

Onze agents, parmi les quarante et un qui travaillent à la mairie, ont été rencontrés individuellement au cours des mois de mai et juin 2004, durant une demie-heure à une heure chacun, selon les agents, pour un entretien, dans une salle mise à disposition par la mairie.

Tous les entretiens, sauf un, ont été enregistrés au moyen d'un magnétophone à cassettes, sur autorisation des agents, ce qui a constitué environ sept heures et demie d'enregistrement. L'entretien était structuré autour de différentes questions portant sur le parcours professionnel de l'agent, les caractéristiques de son poste et de son service, les relations avec les différents acteurs de la mairie et le ressenti personnel de l'agent par rapport à son travail et au travail en général.

L'ensemble des entretiens a été retranscrit sous traitement de texte, constituant ainsi un corpus de 41064 mots (63 pages et 234098 caractères). Il a ensuite été procédé à un classement en catégories thématiques du contenu de l'ensemble des entretiens. Un premier rapport a été rédigé faisant la synthèse des témoignages recueilli autour des thèmes suivants : la perception de la mairie par les agents, la question de la mobilité et de la progression dans la carrière, le rapport à leur travail des agents et les relations interpersonnelles dans la mairie et dans le service d'affectation. Ce rapport a alors été présenté au cours des mois d'octobre, novembre et décembre individuellement à 9 des 11 agents qui ont participé à l'étude afin de recueillir leurs réactions et afin de leur permettre de confirmer ou d'infirmer nos interprétations. Deux agents n'ont pas pu être rencontrés une seconde fois en raison de leur absence prolongée. Les remarques recueillies ont été intégrées au présent rapport.

2.1.3. Représentativité de l'échantillon

Avec 5% de risque d'erreur, on peut affirmer que les écarts-types et les moyennes d'âge et d'ancienneté dans l'échantillon ne sont pas significativement différents de ceux dans l'effectif global. L'échantillon est donc bien représentatif de l'effectif des agents de la mairie du point de vue de l'âge et de l'ancienneté. L'échantillon est composé exclusivement d'agents de catégorie C et en grande majorité d'adjoints administratifs. La moitié des adjoints administratifs de la mairie a été rencontrée. L'échantillon représente bien les agents de catégorie C de la mairie du point de vue des critères d'âge et d'ancienneté mais il n'est pas tout à fait représentatif de l'effectif des agents de la mairie. L'échantillon d'agents interrogés est quasiment paritaire du point de vue du genre tandis que l'effectif de la mairie serait à plus des deux tiers composé de femmes. Cependant, dans la mesure où l'effectif de l'échantillon représente plus du quart des agents travaillant à la mairie, qu'il est caractérisé par une grande diversité de services d'appartenance, on peut, avec toutes les précautions nécessaires, considérer les conclusions tirées des onze entretiens comme représentatives du climat social et du ressenti global de l'effectif des agents de la mairie par rapport à leur travail.

2.2. La perception de la mairie par les agents et les perspectives de mobilité

2.2.1. La perception de la mairie : ce qui lie les agents à la mairie d'arrondissement

La majorité des agents interrogés trouve qu'il est agréable de travailler dans une petite structure où tout le monde se connaît. L'adjectif qui revient le plus souvent, pour parler de la mairie est « familial ». La proximité que permet la petite taille de la structure permet aux agents de connaître leurs collègues, d'avoir des contacts avec eux et de s'entraider. Ils apprécient aussi le fait de pouvoir être connu de la hiérarchie et d'avoir des contacts réguliers avec elle ainsi que le sentiment d'être soutenu.

Le fait d'être dans une petite structure permet aussi, parfois, une certaine polyvalence, qui est généralement appréciée, selon la façon dont elle a été mise en place.

Certains agents ont insisté sur la bonne entente qu'ils entretiennent avec un nombre important de personnes travaillant à la mairie tandis que d'autres font état de relations plus strictement professionnelles.

Les services centraux, les grosses mairies ou les préfectures sont perçues comme des structures anonymes, où les agents ne se connaissent pas au-delà de leur service et où la relation avec les usagers est plus distante. Mais certains agents voient aussi un intérêt et un avantage à ces grosses structures : elles permettraient de tourner si on ne s'entend pas bien avec un collègue, d'être plus autonome, d'avoir plus de distance avec le politique. Pour certains agents, le fait que ces structures accroissent la spécialisation des postes est vu comme un avantage.

Quelques agents soulignent aussi l'importance du bâtiment et de son organisation dans les relations entre les agents : le caractère impersonnel d'une structure peut jouer sur l'ambiance, l'esthétique et l'ancienneté du bâtiment de la mairie joue ainsi un rôle positif dans le ressenti de certains agents par rapport à leur lieu de travail.

Quelques agents font allusion à des conflits - jugés inévitables et inhérents aux relations sociales - mais c'est pour aussitôt souligner que dans l'ensemble l'ambiance est bonne et le travail bien fait : il existe un sentiment de fierté de travailler dans une mairie où les agents perçoivent que chacun fait de son mieux pour que les usagers soient bien reçus, aussi bien dans les services administratifs que du côté des élus. La fierté s'exprime aussi bien par rapport aux services rendus aux usagers, et en particulier par rapport à la bonne réputation de l'huissier de la mairie qui officie pour les mariages mais aussi par rapport à l'équipe municipale, et aux valeurs qu'elle véhicule. Ce sentiment de fierté et d'attachement à la mairie conduit même un agent à souhaiter travailler pour la mairie en tant que telle, plutôt que pour les usagers. Des agents en contact avec le public soulignent qu'un des avantages de travailler dans cette mairie est, notamment, lié à la sociologie de l'arrondissement : en comparaison à d'autres arrondissements, il y aurait moins de problèmes sociaux.

La distinction entre la partie administrative et la partie politique de la mairie est comprise et définie comme nécessairement distante. Il existe une concurrence entre le soutien que les élus peuvent apporter aux agents et le soutien qu'ils souhaitent apporter à leurs électeurs. Cette

concurrence existe aussi entre la disponibilité des agents au service des usagers et leur disponibilité au service des élus. Cette double concurrence suscite parfois quelques tensions et attentes. Selon les agents, les contacts avec les élus sont caractérisés de rares ou de réguliers, mais ils sont toujours qualifiés d'agréables, voire proches ; ils sont évalués ainsi, même si la présence du politique est parfois conçue comme indifférente ou potentiellement pesante. L'ensemble des agents exprime une bonne perception du travail de l'équipe municipale, sur le fond comme sur la forme, soulignant souvent que l'équipe municipale est très active.

La question de l'implication est abordée dans une forme de dialectique entre deux objets différentes, la mairie et la fonction . Certains agents indiquent que le fait de ne pas habiter l'arrondissement crée un peu de distance par rapport à l'implication dans les activités de la mairie. Les agents amenés à finir tard regrettent cette distance géographique. Tous les agents ont conscience de remplir des tâches importantes, et parfois délicates pour les usagers et pour le bon fonctionnement de la mairie. L'accueil, l'état civil et le bureau affaires générales & élections sont définis comme « vitrines » de la mairie, mais cette dénomination semble discutée. L'état civil est le seul service où chaque citoyen est légalement obligé de passer, ce qui a pu conférer à ce service, en particulier à l'époque des fiches d'état civil, un rôle d'interface entre les usagers – obligés de s'adresser à ce service - et d'autres services ou avec les élus.

2.2.2. La mobilité : partir ou rester ?

La question de la mobilité comporte différents aspects, liés notamment aux aspirations des agents, à leur situation personnelle actuelle dans leur service, à leur situation familiale et aux contraintes liées à la mobilité dans la Fonction Publique, la Fonction Publique Territoriale et la Ville de Paris.

Les perspectives de progression soulèvent différentes problématiques. En effet, la volonté de progresser, de monter les échelons ne semble pas toujours compatible avec le désir de rester et cette ambition légitime place certaines agents face à un dilemme. Certains agents ont conscience que leur progression, par le moyen d'un concours en particulier, impliquerait un départ de la mairie : cela peut avoir tendance à les freiner dans cette démarche, en raison d'un certain « bien-être » à la mairie. L'appréhension face au choix de partir et cette tendance sont parfois renforcées par les témoignages d'anciens collègues.

Ainsi, les agents interrogés appartiennent à quatre catégories :

- Aspiration à la progression de carrière : agents aspirant à pouvoir apprendre, progresser sans forcément changer de poste ou de statut
- Aspiration à une mobilité par mutation interne : un agent postulait en interne dans un autre service au moment de l'entretien
- Immobilité volontaire : des agents qui ne ressentent aucun besoin de changer de poste, dont un parce qu'il a déjà le sentiment de changer de poste régulièrement en fonction des changements de direction
- Aspiration à une mobilité par concours : agents qui préparent et/ou envisagent de passer les concours, mais certains soulignent la difficulté de ce système très sélectif pour les moins diplômés

Mais les agents sont assez nombreux à percevoir des barrières perçues à la progression. Les agents ayant le plus d'ancienneté perçoivent l'importance de la montée d'échelon et peuvent regretter ses critères, qui prennent en compte la seule ancienneté au détriment du mérite.

Selon les agents, et leur niveau d'information, les possibilités de mobilité sont perçues comme nombreuses ou limitées. La majorité des agents interrogés estiment que, au sein de la Ville de Paris et par le moyen des concours, les possibilités de changer et d'évoluer sont multiples. Quelques agents regrettent que cette mobilité se limite à la Fonction Publique Territoriale, voire à la Ville de Paris ou à la Région Parisienne, - et qu'elle soit plus compliquée avec la Fonction Publique d'Etat. Mais les fondements de ces regrets ont été contestés par d'autres agents lors de l'entretien de présentation du rapport, qui estiment qu'ils reposent sur un manque d'information.

Quelques agents expliquent que la procédure à suivre (faire une lettre) et la lenteur administrative empêchent parfois d'obtenir le poste souhaité. Un agent a été témoin par le passé d'une barrière hiérarchique à la mobilité des agents de la mairie (non transmission des demandes de mutations ou de progression d'échelon. Un autre agent souligne qu'il n'a jamais eu de difficultés à voir aboutir ses demandes.

Partir ou rester à la mairie		
	Pourquoi partir ?	Pourquoi rester ?
Motivations professionnelles non	Raisons personnelles : aller vivre en province	Certains agents ont aussi des raisons extra- professionnelles (transport, proximité du logement) pour préférer rester.
Motivations professionnelles	Découvrir d'autres types de structures et apprendre de nouvelles choses (sentiment de plafonnement dans leur progression actuelle personnelle)	
Motivations relationnelles	A cause des relations avec les collègues, mais dans ce cas les agents n'ont pas été jusqu'à formuler une demande à cause du risque de trouver pire ailleurs.	Se sentir bien dans la mairie, s'y plaire (sentiment globalement partagé) incite à faire abstractions des petites conflits intrinsèques aux relations humaines

Entrer et rester dans la fonction publique	
Pourquoi ?	Malgré quoi ?
<ul style="list-style-type: none"> - la sécurité de l'emploi - le système de retraite - les caractéristiques du statut et des postes (horaires, peu de pressions hiérarchiques et de tensions) en mairie permettant de préserver une vie privée. - Un certain altruisme ou dévouement au service du public 	<ul style="list-style-type: none"> - un « esprit fonction publique » (procédurier, borné, étriqué) - la rigidité des règles administratives (bureaucratiques) - la tendance à la « paperasserie » - non prise en compte de la charge de travail par rapport aux effectifs réels - injustice par rapport aux préjugés (fainéantise) qui pèsent sur les fonctionnaires et l'administration (même si ces préjugés, dans certains cas, sont estimés fondés)

2.3. Les agents et leur travail : les différents aspects du travail des agents au sein de la mairie

2.3.1. Les agents et leur travail

Nous avons identifié un certain nombre d'aspects positifs et négatifs de la relation des agents à leur travail. Ainsi, du côté positif, un bon nombre d'agents expriment : une forte conscience professionnelle qui est souvent liée à une forte aversion envers l'absentéisme. Ils expriment aussi une certaine satisfaction par rapport à leur travail, pour différentes raisons selon les services : le sentiment d'avoir progressé et appris au sein de la mairie et de son service, une grande polyvalence, le sens de leur travail et le fait qu'il permet d'aider des gens. Les agents en contact avec le public bénéficient d'une reconnaissance à laquelle ils sont sensibles.

Les aspects négatifs de la relation des agents à leur travail consistent notamment dans l'expression par certains agents d'une sorte de frustration ; ce sentiment a différentes causes selon les agents : un sentiment de plafonnement, le contact avec les usagers, qui peut être source de stress ou de malaise, face à des personnes en détresse qu'il est difficile d'aider, un débordement des problèmes professionnels sur la vie privée. Ce débordement est parfois signe d'une grande implication et conscience professionnelle.

Le travail peut avoir des conséquences physiologiques qui sont en général temporaires, voire passagères (basses températures à l'accueil l'hiver, prise de poste, retours de vacances).

2.3.2. Organisation et fonctionnement de la mairie

Des agents expriment des difficultés par rapport à la transmission des informations interne/externe (législateurs/fonctionnaires) mais aussi au sein de la mairie. Ces difficultés sont

en particulier liées à la confrontation des agents avec le public (souvent mal informé, mais parfois aussi trop informé par rapport aux agents, et pas toujours réceptif aux explications apportées par l'agent) . Des agents font état d'une surcharge de travail, et donc d'un manque de personnel structurel (services Gestion Finance et Secrétariat Général) ou conjoncturel (Services Intérieurs). Certains problèmes de « confort » physique sont aussi signalés mais globalement, le manque de moyens est relativisé et la dotation est jugée meilleure et s'améliorant encore depuis quelques années. Cette amélioration est une tendance actuelle qui passe par l'attention et l'écoute du DGS aux dysfonctionnements ou au confort des services et par une bonne communication des agents et chefs de service sur les problèmes rencontrés.

Globalement, la charge de travail est jugée relativement constante, équilibrée, et l'aménagement du temps de travail satisfait les agents, même si la gestion des RTT peut être source de difficultés, suivant le système mis en place et le nombre d'agents dans le service. Il arrive que la charge de travail soit parfois excessive, de façon saisonnière ou bien en fonction des activités proposées par l'équipe municipale.

Cependant, l'organisation interne d'un service peut toujours être améliorée : c'est le cas notamment par le recours à des jeunes en formation. Cette démarche est, au cours des premiers mois, une charge de travail supplémentaire, mais elle est source d'efficacité future et durable (2 ans).

Des agents de l'état civil soulignent que leur service est caractérisé par des tâches qui peuvent être particulièrement lourdes de conséquences pour les usagers, et le cas échéant, pour les agents en cas d'erreur. Les documents manipulés rendent la fonction des agents très importante et les conséquences potentiellement graves de leur travail est une grande source de stress pour certains agents. Mais chaque service a ses difficultés.

2.3.3. Les relations sur le lieu de travail

Même si, dans l'ensemble, les relations avec les supérieurs directs et avec les collègues sont estimées importantes et positives par les agents rencontrés, dans la qualité de vie au travail et l'efficacité collective, il arrive que ces relations soient perçues comme source d'inefficacité. Les causes en sont diverses, liées à des questions de personnalité ou de comportements.

Il peut s'agir :

- de désaccords sur la façon de travailler ou sur les priorités (exemple : manque de réactivité, différentes conceptions de la réponse aux usagers)
- d'un sentiment de ne pas être écouté
- du fait de ressentir un manque de conscience professionnelle ou d'implication dans les tâches assignées, voire, d'incompétence (comportements de retrait, de plainte ou d'évitement) de la part d'un ou plusieurs d'autres agents (collègues ou supérieurs)
- le fait de se sentir déresponsabilisé ou dévalorisé dans sa fonction
- le fait de recevoir des injonctions contradictoires, c'est-à-dire deux instructions contradictoires entre elles, mais aussi une instruction en contradiction avec un comportement adopté par la personne qui l'émet : ces comportements mettent l'agent en situation de conflit de rôle, caractérisé par un sentiment de dissonance.

L'accumulation de certains de ces éléments peut conduire l'agent à préférer travailler indépendamment de son supérieur ou à sentir un conflit latent avec un collègue.

Conclusion

La mairie d'arrondissement que nous avons étudiée est globalement caractérisée par la très grande majorité de l'échantillon comme une mairie où il fait « bon travailler ». Les agents aspirent à des évolutions différentes, selon leur ancienneté mais aussi selon leur situation personnelle. La plupart des agents en début de carrière souhaitent apprendre et progresser dans les années à venir, souvent, de préférence, en restant au sein de la mairie étudiée, en raison de ses nombreuses caractéristiques avantageuses et appréciées, mais d'autres sont curieux de pouvoir connaître un autre type de structure.

Cette étude de cas nuance donc quelque peu le tableau de la GRH dans la FPT que nous avons dépeint dans notre première partie. Cependant, il semble intéressant de poursuivre des études sur la FPT du point de vue de la GRH. En effet, nous avons vu que malgré des différences formelles et culturelles importantes entre le secteur privé et le secteur public, les modes de management, et les problèmes auxquels sont confrontés ses acteurs ne sont pas fondamentalement différents. Si les avancées théoriques sur les divers aspects qui composent une politique de GRH dans le privé ont intéressantes pour les fonctionnaires en charge de la gestion du personnel dans le secteur public, une meilleure connaissance des problématiques managériales du public enrichira certainement la recherche en gestion au-delà du seul domaine du management public.

Bibliographie

- Béchaux, S., Rey, F., janvier 2003, « La psymania gagne les entreprises », Liaisons sociales, p.14-23
- Bressol, Rapport du CES « Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés », annexes 1 et 2
- Burke, R.J., 1989a, "Toward a general model of burnout", Group and Organization Studies, 14, 23-32
- Burke, R.J., 1989b, Sources of managerial and professional stress in large organizations, In C.L. Cooper and R. Payne (Eds.), Causes, coping and consequences of stress at work (pp. 77-114). Chichester : John Wiley and Sons
- Debontride, X., Frimat, I., 5 avril 2004, « Climat social : le regard des agents sur leur situation professionnel », La Gazette des Communes, N°1736, p. 28-37
- Denis, B., 15 janvier 2004, dossier « Mobilité, la force est en toi », La Lettre du Cadre Territorial N° 267, p.20-28, p. 22
- Derenbourg, M., mai 2004, « Collectivités locales : fonctionnaires mais managers », Enjeux les Echos, p. 98-100
- Destaerke, G., 1^{er} juin 2003, « Management : comment soigner l'absentéisme ? », La Lettre du Cadre Territorial, N°255, p. 19-28
- Dubarry, A., 7 juin 2004, « La mobilité interne : une pratique à conforter », La Gazette, N° 1745, p. 64-66
- Faivre d'Acier, L., 15 décembre 2003, « Troubles musculo-squelettiques : le secteur public n'est pas épargné », La Gazette N° 1721, p.70
- Frison, M.-N., juin 2004, «Recrutement : la Territoriale s'empare des méthodes du privé », Rubrique « Les pratiques », Entreprises & Carrières, n°719, juin 2004
- Munton, A.G., Forster, N., 1990, Job relocations : stress and the role of the family, Work and Stress, 4, 75-81
- Hirigoyen, M.-F., 1998, Le harcèlement moral, la violence perverse au quotidien, Editions Claire Edey Gamassou
- Docteur en Sciences de Gestion

Syros

Hirigoyen, M.-F., 2001, Le Malaise dans le travail, harcèlement moral : démêler le vrai du faux, Editions La Découverte et Syros

Lacourcelle, C., juin 2004 , « SFR-Cegetel, un accord d'entreprise sur le stress », Entreprises & Carrières N°719

Louart, P., octobre 2003, « Sur les pas du privé », dossier « GRH dans les fonctions publiques », Personnel n°443

Mallet, E., Parnaudeau, M., Pasteur, A., Seznec, E., 31 janvier 2005, « Territoriaux : professions difficiles », la Gazette des Communes, N°1775, p. 22-28
26

Marti, M.-J., 19 mai 2003, « Aubervilliers réduit le stress de ses agents », La Gazette N°1694, p. 34

Pénin, J.-J., 1er novembre 2003, « Décentralisation : l'angoisse du transfert ! », La Lettre du Cadre Territorial, p. 34-36

Pinaud, M., juin 2004, Rapport du CES « Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés sanitaire et social »

Piriot, E., Challiol, B., Lelong, J., Lafosse, L., 23 juin 2003, « Grèves, manifestations : Comment réagissent les territoriaux », La Gazette des Communes, N°1699, p. 18

Piriot, E., 26 février 2001, « Survivre au placard », La Gazette, N°1586, p. 52

Maurel, D., 15 février 2002, « Le harcèlement moral : un mode de management ? », La Lettre du Cadre Territorial, N° 227, p. 16-25

Notes de bas de pages

¹ Source : Direction générale des collectivités locales, DGCL

² Source : DGCL, Démocratie locale n°42, avril 2002

³ Source : ministère de l'Intérieur, présentation du bilan de l'intercommunalité au 1er janvier 2005, confirmation des chiffres du Comité des Finances Locales, publiées dans la Lettre du réseau intercommunalité de la Lettre du Cadre Territorial, 9 mars 2005

⁴ Source : interventions de Mmes Marzelier, chargée de mission décentralisation au CNFPT- Centre National de la Fonction Publique Territoriale- et Kirry, sous-directrice de la DGCL – Ministère de l'Intérieur - aux Assises des RH du CNFPT, juin 2004

⁵ Source : INSEE- et Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques - DREES

⁶ La Gazette, N°1745, Yves Mastromatteo, responsable du service recrutement mobilité à la ville de Grenoble, p. 66

⁷ La Gazette, N°1745, Delphine Baron, responsable du service de la mobilité interne à Nice, p. 65

⁸ La Lettre du Cadre Territorial, N° 267, Jean-François Lemmet, DRH, p. 24

⁹ La Lettre du Cadre Territoriale, N°267, p. 23, Joël Crémillieux, DGS de Villeurbanne

¹⁰ La Gazette N°1775, Michèle Besnier, assistante maternelle, p. 26

¹¹ La Gazette, N°1736, Catherine Surbled, DRH de Fontenay aux Roses (Val de Marne)

¹² La Gazette, N° 1775, Dominique Pécaud, sociologue à l'Institut de l'homme et de la technologie de Nantes

¹³ La Gazette, N°1736, Pierre Ayache, DGS de Besançon

¹⁴ La Gazette N° 1736, Philippe Mahé, Directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes

¹⁵ La Gazette, N°1736, Pierre Maréchal, Brunhes Consultants

¹⁶ La Gazette, N°1736, Bertrand Blindauer, membre du bureau syndical CGT

¹⁷ Source pour la répartition des jours d'absence pour motifs médicaux en 2002 : Dexia/Sofcap, cité par Destaerke, 2003

¹⁸ La Gazette, N° 1775, Patrick Dioclès, agent de nettoyage de la ville de La Rochelle

¹⁹ La Gazette, N°1775, Eric Souchard, responsable de secteur au service des espaces verts et de la propreté urbaine de la ville de la Rochelle

²⁰ La Gazette, N° 1775, Jean-Pierre Sagot, responsable du service des espaces verts et de la propreté urbaine de

Mai 2007

la ville de la Rochelle

- 21 La Gazette, N°1721, Alain Hagège, médecin du travail au conseil général de Seine Saint Denis
- 22 La Gazette, N°1721, Michel Fouret, médecin du travail à Blois, p. 70
- 23 La Gazette, N° 1775, Delphine Thouvenot, assistante sociale à la circonscription de la vie sociale (CVS) d'Asnières sur Seine (Hauts de Seine)
- 24 Rapport Pinaud du CES, cité par la Gazette, N° 1775, Jean-Pierre Benais, chef des urgences médico-judiciaires
- 25 La Gazette, N° 1775, Maria-Christina Ippolito, chargée d'accueil de la ville de Strasbourg
- 26 La Gazette, N° 1775, Gabriel Scamma, coordonnateur du contrat local de sécurité et responsable du dispositif d'aide aux agents face aux agressions au sein de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg
- 27 La Gazette, N°1694, André Deschamps, responsable de la formation au sein du services des ressources humaines de la ville d'Aubervilliers (Seine Saint Denis)
- 28 La Gazette, N° 1694, Anne-Marie Cariou, psychologue clinicienne et chef de projet chez Stimulus, p. 34
- 29 la délégation Rhône Alpes Grenoble Antenne de Savoie
- 30 La Gazette, N° 1775, Patrick Dioclès
- 31 La Gazette, N° 175, Chantal Frydman
- 32 La Gazette, N°1736, Yves Tanguy, directeur du pôle «administration générale des moyens » de la CU de Brest
- 33 La Gazette, N°1736, Patrick Chèvre, Directeur général des services de la communauté urbaine de Dunkerque
- 34 Source : interventions des DRH de la communauté urbaine de Nantes et de la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne aux Assises des Ressources Humaines du CNFPT, juin 2004
- 35 La Gazette, N° 1736, Philippe Mahé, DGS
- 36 article 46 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- 37 La Gazette, N°1775, Jean-Philippe Frick, Directeur Général des Services de Betschdorf (Bas-Rhin)
- 38 Agnieszka Szczepanska-Hervé, psycho-pédagogue, formatrice indépendante, intervenante aux Assises des Ressources Humaines du CNFPT en juin 2004
- 39 La Gazette, N° 1736, Patrick Chèvre , DGS
- 40 la Direction de la Décentralisation et relations avec les Territoires, Les Associations et les Citoyens (DDTAC)

- ⁱ Source : INSEE- et Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques - DREES
- ⁱⁱ La Gazette, N°1745, Yves Mastromatteo, responsable du service recrutement mobilité à la ville de Grenoble, p. 66
- ⁱⁱⁱ La Gazette, N°1745, Delphine Baron, responsable du service de la mobilité interne à Nice, p. 65
- ^{iv} La Lettre du Cadre Territorial, N° 267, Jean-François Lemmet, DRH, p. 24
- ^v La Lettre du Cadre Territoriale, N°267, p. 23, Joël Crémillieux, DGS de Villeurbanne
- ^{vi} La Gazette N°1775, Michèle Besnier, assistante maternelle, p. 26
- ^{vii} La Gazette, N°1736, Catherine Surbled, DRH de Fontenay aux Roses (Val de Marne)
- ^{viii} La Gazette, N° 1775, Dominique Pécaud, sociologue à l'Institut de l'homme et de la technologie de Nantes
- ^{ix} La Gazette, N°1736, Pierre Ayache, DGS de Besançon
- ^x La Gazette N° 1736, Philippe Mahé, Directeur général des services de la communauté urbaine de Nantes
- ^{xi} La Gazette, N°1736, Pierre Maréchal, Brunhes Consultants
- ^{xii} La Gazette, N°1736, Yves Tanguy, directeur du pôle «administration générale des moyens» de la CU de Brest
- ^{xiii} La Gazette, N°1736, Patrick Chèvre, Directeur général des services de la communauté urbaine de Dunkerque
- ^{xiv} Source : interventions des DRH de la communauté urbaine de Nantes et de la communauté d'agglomération du Haut Val de Marne aux Assises des Ressources Humaines du CNFPT, juin 2004
- ^{xv} La Gazette, N° 1736, Philippe Mahé, DGS
- ^{xvi} article 46 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- ^{xvii} La Gazette, N°1775, Jean-Philippe Frick, Directeur Général des Services de Betschdorf (Bas-Rhin)
- ^{xviii} Agnieszka Szczepanska-Hervé, psycho-pédagogue, formatrice indépendante, intervenante aux Assises des Ressources Humaines du CNFPT en juin 2004
- ^{xix} La Gazette, N° 1736, Patrick Chèvre, DGS
- ^{xx} Relevé de conclusions sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique 2006-2008, janvier 2006