



CHSCT-E CEREMA

*Expertise pour risque grave suite aux  
annonces de Cerem'Avenir*

RAPPORT D'EXPERTISE

---

24 avril 2020

AUTEURS     Edwige BUES  
                   Alexia DASSI

Sous la direction de :     Anne KERUEL

*La tonalité d'un rapport d'expertise sur les risques professionnels peut paraître très négative, en particulier aux pilotes d'un projet, qui peuvent vivre l'expertise comme le dénigrement d'un travail dans lequel ils se sont investis avec beaucoup d'énergie et de conviction. Cette appréhension peut être dissipée en rappelant l'objectif de l'expertise : elle n'a pas pour objectif de juger du bien-fondé d'un projet ni de la qualité du travail de ses pilotes, mais de mettre au jour les risques dont le projet et/ou sa conduite sont porteurs. Elle vient ainsi éclairer le CHSCT chargé de se prononcer en fonction d'intérêts très spécifiques : l'hygiène, la santé et les conditions de travail. Rappelons également que l'identification des risques ne se confond pas avec leur évaluation. L'évaluation des risques est une prérogative de l'employeur qui détermine l'ordre dans lequel il traite les risques identifiés pour les prévenir.*

## SOMMAIRE

<b>I. INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>5</b>
I.1. Rappel de la demande .....	5
I.2. Problématique de l'étude.....	6
I.3. Dispositif méthodologique .....	7
I.4. Limites de l'étude .....	8
<b>II. EN PREAMBULE : RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS FONDAMENTALES .....</b>	<b>11</b>
II.1. Une expertise pour « risque grave » et « risques psychosociaux » .....	11
II.2. Comment lire les résultats d'un questionnaire dans le domaine de la prévention des risques organisationnels ? .....	14
<b>III. UN CONTEXTE ORGANISATIONNEL ET SOCIAL FRAGILISE.....</b>	<b>16</b>
III.1. Un EPIC dont les entités d'origine continuent de fonctionner en parallèle .....	16
III.2. Une baisse continue et régulière des budgets et des effectifs sans ajustement réel de la charge de travail .....	18
III.3. Des signes préoccupants et transverses préexistants aux annonces de Cerem'Avenir .....	20
III.3.1. Des diagnostics « RPS » dans différentes directions faisant état de facteurs de risques et de troubles .....	20
III.3.2. Un niveau d'absentéisme pour raisons de santé important.....	22
III.3.3. Des indices quant à une charge de travail importante.....	23
<b>IV. DIAGNOSTIC : UN NIVEAU DE TROUBLES PSYCHOSOCIAUX INQUIETANT.....</b>	<b>25</b>
IV.1.1. Des atteintes avérées à la santé physique et mentale .....	25
IV.1.2. Des agents entre démotivation et peur de l'avenir .....	29
IV.1.3. Une dégradation des relations de travail .....	33

## V. CEREM'AVENIR : CONDUITE DU CHANGEMENT ET RISQUES ORGANISATIONNELS DANS LA FPE ..... 35

V.1. Une conduite du changement surdéterminée par un (unique) objectif de réduction des moyens.....	36
V.2. Une conduite de projet sous contrainte .....	41
V.2.1. Les limites d'une démarche voulue participative .....	41
V.2.2. Une communication en flux tendu mais des informations floues voire contradictoires.....	45
V.2.3. Une temporalité porteuse d'incertitude.....	47
V.2.4. Un recul de l'adhésion à la logique des moyens.....	48
V.3. Les leviers organisationnels du projet : des moyens porteurs de risques opérationnels et sanitaires .....	52
V.3.1. Les organisations matricielles : un risque de pressions excessives et de déstabilisation des collectifs de travail. ....	52
V.3.2. La rationalisation des moyens : un risque de surcharge de travail et de perte d'efficacité .....	54

## VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS LIMINAIRES ..... 64

VI.1. Synthèse conclusive.....	64
VI.2. Recommandations.....	67
VI.2.1. Prendre au sérieux l'exposition des agents à des risques psychosociaux.....	67
VI.2.2. Rendre les évolutions plus lisibles et visibles .....	68
VI.2.3. Prévoir des actions au niveau de la charge de travail et ses exigences.....	69
VI.2.4. Favoriser les modes de reconnaissance du travail .....	70
VI.2.5. Former l'encadrement à la prévention des risques psychosociaux .....	71

## VII. ANNEXES ..... 72

Annexe 1 : Détail des entretiens exploratoires .....	72
Annexe 2 : Les RPS et TPS : de quoi on parle ? .....	73
Annexe 3 : Evolution de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emplois du Cerema depuis sa création .....	79
Annexe 4 : détail des recettes et dépenses du Cerema .....	80
Annexe 5 : La latitude décisionnelle ou le contrôle (modèle de Karasek).....	81

## I. INTRODUCTION GENERALE

### I.1. Rappel de la demande

Le CHSCT d'établissement (CHSCT-E) du CEREMA, réuni en séance le 28 novembre 2019, a voté la motion suivante :  
« L'article 4121-1 du code du travail demande que l'employeur prenne les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Aujourd'hui la santé des agents du Cerema est mise en danger par une aggravation des facteurs des risques psycho-sociaux : insécurité de la situation de travail, conflit de valeur, rapports sociaux au travail dégradé, manque d'autonomie, gestion émotionnelle et intensité du temps de travail.

*La souffrance psychique et psychologique des agents aurait dû être prise en compte dès les prémices du projet Cerem'Avenir. Pour cela les mesures d'accompagnement auraient dû être anticipées pour pouvoir être opérationnelles dès les premières annonces effectives. En l'absence de l'ensemble de ces mesures, les agents du Cerema sont dans une situation de risque grave. »*

Le directeur général du Cerema, président du CHSCT-E, a donné son accord pour la réalisation par un expert agréé d'une expertise, dans le cadre de l'article 55-1° du décret n°82-453 du 28 mai 1982 afin d' :

- « Objectiver et mesurer l'impact en termes de risques psychosociaux des annonces faites dans le cadre de Cerem'Avenir à l'occasion des réunions organisées dans les directions les 5 et 6 novembre 2019 ;
- Indiquer quelles mesures/préconisations doivent être mises en place rapidement afin de remédier aux risques identifiés, dans le contexte des actions envisagées à compter du début de l'année 2020 ».

## I.2. Problématique de l'étude

- Le point de vue des représentants du personnel : pour ces derniers, les annonces faites dans le cadre de Cerem'Avenir, et l'absence de mesures d'accompagnement ont conduit à une « *aggravation des facteurs des risques psycho-sociaux* », (sont repris pour les décrire les 6 grands familles de risques professionnels du rapport Gollac), qui exposent les agents à une « *situation de risque grave* » ;
- Le point de vue de la direction : la conduite de projet initiée par la nouvelle direction avec Cerem'Avenir marquerait un changement de cap notable dans la façon de mettre en œuvre les commandes annuelles du ministère en matière de baisse des effectifs. A l'inverse de la précédente direction<sup>1</sup>, « *le choix de celle-ci a été de reposer entièrement la question de l'organisation de l'Etablissement, non pas simplement pour répondre à l'objectif de diminution d'effectifs imposée par la tutelle de l'Etablissement, mais pour fixer de nouvelles perspectives solides à l'Etablissement au travers de nouvelles orientations et de nouvelles méthodes de travail* »<sup>2</sup>. Par ailleurs, à titre d'hypothèse, et avec toutes les précautions qui s'imposent puisque le procès-verbal de la réunion du CHSCT-E n'est pas encore validé, il semblerait que la direction ne partage pas « *la forme* » de l'expertise et que les termes choisis pour la motiver ne seraient pas appropriés.

Pour les seconds, les annonces de Cerem'Avenir marqueraient une rupture salutaire dans la conduite du changement en cessant d'amputer à l'aveugle les effectifs du Cerema, pour les premiers en revanche, si le projet marque une rupture, c'est pour l'amplification des risques professionnels dont il est porteur.

Au-delà, s'agissant donc d'« *objectiver* » une possible amplification de « *risques psychosociaux* » au Cerema ou d'en discuter la « *gravité* », il est indispensable, avant d'évaluer les éventuels *maux*, de s'entendre sur les *mots*, et sur le sens qui peut et doit leur être donné. Ce sera l'objet de la partie II.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la précédente direction avait projeté de répondre à la contrainte du schéma d'emploi par la suppression pure et simple d'une des 8 directions territoriales. Ce projet s'était soldé par le renouvellement de la direction générale du CEREMA.

<sup>2</sup> Cahier des Charges de l'appel d'offres pour l'attribution du marché public.

### I.3. Dispositif méthodologique

Pour mener à bien sa mission et répondre à la demande des représentants du personnel au CHSCT, les intervenants se sont appuyés sur la méthodologie d'intervention pour laquelle le cabinet DEGEST a été agréé par le Ministère du Travail.

L'intervention s'articule autour de trois phases principales d'analyse qui s'appuient essentiellement sur les outils méthodologiques de l'ergonomie et de la sociologie du travail :

- Une phase **d'analyse documentaire et sociotechnique**, réalisée tout au long de la mission à partir de données sociales, économiques, précédents diagnostics « risques psychosociaux », etc. permettant de comprendre le contexte socio-économique et d'étayer les analyses.
- Une phase **d'analyse des impacts** de l'annonce de Cerem'Avenir sur les conditions de travail et la santé des agents, réalisée en deux temps :

1/ **Une première phase** qui a consisté à réaliser une **30<sup>aine</sup> d'entretiens exploratoires**, (par téléphone et en face à face) répartis entre les différentes DTer/DTec et fonctions (Cf. annexe 1). Conformément à la déontologie du cabinet DEGEST, tous les entretiens ont été réalisés sur la base du volontariat, dans la confidentialité et l'anonymat des propos recueillis.

2/ **Une seconde phase** qui a conduit à l'administration d'un **questionnaire** auprès de **l'ensemble des agents**. Le questionnaire a été en ligne du mercredi 4 mars au lundi 16 mars à 12h35.

- 1336 répondants au questionnaire ont été comptabilisés, soit un **taux de réponse de 49,8%**. Ce nombre a été corrigé de la façon suivante :
  - 20 questionnaires ont été écartés (réponses incohérentes sur l'âge et l'ancienneté, forte suspicion de doublons), soit un total de 1316 questionnaires analysés.
  - 42 répondants ont déclaré à propos du projet Cerem'Avenir « [ne pas voir] de quoi il s'agit », pour ces derniers, la passation

du questionnaire s'est donc arrêtée après la question n°2 (et leurs caractéristiques signalétiques exclues afin de ne pas biaiser les tris croisés).

- Au total, ce sont donc les **réponses** de 1274 répondants qui sont **prises en compte dans l'analyse**, représentant **47,5 % des agents**.
- Une phase **d'élaboration des résultats**, avec une première restitution devant le Comité de suivi Opérationnel, et de finalisation du rapport.

Le **présent rapport** reprend les résultats les plus saillants issus du questionnaire, la totalité des données disponibles figure en annexe « Questionnaire ». Nous rappelons qu'afin de garantir l'anonymat des répondants, tous les extraits d'entretiens présents dans le rapport ont été systématiquement rédigés au masculin. Ils peuvent être issus aussi bien de nos entretiens exploratoires que des réponses aux questions ouvertes du questionnaire (qui représentent plus de 300 *verbatim*). Nous précisons, qu'à chaque fois que nous ferons mention des résultats issus du questionnaire, la formulation « les agents » doit évidemment être comprise comme « les agents ayant répondu ».

Nous tenons à **remercier ici l'ensemble de nos interlocuteurs**, notamment les personnes avec lesquelles nous avons réalisé des entretiens et celles qui nous les ont organisés, pour leur accueil, leur disponibilité et leur coopération tout au long de l'intervention.

## I.4. Limites de l'étude

Les limites de la présente étude sont essentiellement imputables :

- A **un temps d'intervention limité en lien avec les délais impartis à la mission** : en effet, la méthodologie retenue prévoyait l'administration non pas d'un questionnaire standard (il en existe de multiples), mais d'un questionnaire *ad hoc* construit sur la base des informations recueillies notamment lors de la phase d'entretiens



exploratoires.

- Au final à peine un tiers de ces derniers ont pu être conduits en face à face, les autres étant effectués par téléphone.
- Par ailleurs, le temps nécessaire à l'organisation de certains de ces entretiens a donc mécaniquement amputé le temps de construction et de réalisation du questionnaire.
- Au choix, motivé par des raisons de protection des données personnelles, validé en Comité de Suivi Opérationnel (et reconduit après la phase exploratoire) de ne pas transmettre à DEGEST la liste des adresses électroniques de l'ensemble des agents du CEREMA, qui ne nous a **pas permis de sécuriser le remplissage des questionnaires à l'aide d'identifiants individuels**. Les modalités d'administration laissent ainsi ouverte la possibilité de répondre plusieurs fois au questionnaire. Ce biais étant susceptible de nourrir un climat de défiance (relative) quant à la fiabilité des données recueillies. Au-delà des corrections effectuées (qui concernent 20 répondants) ce biais nous paraît significativement neutralisé par :
  - La représentativité des répondants, en cohérence avec les caractéristiques du fichier du personnel des agents du CEREMA, en termes d'âge, de sexe, de fonction, et de rattachement territorial ;
  - Le temps moyen passé à répondre au questionnaire qui est de 23 minutes ;
  - Le nombre et la richesse des réponses aux questions ouvertes<sup>3</sup> (en particulier aux deux dernières sur les « attentes » et les « craintes »), et qui constitue en soi le premier résultat de ce questionnaire.
- Les contraintes en lien avec le contexte sanitaire ayant conduit au confinement des salariés de DEGEST à partir du 17 mars. Le présent rapport n'est pas exempt de coquilles ou d'inexactitudes techniques qui pourront être rectifiées.
- Enfin à **la formulation de la demande telle qu'elle a été retenue dans le cahier des charges** :
  - 1/ En effet, il paraît difficile, voire même peu souhaitable, d'isoler le facteur « annonces des 5 et 6 novembre »,

---

<sup>3</sup> Cf. annexe « livret des verbatims »

toutes choses égales par ailleurs. Il n'est pas raisonnable de l'isoler :

- Du contexte global dans lequel tombent ces annonces, soit une période de réduction continue des effectifs depuis des années,
- De ce qui a été annoncé ou qui a circulé depuis le début de l'année 2019 (voir à ce propos les résultats de l'enquête IFOP) au travers des différents canaux d'information,
- De ce qui a été fait, c'est-à-dire de ce que les agents qui ont participé à la démarche ont pu apprendre par ce biais,
- Des organigrammes enfin, qui ont été présentés aux agents à la mi-février, alors que notre mission démarrait.

2/ Il n'était pas non plus réaliste de prétendre ignorer le contenu des nombreux documents qui nous ont été transmis<sup>4</sup>, pour autant la demande ne portait pas sur une expertise « projet » mais sur une expertise « risque grave »<sup>5</sup>. Par ailleurs, l'organisation cible des services n'est pas encore réellement arrêtée. Aussi notre démarche, contrainte parfois à un entre-deux peu confortable entre les nécessités de l'analyse et le cadre défini par le cahier des charges, a progressé au prix de quelques arbitrages, notamment dans la partie V du présent rapport. Il nous est apparu en effet indispensable d'identifier un ensemble de risques majeurs à l'origine des troubles constatés.

Au-delà de ces limites, ce dernier, s'il ne prétend pas à l'exhaustivité, fournit cependant **des résultats** qui nous paraissent suffisamment significatifs pour **nourrir le dialogue entre les partenaires sociaux** en termes d'hygiène, de sécurité, de conditions de travail et de prévention des risques professionnels.

---

<sup>4</sup> Documents : Cerem'Avenir AG du 5 février 2019, Présentation du 5-6 novembre 2019, point 5 démarche stratégique Séance du 17 avril 2019 du Conseil d'administration, les différents audits RPS et expertises antérieures, les éléments du FAIRH, etc.

<sup>5</sup> Nous profitons de cette remarque pour évoquer ce que notre expérience dans la Fonction Publique d'Etat nous a appris, en regard du secteur privé. Les modalités de la conduite du changement y sont spécifiques : elles agissent par décret ou injonctions tombant des ministères de tutelle, les temporalités de mise en œuvre sont allongées, les modalités de mise en œuvre, potentiellement variables au sein des Etablissements territorialisés, tout cela concourt à estomper les frontières entre les périmètres des problématiques expertise « projet » et expertise « risque grave ». Certaines demandes en tiennent compte.

## II. EN PREAMBULE : RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS FONDAMENTALES

### II.1. Une expertise pour « risque grave » et « risques psychosociaux »

« **Risque grave** », « **risques psychosociaux** » : il importe donc de s'entendre sur ces différents termes, dans le cadre balisé qui est celui de la prévention des risques professionnels.

**1/ Risque grave** : la formulation est celle du législateur et il ne nous appartient pas de l'interroger. Précisons que la jurisprudence, en cas de conflit, s'applique essentiellement à établir que le risque est « *identifié et actuel* », et que les mesures prises pour le prévenir sont insuffisantes ou inexistantes. Rappelons surtout, le point est crucial, **qu'il n'est pas nécessaire que le risque grave soit « révélé par un accident du travail ou une maladie professionnelle »**.<sup>6</sup> Le point est crucial en ce qu'il pose la **distinction entre le risque et le dommage**.

Prenons un exemple simple : tout individu qui prend la route, est exposé à un ensemble de risques en lien avec l'activité réelle de conduite : risque de perte de contrôle du véhicule, risque de percuter un autre véhicule, risque d'être percuté...etc. Un ensemble de mesures visent à prévenir ces risques, notamment : signalisation, code de la route, permis de conduire, contrôle policier du respect des règles, contrôle technique du véhicule, de l'état de la chaussée, etc.... Lorsqu'un accident se produit, on dira que le risque, insuffisamment prévenu, s'est matérialisé, et auquel cas ne parle plus de risque mais bien de dommage.

→ Le point de départ est le suivant : qu'elle que soit l'entité considérée, tout salarié (ou agent), du fait de son activité de travail, est exposé à un ensemble de risques professionnels pour sa santé mentale et physique, qu'il appartient à l'employeur d'évaluer et de prévenir.

**2/ Risques psychosociaux** : la problématique vient de ce que l'usage commun du terme renvoie le plus souvent **en même temps** à des **dommages** ou des **troubles** (en évoquant par exemple la souffrance ou le mal être au travail, les

<sup>6</sup> Article L2315-94 du Code du Travail.

TMS, le stress, les suicides...) **et** aux **causes** supposées de ces dommages.

### **Il est donc fondamental d'établir une distinction entre...**

- **Les troubles psychosociaux**, comme désignant les manifestations symptomatiques de dérèglement de la santé mentale ou physique des individus **au travail**. Ces troubles peuvent être **individuels** : mal-être grandissant et son expression (plainte, perte de sens au travail, etc.), troubles de la santé (maladie cardio-vasculaires, atteintes à l'humeur, à l'équilibre psychique, etc.) et du comportement (conduites addictives, perte de motivation et de sens au travail, suicides, etc.) ou **collectifs** : dérèglements des rapports sociaux, violences, conflits, plaintes juridiques ou non pour « harcèlement », atteintes à la performance opérationnelle.
- **... et l'origine de ces troubles** que sont les **facteurs** psychosociaux de risques au travail désignant les risques engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels. A ce titre, le Collège d'expertise a fait un travail de recensement des facteurs connus. Il propose notamment de suivre six types d'indicateurs : « *l'intensité du travail et le temps de travail, les exigences émotionnelles, le manque d'autonomie, la mauvaise qualité des rapports au travail, la souffrance éthique, l'insécurité de la situation au travail* ». <sup>7</sup> C'est bien l'origine du risque qui fait sa qualification « psychosociale ». (Cf. Annexe 2 pour aller plus loin)

**Les risques dits « psychosociaux »** sont donc des **risques professionnels** - et parmi eux des « **risques graves** » - **qui naissent dans et par la relation de travail**. C'est pourquoi nous emploierons aussi le terme de **risques organisationnels**, qui nous paraît charrier moins d'ambiguïté.

**3/** S'agissant de ces **risques organisationnels**, la distinction entre les notions de risque et de trouble est fondamentale, à deux points de vue :

- En effet, leur confusion alimente une représentation implicite susceptible de faire obstacle à la démarche de

---

<sup>7</sup> Pour autant cette liste n'est pas exhaustive et d'autres travaux, comme ceux de l'ANACT mettent l'accent sur l'idée de tensions peu ou mal régulées : tensions du côté des changements du travail, tensions du côté des contraintes du travail, tensions du côté des valeurs et exigences des agents, tensions du côté des relations et des comportements : voir B. SALHER, *Prévenir le stress et les risques psychosociaux au travail*, ANACT, 2007.

prévention. Cette représentation est en œuvre à chaque fois que l'on est tenté de minimiser ou de réfuter l'existence d'un risque au motif par exemple, que le nombre d'accidents du travail reste en dessous d'un certain seuil, ou que seule une minorité de salariés déclarent un « mal-être » au travail. En somme dès que la nécessaire évaluation des troubles tient lieu d'évaluation des risques. Une telle posture, très courante, n'est pourtant pas recevable. **Evaluer les troubles n'est pas évaluer les risques** : la faible intensité des premiers n'est pas prédictive de l'existence des seconds. Dit autrement, le premier principe de prévention, **combattre le risque à la source, ne saurait s'arrêter avec l'évaluation quantitative des troubles**. L'approche préconisée par les pouvoirs publics pour traiter les « *risques psychosociaux* » est sur ce point on ne peut plus claire : « *La question que doit se poser l'employeur est la suivante : en quoi le travail auquel mes agents sont soumis, les expose à des risques psychosociaux ?* »<sup>8</sup>

- Enfin, la particularité des risques organisationnels, lorsqu'ils ne sont pas prévenus et qu'ils perdurent, est de **produire des troubles**, qui avec le temps, sont susceptibles à leur tour de **rétroagir en amplifiant le risque qui est à leur origine**. Cet effet spécifique est qualifié **d'effet en boucle**.

Prenons un exemple : l'intensification du travail dans un service X (polyvalence en hausse, exigence de productivité accrue, obsolescence de certains équipements, changements répétés d'outils...) finit par avoir pour effet une hausse de l'absentéisme pour maladie. Si la situation perdure, le sous-effectif, est susceptible à son tour de devenir un facteur amplifiant le risque initial en accentuant en boucle, l'intensité du travail.

→ **Tout trouble psychosocial non pris en charge est en effet susceptible, par un effet en boucle, de devenir à son tour la cause de nouveaux troubles.**

---

<sup>8</sup> « *Les risques psychosociaux, l'approche des pouvoirs publics* », Direction Générale du Travail, <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/editopsya.pdf>.

## II.2. Comment lire les résultats d'un questionnaire dans le domaine de la prévention des risques organisationnels ?

Parmi d'autres outils de recueil de l'information (entretiens exploratoires, analyse documentaire, observation de l'activité de travail, et analyse sociotechnique) le questionnaire a une dimension « objectivante » forte qui ne doit pas brouiller l'usage qu'il convient d'en faire.

Dans la suite directe de ce qui vient d'être exposé - et il paraît particulièrement important de le rappeler s'agissant de ce mode de recueil - cet usage ne **se satisfait pas du principe de majorité** : tout facteur de risque identifié doit être prévenu car, même ceux qui concernent initialement une minorité d'agents, peuvent, à défaut d'actions de prévention, s'aggraver ou se propager. Il y a donc un double intérêt à agir : d'abord pour les agents d'ores et déjà exposés, puis pour éviter que d'autres le soient. Autrement dit, **si le seuil des 50% a une signification arithmétique il n'a en revanche ici aucune pertinence méthodologique** : penser qu'une action de prévention n'a de légitimité qu'à partir d'un seuil quantitatif d'agents concernés, c'est d'une certaine façon retomber sur l'obstacle décrit plus haut et méconnaître les effets complexes des risques organisationnels.

Sous cette même perspective, reste **la question du taux de participation** : en quelle mesure les résultats valent-ils concernant les agents qui ont fait le choix de ne pas répondre ? L'approche quantitative plaide pour une **extrapolation des résultats** dès lors que l'échantillon des répondants est « statistiquement » **représentatif** de l'ensemble de la population des agents. L'approche qualitative permet d'aller un peu au-delà en s'intéressant à la représentativité par rapport à la problématique. Dit autrement, le taux de réponse aurait à voir aussi avec la question posée. Ainsi le choix de ne pas répondre, qui peut avoir diverses motivations ou explications<sup>9</sup>, pourrait être en lien avec un effet de lassitude, de résignation, voire même de déception (en lien avec les multiples sollicitations actuelles

---

<sup>9</sup> Refus de cautionner une initiative perçue comme étant celle des représentants du personnel, ou au contraire, marquée « direction », incitation à répondre plus ou moins relayée par les organisations syndicales et/ou l'encadrement, surcharge de travail, etc.

ou passées dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir<sup>10</sup>. Quoi qu'il en soit, on ne saurait induire du taux de participation le raisonnement suivant : seuls les agents véritablement en souffrance auraient participé. C'est méconnaître l'un des premiers symptômes de **l'exposition à des risques psychosociaux, soit un symptôme faible**, à bas bruit, qui prend la forme du repli sur soi, du silence sur ses difficultés. Cette lecture invite donc à considérer que **les troubles avérés repérables chez les répondants, concernent au moins également les agents qui n'ont pas répondu.**

Au vu des remarques qui précèdent, la demande faite dans le cahier des charges peut être ainsi reformulée :

- En quoi les annonces des 5 et 6 novembre (comme partie prenante d'une conduite de changement, comme fait psychosocial) sont-elles, ou non, constitutives d'un risque organisationnel ?
- Si oui, en quelle mesure ce risque est-il identifié ? Peut-on d'ores et déjà constater des troubles (atteintes à la santé mentale ou physique des agents) matérialisant ce risque ?

---

<sup>10</sup> Les informations recueillies lors de la phase exploratoire sont assez conformes avec une telle hypothèse.

### III. UN CONTEXTE ORGANISATIONNEL ET SOCIAL FRAGILISE

S'agissant d'analyser en quoi les annonces des 5 et 6 novembre sont susceptibles d'être porteuses de risques professionnels, il importe de préciser dans quel contexte elles surviennent : **l'annonce d'une réorganisation d'envergure a un impact variable selon qu'elle s'inscrit dans un contexte protecteur de la santé ou déjà dégradé.** Selon nous, trois éléments ont contribué à fragiliser ce contexte :

- Une fragilité structurelle : 6 ans après la création du CEREMA, ce dernier n'est toujours pas unifié dans ses fonctionnements,
- Une fragilité de l'organisation comprise comme outil de travail : la gestion des baisses d'effectifs, continue depuis sa création, a été gérée au fil de l'eau au gré des départs naturels, avec un effet de fuite des compétences relevé par tous nos interlocuteurs,
- Une fragilité des organisations du travail : plusieurs diagnostics « risques psychosociaux » font état de dérèglements qui affectent l'activité de travail des agents au quotidien, tandis que les indicateurs disponibles appellent à la vigilance.

#### III.1. Un EPA dont les entités d'origine continuent de fonctionner en parallèle

Le CEREMA, Etablissement Public à caractère administratif a été créé le 1er janvier 2014. Son objet est d'apporter son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable. Il est placé sous la double tutelle du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et du Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.



Il est issu de **la fusion de onze services ministériels**<sup>11</sup> pour créer une organisation reposant sur **3 directions techniques**<sup>12</sup>, **8 directions territoriales**<sup>13</sup> et 1 siège (Direction générale).

A l'époque il a été choisi d'opérer un rapprochement « juridique » de ses différentes entités en limitant les impacts organisationnels, avec :

- Peu ou pas de modification d'organigrammes : « *limiter au minimum les changements d'organisation à mettre en place d'ici au 1er janvier 2014 ; en conséquence, les organigrammes 2014 de ces 11 entités seront très proches des organigrammes actuels des 11 services (CETE et STC).* »<sup>14</sup> ;
- Des entités qui gardent en leur sein leurs fonctions supports « *une organisation très déconcentrée en matière de fonctions support* »<sup>4</sup> ;
- Un siège aux effectifs restreints issus des différentes entités.

Le constat actuel, est que les agents connaissent très peu les activités et les modes de fonctionnement des autres entités. **Chaque entité continue à fonctionner en parallèle et non en un établissement unique et unifié**, elles sont encore très marquées par leur propre histoire et leur propre évolution ce qui ne facilite pas forcément l'intégration.

Nous verrons plus loin que cette situation peut être considérée comme un facteur de risque organisationnel. Dans un contexte de réduction continue des moyens, chaque entité peut-être ainsi tentée de défendre ses moyens et ses marges de manœuvre au détriment des autres.

---

<sup>11</sup> Des 8 centres d'études techniques de l'équipement (Cete), du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), du Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef) et du Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra).

<sup>12</sup> Eau Mer et Fleuves, Territoires et Ville et Infrastructures de Transport et Matériaux

<sup>13</sup> Centre-Est, Est, IdF, Méditerranée, Normandie Centre, Haut de France, Ouest et Sud-Ouest

<sup>14</sup> Dossier de présentation de l'organisation du Cerema – 29 mars 2013 – Document de travail

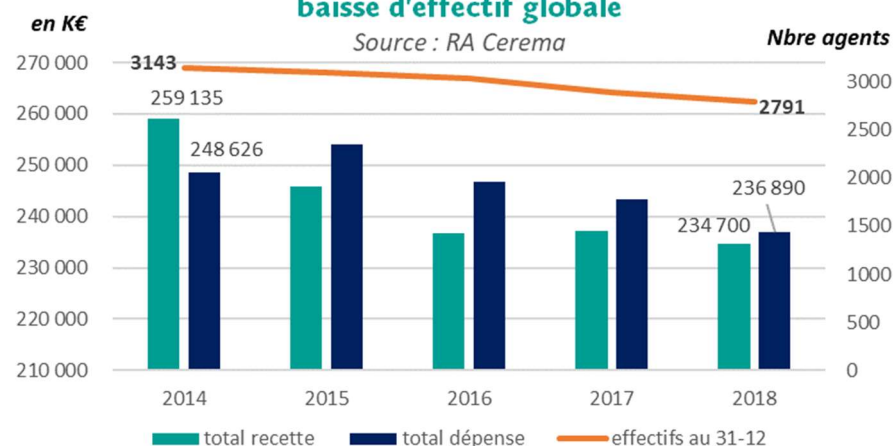
## III.2. Une baisse continue et régulière des budgets et des effectifs sans ajustement réel de la charge de travail

Depuis sa création, chaque Loi de finances s'est traduite par une **baisse du plafond d'emplois** et une **réduction de la subvention pour charges de service public (SCSP)**, y compris lors des deux premières années alors qu'une garantie de stabilité avait été donnée<sup>15</sup> (Cf. Annexe 3). En effet, chaque année le **budget alloué** au CEREMA par l'Etat ainsi que **les recettes propres sont en baisse** (Cf. détail page suivant).

Les dépenses quant à elles, bien qu'en baisse, semblent supérieures aux recettes, indiquant un **fort déséquilibre**. (Cf. Annexe 4 pour le détail)

Cette baisse des dépenses est supportée principalement par la **réduction de la masse salariale** et donc par la baisse des effectifs (Cf. tableaux ci-dessous) bien que ses charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement diminuent également<sup>16</sup>.

Une baisse budgétaire continue en corrélation avec la baisse d'effectif globale



<sup>15</sup> Projet de loi de finances pour 2019 : Écologie, développement et mobilité durables : LE CEREMA, UN OPÉRATEUR PUBLIC DE CRÉATION RÉCENTE DONT LES COMPÉTENCES DOIVENT ÊTRE MISES AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. « La création du Cerema, dont le budget total devrait représenter 240,0 millions d'euros en 2019, s'est accompagnée d'un protocole d'accord signé entre les ministères de l'écologie et du logement et l'ensemble des organisations syndicales, qui garantissait au nouvel opérateur une stabilité de ses moyens budgétaires et humains au cours de ses deux premières années d'existence, en 2014 et 2015. Dans les faits, cet engagement n'a été que partiellement respecté, car le Cerema a subi des coups de rabot au titre de la contribution à l'effort de redressement des comptes publics. ».

<sup>16</sup> Projet de loi de finances pour 2019 : Écologie, développement et mobilité durables

	2014	2015	2016	2017	2018	évol 14-18
<i>Siège</i>	122	139	141	147	155	27%
<i>EMF</i>	175	175	185	167	165	-6%
<i>ITM</i>	178	172	169	158	151	-15%
<i>TV</i>	152	151	149	142	139	-9%
<i>CE</i>	475	467	455	421	414	-13%
<i>Est</i>	267	261	263	251	240	-10%
<i>IdF</i>	204	198	196	183	168	-18%
<i>Méd</i>	346	337	321	313	299	-14%
<i>NC</i>	328	323	307	291	263	-20%
<i>HdF</i>	256	249	244	229	218	-15%
<i>Ouest</i>	335	320	324	310	301	-10%
<i>SO</i>	305	300	283	276	278	-9%
<b>TOTAL</b>	<b>3143</b>	<b>3092</b>	<b>3037</b>	<b>2888</b>	<b>2791</b>	<b>-11%</b>

Chacune des entités actuelles, hors siège, a subi **des baisses d'effectifs continues** depuis la création du Cerema.

Cette baisse d'effectif s'est principalement faite **au gré des départs naturels** (retraites, mutations, turn-over, etc.), avec au fil du temps, un **impact sur le maintien des compétences** nécessaires :

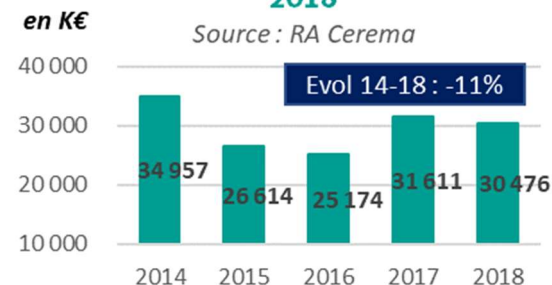
« Jusqu'à présent la baisse d'effectif ne posait pas de problème, avec les départs naturels et les rotations de personnel non remplacés. C'est facile de faire moins 100 agents par ce biais, mais les baisses ne sont pas forcément où l'on en a besoin, donc ça devient très tendu pour notre force de frappe. Le flux retraite se raréfie aussi » ; « On laisse filer des agents sur des activités critiques, on ne peut pas continuer comme ça » (des agents)

Nous retrouverons cette question de la « fuite des compétences » comme enjeu de la transformation du CEREMA.

Si l'on fait un zoom sur les **recettes propres**, il est à noter qu'elles ne sont pas régulières avec une baisse importante sur les années 2015-2016. Bien que ces recettes aient tendance à remonter, elles n'arrivent pas au niveau des recettes de 2014 lors de la création du Cerema.

Posons d'emblée que l'augmentation du niveau des recettes propres est un des objectifs porté par le projet Cerem'Avenir.

Evolution recettes propres 2014-2018



## III.3. Des signes préoccupants et transverses préexistants aux annonces de Cerem'Avenir

### III.3.1. Des diagnostics « RPS » dans différentes directions faisant état de facteurs de risques et de troubles

Dans le cadre de cette étude nous avons eu accès aux diagnostics « risques psychosociaux » réalisés au sein des différentes Directions sur la période de 2016 à 2018 principalement menés à l'aide de questionnaire, d'entretiens, et de groupes de travail, pour apporter des axes d'amélioration de la QVT<sup>17</sup>. Plusieurs **problématiques sont d'ores et déjà identifiées** :

- Des situations de **charge de travail tendue**, liées à plusieurs facteurs comme :
  - la baisse d'effectifs notamment les fonctions support reportant une charge de travail administrative de plus en plus importante,
  - **la baisse d'effectifs, notamment dans les activités liées aux tiers, qui induit une baisse des capacités de réponse à la demande,**
  - la mise en place d'outils, SIGMA, SITT, etc. entraînant une « lourdeur » supplémentaire, dans l'activité de reporting,
  - le passage de spécialiste à généraliste/ une modification de la nature des missions induisant une baisse des compétences mobilisées,
  - une répartition de la charge de travail et une gestion des priorités floues,
  - des conflits plus ou moins importants au sein de certaines équipes, services.
- Des dysfonctionnements au niveau de la **ligne hiérarchique**, avec :

<sup>17</sup> Il y a eu 7 directions qui ont réalisé un diagnostic RPS : les DTec EMF et TV et les DTer Est, Méd., CE, HdF et Ouest

- Une diminution de la disponibilité des managers auprès du terrain du fait de leur absorption par la charge de reporting et de relecture des dossiers,
- Un éloignement physique complexifiant les relations de travail pour le manager et pour ses équipes,
- Un système de délégation de pouvoir, de signature lourde ayant des impacts sur l'avancée des projets, pouvant entraîner une perte de sens (travail empêché, diminution de l'autonomie dans son travail, etc.).

A cela **s'ajoute déjà des troubles**, notamment :

- Un conflit éthique, une **perte de sens au travail** du fait :
  - de la priorité donnée aux activités rapportant de « l'argent frais » susceptible d'entrer en contradiction avec la notion de service public très fortement ancrée chez les agents du CEREMA,
  - d'une forte crainte de ne plus pouvoir répondre aux demandes avec la qualité souhaitée du fait du manque d'effectifs ou de compétences.
- Une **démotivation /perte de confiance** en l'avenir du CEREMA, du fait :
  - d'un manque de visibilité et/ou d'adhésion à la stratégie de la Direction générale du CEREMA,
  - de la baisse continue des effectifs sans « pilotage ».

### III.3.2. Un niveau d'absentéisme pour raisons de santé important

Le nombre de jours d'absence pour raison de santé<sup>18</sup> est d'environ **11 jours par agent** et par an. C'est un chiffre **stable** mais qui semble relativement **élevé**.

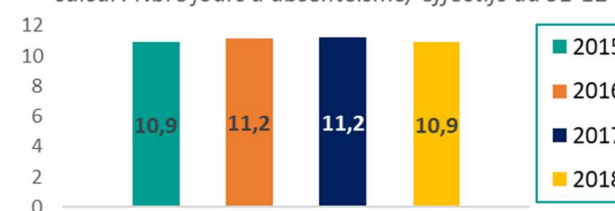
En effet, selon les résultats de l'enquête Emploi 2018<sup>19</sup>, les agents de la **Fonction Publique d'Etat** (hors enseignants) en emploi au sens du BIT se sont arrêtés en moyenne **6 jours** pour raison de santé au cours de l'année. Même en prenant en compte les agents en **emploi « élargi »**, les agents de la FPE (hors enseignants) ont été absents **8 jours en moyenne**.

Le suivi de l'absentéisme pour raison de santé est **un indicateur de risques psychosociaux** peu ou mal prévenus car il peut être **le signe de problématiques organisationnelles à résoudre** (Cf. Annexe 2).

#### Evolution du nombre de jours d'absence par agents sur la période 2015-2018

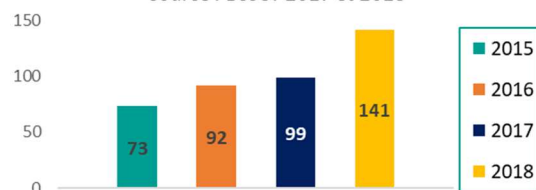
Source : BSSCT 2017 et 2018

calcul : Nbre jours d'absentéisme / effectifs au 31-12



#### Evolution du nombre de visites médicales spontanées à la demande des agents sur la période 2015-2018

Source : BSSCT 2017 et 2018



En parallèle on constate une forte augmentation en 2018 du nombre **de visites médicales à la demande des agents**. Or c'est aussi **un indicateur de suivi** dans le cadre de la prévention des risques professionnels et notamment des RPS. L'augmentation forte (x2 en 4 ans) peut être un signe d'une dégradation des conditions de travail au sein du Cerema.

<sup>18</sup> Comprends les congés pour maladie ordinaire, congés longue maladie et congés longue durée, congés pour accident du travail et congés pour maladie professionnelle.

<sup>19</sup> [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2019/16\\_Temps\\_et\\_conditions\\_de\\_travail-2019.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2019/16_Temps_et_conditions_de_travail-2019.pdf)

### III.3.3. Des indices quant à une charge de travail importante

Certains indicateurs fournissent des **éléments susceptibles d'objectiver ces situations de surcharge de travail**.

Cerema ne suit pas le nombre d'heures supplémentaires et complémentaires bien qu'il y ait un système de badgeage. Cependant, un des indicateurs suivis, est l'« écrêtage » qui indique en partie les dépassements horaires faites par les agents.

Bien que les données soient incomplètes, il apparaît **que plus de la moitié des agents ont fait l'objet d'un écrêtage** entre 2015 et 2017<sup>20</sup> et en moyenne cet écrêtage est de **51h** en 2018 contre **57h** en 2017.

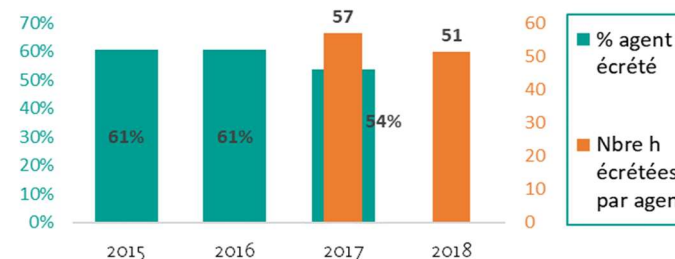
Les dépassements d'horaires sont également un indicateur de la charge de travail, voire de la surcharge de travail. Ces temps sont sûrement **minorés** du fait qu'ils ne **tiennent pas compte des temps de travail réalisés en dehors** des murs du Cerema.

**Un autre élément** pouvant avoir un impact sur la charge de travail et sur les conditions de travail est le **niveau d'absentéisme** important qui est révélateur d'impact sur la santé mais qui est également un **facteur de risque** pour les agents en poste. En effet, **l'absentéisme au Cerema représente l'équivalent de 146 ETP en 2018**<sup>21</sup>, pour rappel cela représente 5% de la population totale.

Or ces absences sont **souvent synonymes de report de charge sur les agents restants** dans les services concernés et donc de désorganisation et de dégradation des conditions de travail.

Indicateur d'écrêtage sur la période 2015-2018

Source : BS 2016-2018



<sup>20</sup> Pas de données dans le BS de 2018 sur le nombre d'« agents écrêtés » seulement les heures écrêtées et inversement dans les BS 2015 et 2016.

<sup>21</sup> Mode de calcul abs en ETPt = Nbre de jrs d'absence/effectif ETPt. Ce nombre est de 155 en 2017 et de 162 en 2015 et 2016.

→ Sans vouloir explorer plus avant ici les conséquences de la diminution continue des effectifs et des ressources depuis 2014, le fait saillant est celui d'un **Cerema fragile, fragilisé**. Dans un tel contexte, quel écho va recevoir l'annonce d'un projet qui entend en finir avec la gestion de la pénurie au fil de l'eau et poser les bases d'une véritable réorganisation ?



## IV. DIAGNOSTIC : UN NIVEAU DE TROUBLES PSYCHOSOCIAUX INQUIETANT

Le lecteur pourra se reporter autant que de besoin en annexe « Questionnaire » pour prendre connaissance de l'intégralité des données recueillies via le questionnaire. Nous avons choisi dans ce chapitre de présenter les résultats les plus saillants, illustrant selon nous un **niveau de troubles psychosociaux inquiétant**. L'ensemble des informations recueillies permettent en effet d'objectiver un ensemble de dérèglements de la santé des agents dans leur relation au travail et dans leurs relations de travail, en lien direct avec les annonces des 5 et 6 novembre :

- Des symptômes qui relèvent d'un stress chronique, d'autant plus prégnants que les agents sont soumis à un climat anxiogène,
- Un dérèglement du rapport au travail qui oscille entre démotivation et peur de l'avenir,
- Un début de dégradation du climat relationnel.

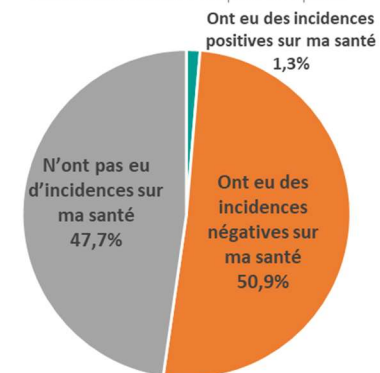
### IV.1.1. Des atteintes avérées à la santé physique et mentale

**1<sup>er</sup> constat** : la moitié des agents parmi les répondants déclarent **subir des atteintes à leur santé physique et/ou mentale** depuis les annonces concernant le projet Cerem'Avenir

**2<sup>ème</sup> constat** : Les symptômes relevés sont donc : des **troubles du sommeil**, un état **d'irritabilité et de fragilité émotionnelle** et des **troubles de la concentration**. Les agents sont également nombreux à signaler des **difficultés à couper avec le travail**. Précisons que ces symptômes sont

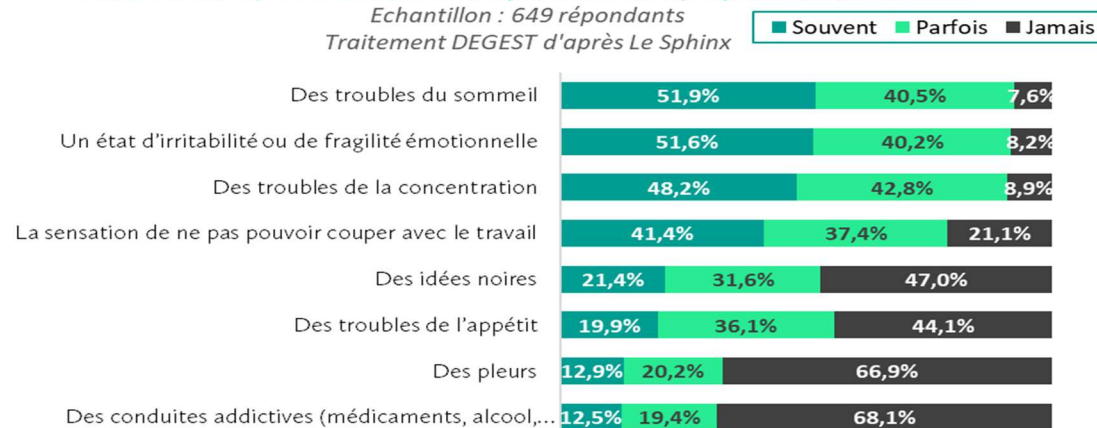
#### Q20. Les informations dont vous êtes destinataire depuis novembre...

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



**Q21. Depuis le mois de novembre, en lien selon moi avec l'annonce de Cerem'Avenir, il m'est arrivé d'éprouver les symptômes suivants...**

Echantillon : 649 répondants  
 Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



reconnus comme **liés à un état de stress chronique**<sup>22</sup>.

Par ailleurs, la catégorie ouverte « autres symptômes » voit **les agents déclarer des symptômes** d'agressivité susceptibles de se manifester dans la sphère privée, l'augmentation ou la reprise du tabac, la consommation d'anti-dépresseurs.

*« Il est clair que ça a un impact dévastateur sur ma santé, j'étais l'ombre de moi-même ! Comment ne pas avoir un effet sur la santé quand on a des robots en face de soi, aucune empathie, qui nous manipulent sciemment. L'humain est une de mes valeurs, donc forcément je l'ai mal vécu. »*

<sup>22</sup> « Les effets du stress chronique sur la santé sont : Hypertension, nervosité, fatigue, dépression... L'état de stress n'est pas une maladie en soi mais lorsqu'il est intense et qu'il dure, il peut avoir des effets graves sur la santé physique et mentale des travailleurs concernés. Les symptômes précurseurs sont :

Symptômes physiques : douleurs (coliques, maux de tête, douleurs musculaires, articulaires, etc.), troubles du sommeil, de l'appétit et de la digestion, sensations d'essoufflement ou d'oppression, sueurs inhabituelles...

Symptômes émotionnels : sensibilité et nervosité accrues, crises de larmes, angoisse, excitation, tristesse, sensation de mal-être...

Symptômes intellectuels : perturbation de la concentration entraînant des erreurs et des oublis, difficultés à prendre des initiatives ou des décisions...

Ces symptômes ont des répercussions sur les comportements : recours à des produits calmants ou excitants (café, tabac, alcool, somnifères, anxiolytiques, stupéfiants, ...), repli sur soi, difficultés à coopérer, diminution des activités sociales, agressivité. ». INRS, dossier Stress au travail.

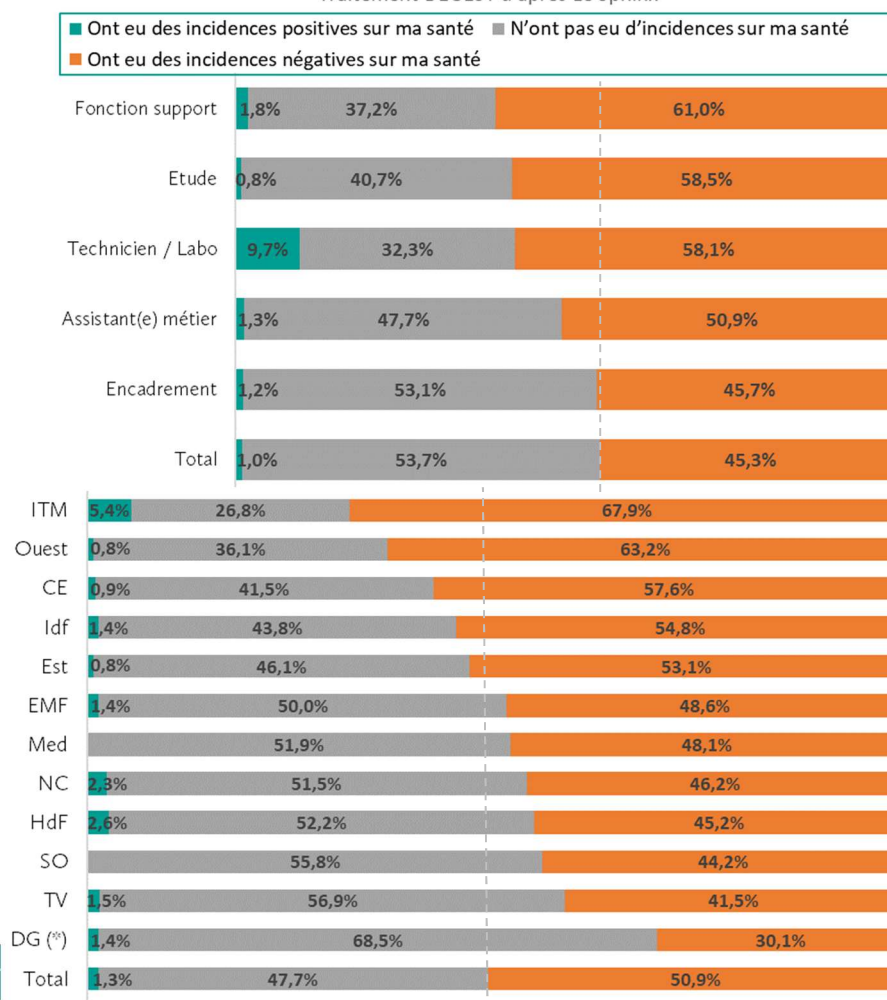
« Il est évident que je ne vis pas bien cette situation, ce qui m'amène à être impatiente et parfois trop agressive avec mes collègues »  
 « Je prends beaucoup sur moi et c'est en famille que je suis le plus irascible. Je prends des compléments alimentaires pour gérer mon stress »

**3ème constat** : il existe un lien objectivé par les données recueillies entre ces troubles et les annonces faites depuis novembre de baisses d'effectifs affectant différemment les agents en fonction de leur activité ou de leur appartenance à telle ou telle direction :

- les **fonctions supports**, les **études**, les **techniciens/labos**, et les **assistants métier sont ainsi plus nombreux à déclarer des atteintes à leur santé** (entre 5 et 11 points de plus). Ce sont effectivement ces catégories les plus impactées par la baisse des effectifs : le plus gros effort est réalisé sur les fonctions support et assistants métier ; l'abandon du niveau 1, les mutualisations et polarisation touchent principalement les études et les techniciens labos (Cf. partie V.3.2)
- les agents de la **DTec ITM** : près de 7 agents sur 10 sont concernés. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que c'est la Direction Technique la plus impactée avec un abandon important de certaines activités jugées « moins porteuses ».

### Q20. Les informations dont vous êtes destinataire depuis novembre...

Echantillon : 1 274 répondants  
 Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



**4ème constat** : il existe un lien objectivé par les données recueillies entre ces troubles et le niveau d'anxiété alimenté par les annonces Cerem'Avenir, dès lors que l'on s'intéresse aux répondants ayant répondu « *je ne sais pas et c'est anxiogène* »<sup>23</sup>, à la question portant sur l'échéance de mise en place du projet. Autrement dit, **plus les agents se retrouvent placés dans l'incertitude par les annonces et plus ils déclarent connaître des atteintes à leur santé**, il y a un écart de +21 points sur cet item.

**Q20. Les informations dont vous êtes destinataire depuis novembre, ont eu...**

	Incidences <b>positives</b> sur ma santé	Incidences <b>négatives</b> sur ma santé	<b>Pas d'incidences</b> sur ma santé
<b>Effectif global</b>	1,3%	50,9%	47,7%
<b>Effectif "anxieux"</b>	0,9%	<b>71,9%</b>	27,2%

Cet effectif d'agents « anxieux » est composé en majorité d'agents travaillant aux « **Etudes** » et dans les « **laboratoires** », plutôt de **catégorie B et C** et ayant une **forte ancienneté** (ont connu les anciennes structures) qui ont été par ailleurs les moins sollicités dans la démarche et pour qui les futurs contours de l'organisation cible sont les plus flous (changement de rattachement hiérarchique, domaines porteurs et non porteurs, fusion, polarisation, etc.)

C'est la population la plus en contact avec le terrain, les besoins des collectivités. Ce sont également les agents **qui croient le moins à la capacité de Cerem'Avenir à atteindre les objectifs suivants** : l'offre d'un service public de qualité, l'amélioration du service rendu par les fonctions support, la clarification et de simplification des processus de décision, la valorisation des savoir-faire, la capacité à répondre aux demandes afin d'augmenter l'« argent frais » ou le renforcement du travail collectif<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Cf. Annexe « Questionnaire » Q14.

<sup>24</sup> Cf. Annexe « Questionnaire » : zoom sur les répondants ayant répondu « *je ne sais pas et c'est anxiogène* » à la Q.14

## IV.1.2. Des agents entre démotivation et peur de l'avenir

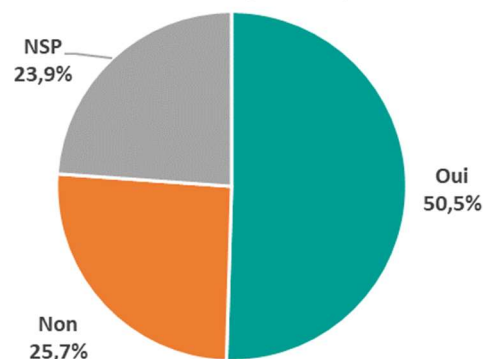
Si une partie de la population est plus touchée que les autres du point de vue de sa santé, il est aussi assez clairement fait mention d'une dégradation de la motivation et du climat social au sein du Cerema.

**1<sup>er</sup> constat** : La **moitié** des répondants indiquent **vouloir ou avoir pensé à partir suite aux annonces du 5-6 novembre. A cela s'ajoute un quart des répondants se déclarant dans l'attente.**

Les projets de départ concernent certaines directions plus que d'autres. A noter qu'il n'y a pas de fonction dont les agents seraient plus enclins que les autres à vouloir partir ou rester.

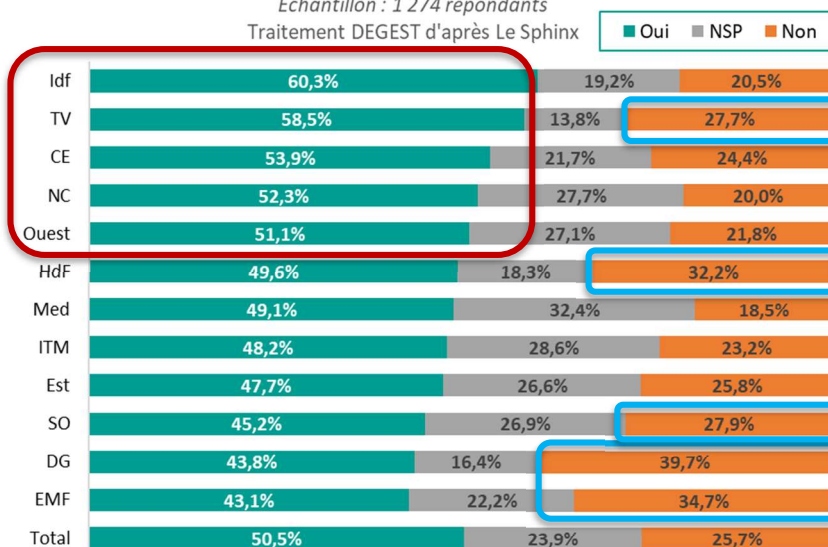
### Q22. Depuis les annonces, avez-vous envisagé de quitter le CEREMA ?

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



### Q22. Depuis les annonces, avez-vous envisagé de quitter le CEREMA ?

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx

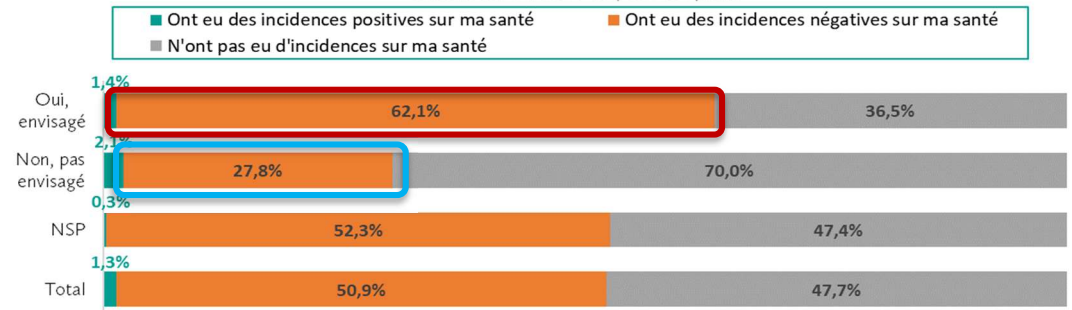


**2ème constat :** pour les agents qui envisagent de quitter le CEREMA, se joue possiblement une **stratégie de préservation de leur santé**, en effet :

- Les agents qui déclarent envisager un départ sont plus nombreux à avoir également déclaré connaître des incidences négatives sur leur santé (12 pts de plus)
- De façon symétrique, les agents qui n'envisagent pas leur départ sont presque deux fois moins nombreux à déclarer subir des incidences négatives sur leur santé (23 pts de moins)

**Q22. Depuis les annonces, avez-vous envisagé de quitter le CEREMA ? ET Q20. Les informations dont vous êtes destinataire depuis novembre...**

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



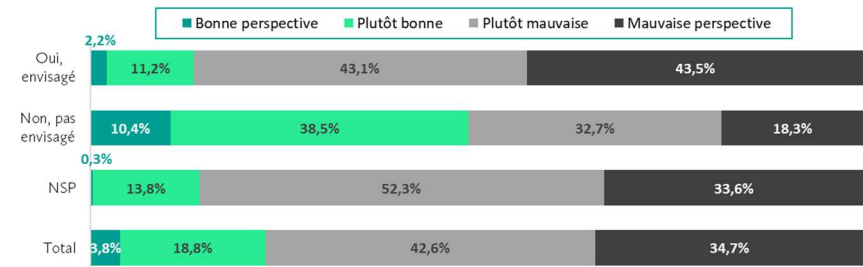
« Que la purge annoncée, associée à l'ambiance générale, conduisent les meilleurs d'entre nous à quitter le navire. Sans rameurs, ne subsisteront que quelques barreaux bien démunis devant les difficultés techniques de nos clients. Que l'expertise de deuxième niveau disparaisse par conséquence de la disparition du premier »

« Je me forme pour quitter le Cerema avant qu'il ne coule définitivement. »

- De même, ceux qui envisagent le plus de partir sont ceux qui jugent le plus fortement que le projet de Cerem'Avenir est une mauvaise perspective pour eux,
- Et encore de façon symétrique, les agents qui n'envisagent pas de départ sont ceux qui pensent que le projet Cerem'Avenir peut être bénéfique pour eux.

**Q22. Depuis les annonces, avez-vous envisagé de quitter le Cerema ? ET Q23. Au final, diriez-vous que la démarche de transformation Cerem'Avenir est une bonne ou une mauvaise perspective pour vous personnellement ?**

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement





**3ème constat** : l'analyse des réponses à la question ouverte sur les « attentes » (nombreuses et fournies<sup>25</sup>) fait apparaître qu'1 **agent sur 5** n'a « **plus** » **aucune attente** par rapport à Cerem'Avenir, réponse exprimée soit de façon lapidaire par la formulation : « rien », « aucune » attente, soit de façon argumentée :

*« Je n'ai aucune attente avec la mise en place de ce projet. Il est en complet décalage avec la réalité de nos activités et missions. Et en complète contradiction avec les enjeux futurs en termes d'aménagement du territoire, de gestion du patrimoine et des défis que nous aurons à relever (adaptation au changement climatique, orientation et accompagnement des collectivités territoriale et locales...) »*

*« Je cherche à partir, je n'ai plus confiance dans l'avenir »*

*« Je n'ai plus aucune attente à ce stade. L'enthousiasme initial est retombé après les annonces des orientations retenues et le constat qu'aucune des attentes que j'avais pu exprimer initialement n'ont été prises en compte ».*

*« Je n'ai plus aucune attente : le mode de mise en place de Cerem'Avenir a montré au grand jour que les attentes des agents ne sont jamais prise en compte.... Seules les attentes des dirigeants (gouvernement, direction du Cerema) comptent. Alors s'il vous plaît arrêter de nous demander nos attentes comme si vous alliez les écouter. »*

*« Je cherche un poste ailleurs... Bravo, défi réussi, un ETP en moins à gérer prochainement ! »*

**Cet état de résignation** fait écho à la nature des craintes exprimées<sup>26</sup>. Deux constats s'imposent :

- Une part significative des répondants expriment leurs craintes que Cerem'Avenir ne soit qu'une étape, et que la baisse des effectifs se poursuive au-delà de 2022 :

*« La crainte que ce ne soit qu'une étape, et qu'il faille encore enlever 20% d'ETP dès qu'une nouvelle stabilité sera atteinte. »*

*« Que ce ne soit pas la dernière "lame", c'est-à-dire qu'on remette le couvert en 2024/25... »*

<sup>25</sup> Cf. livret des verbatims

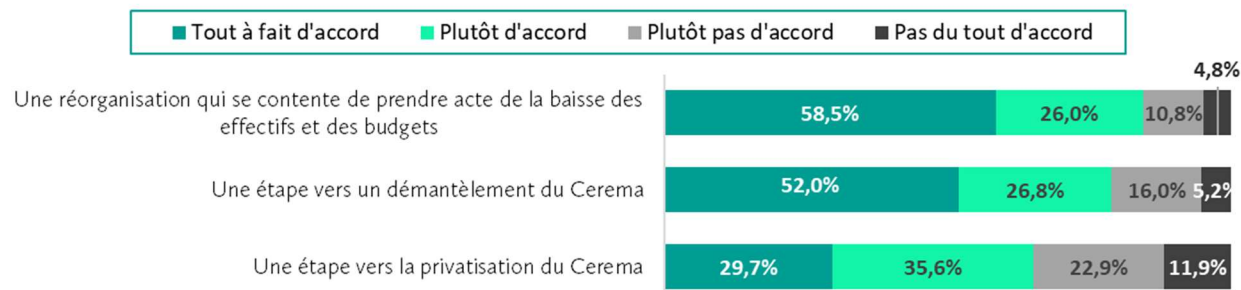
<sup>26</sup> A la question quelles sont vos craintes : la majorité des réponses portait sur le démantèlement, la fermeture à plus ou moins long terme du Cerema. Cela, représente, un répondant sur cinq. Pour plus de citation : annexe questionnaire pour plus de citation d'agent.

- Mais plus encore, 52% des **répondants** se déclarent « **tout à fait d'accord** » avec la proposition selon laquelle **le projet Cerem'Avenir constitue une « étape vers un démantèlement » et 30%** une étape vers « **la privatisation** ».

### Q12. Pour vous, Cerem'Avenir, c'est...

Echantillon : 1 274 répondants

Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



→ L'analyse des réponses à la question ouverte sur les « craintes » **corrobore le constat**, 20% de réponses spontanées **expriment la conviction d'une stratégie, délibérée ou non, de liquidation de l'établissement** :

« Je n'ai pas d'attente car je ne crois plus du tout à l'avenir de cet établissement, car pour moi cette 1ère restructuration n'est que le début, il y en aura d'autre, je pense que le but de cette restructuration est avant tout, la diminution du personnel afin que le Cerema puisse se faire absorber par un autre établissement, ANCT peut être ? »

« 1 -Que l'on arrive à une masse tellement critique que les équipes soient pressurisées, que les meilleurs experts s'en aillent et que l'on arrive à une coquille vide, encore plus facile à démanteler car elle n'apportera plus suffisamment aux bénéficiaires.

2 -Que l'Etat et ses services ne trouvent plus de légitimité au Cerema car les effectifs trop faibles ne permettront plus de produire de la doctrine, donc un Cerema moins visible, et donc auquel on pense moins et que l'on finance moins...

3- que le Cerema devienne un bureau d'études classique avec pour but de ramener des recettes et que cela nous mène à faire des choix à visée commerciale, en perdant notre neutralité / objectivité »

« Après 2022 qu'on soit rattaché à un autre service car le Cerema diminue trop vite ses effectifs

« Je n'ai pas d'attente car je ne crois plus du tout à l'avenir de cet établissement, car pour moi cette 1ère restructuration n'est que le début, il y en aura d'autre, je pense que le but de cette restructuration est avant tout, la diminution du personnel afin que le Cerema puisse se faire absorber par un autre établissement, ANCT peut être ? »

« **Plus aucune crainte, tout le monde est résigné comme une bête qu'on amène à l'abattoir** ».



### IV.1.3. Une dégradation des relations de travail

**Il va de soi que ces symptômes individuels ont un retentissement sur** le climat relationnel au sein des services. A relever notamment :

- Une **dégradation accrue** du fait d'un « cocktail » délétère entre démotivation et instabilité :

*« L'ambiance est également morose parce que l'on a fait mariner les agents depuis plus d'un an sur Cerem'Avenir en annonçant des réorganisations lourdes mais non définies. La situation de décroissance permanente des moyens et des effectifs depuis plus de 10 ans n'encourage pas non plus les agents à innover ou à s'investir davantage ("à quoi bon... ?"). Les outils inefficaces (Nova ne s'annonce pas mieux...) et la déconnexion entre la direction du*

*Cerema et la réalité des équipes de production n'incitent pas à la confiance. Enfin, plus récemment, le contexte a été plus particulièrement stressant de décembre à février car les projets changeaient quasiment tous les jours, et étaient nourris par des injonctions contradictoires entre secteurs, directions, etc. »*

- Une **fragilisation des collectifs de travail** en lien avec **des stratégies individuelles du chacun pour soi** :

*« Globalement chacun cherche à se "caser" et les informations ne sont pas diffusées à tous les niveaux. »*

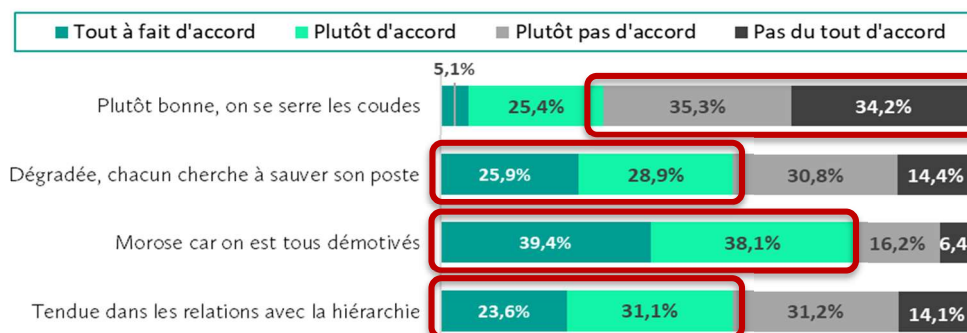
*« C'est un contexte où chacun tire la couverture à soi sans hésiter à profiter des suppressions pour être valorisé et se rassurer d'être plus important car pas identifié sur un poste supprimé. »*

- Une **perte de confiance dans le niveau supérieur de direction** :

*« Les tensions existent avec la direction de la direction territoriale, qui est sourde à toute proposition et s'est fait sa propre*

#### Q19. Depuis les annonces sur cette réorganisation, selon vous, votre ambiance de travail est.....

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



*interprétation du projet national pour la déclinaison territoriale, plutôt qu'avec la direction locale. »*

*« Les décisions ont été prises dans les grandes lignes, l'application se fait en "discussions" entre directions, groupes, services et c'est ce qui rend les choses anxiogènes : chacun tire la couverture à soi, et aucune décision claire n'est donnée. Mauvaise gestion ... Il y a un manque total de suivi entre les "grands chefs" et les agents/groupes. »*

*« L'ambiance n'est pas bonne, mais les agents se serrent les coudes. Les relations ne sont pas mauvaises avec la hiérarchie directe, car tout le monde a bien compris que les décisions se prenaient au SIEGE et que les DTer devaient de contenter d'être des Centres de profit. Une chance que de nombreux agents aient une conscience professionnelle et continuent à s'investir dans leur métier. »*

En conclusion, le diagnostic peut être posé du **développement avéré de troubles psychosociaux de forte intensité, en lien avec le contenu des annonces faites depuis le mois de novembre dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir**. Sans une prise en compte sérieuse, ces troubles risquent de s'aggraver jusqu'en 2022, et au-delà.

Reste à présent à analyser ce qui se joue en deçà et au-delà des troubles déclarés par les agents : ce diagnostic s'il est inquiétant, n'est pas pour autant surprenant : l'analyse plus globale de la conduite du changement via Cerem'Avenir confirme l'exposition de l'ensemble des agents à des risques professionnels prédictifs de tels troubles.

## V. CEREM'AVENIR : CONDUITE DU CHANGEMENT ET RISQUES ORGANISATIONNELS DANS LA FPE

L'objectivation et l'évaluation des troubles, nous l'avons posé, ne saurait tenir lieu d'identification des risques professionnels et des situations à l'origine de ces dits troubles. Il s'agit nécessairement **d'interroger en amont la conduite du changement** telle qu'elle s'actualise au travers de la démarche Cerem'Avenir afin d'identifier les facteurs psychosociaux de risques dont elle est porteuse.

L'analyse des projets (quels que soit la nature de ces derniers, y compris les Plans de Sauvegarde de l'Emploi) et de leurs impacts sur les conditions de travail et la santé des salariés, passe utilement par l'examen d'une logique structurant :

- des **constats**, qui initient les besoins de modification de l'organisation du travail : évolution des marchés, apparition de nouveaux débouchés, apparition ou disparition de nouvelles activités, **état des lieux** des dysfonctionnements de l'organisation du travail, évolutions technologiques problèmes de sécurité, nouvelles contraintes réglementaires...etc.
- des **objectifs** fixés pour y répondre,
- et des **moyens** mis en œuvre pour les atteindre.



Cette grille permet d'instruire deux questions fondamentales pour la prévention des risques professionnels :

- celle de **l'organisation de travail projetée**, avec notamment l'adéquation des objectifs aux constats, et celle des moyens aux objectifs.
- celle de la **conduite de projet** : qui, et selon quelles procédures, contribue à la formalisation de ces constats, à la définition des objectifs comme à celle des moyens ?

## V.1. Une conduite du changement surdéterminée par un (unique) objectif de réduction des moyens

Appliquée à notre objet, la grille de lecture constats-objectifs-moyens pourrait dans un premier temps donner ceci :

### Constats

#### **Pour le Cerema :**

- Impossibilité de réaliser la baisse des effectifs avec les départs naturels que ce soit qualitativement (fragilisation de la structure) que quantitativement (baisse du flux)

### Objectifs

#### **Pour le ministère de tutelle :**

- Contribuer pour son périmètre à l'objectif national de baisse des effectifs dans la Fonction publique ;

#### **Pour le Cerema :**

- Répondre à l'objectif du ministère de baisse des effectifs ;
- Augmenter les recettes propres ;

#### ***mais encore :***

- Avoir un positionnement d'expert national ayant vocation à travailler pour Etat/ entreprises/ Collectivités locales ;
- Développer l'expertise vers le 2<sup>ème</sup> niveau, à partir de celle capitalisée en 1<sup>er</sup> niveau ;
- Renforcer l'activité auprès des services des collectivités locales ;
- Être un acteur central et reconnu dans la transition écologique et l'adaptation au changement climatique ;
- Renforcer les partenariats avec les grands établissements publics et les faire vivre.
- Développer une action à l'Europe et l'International.

### Moyens

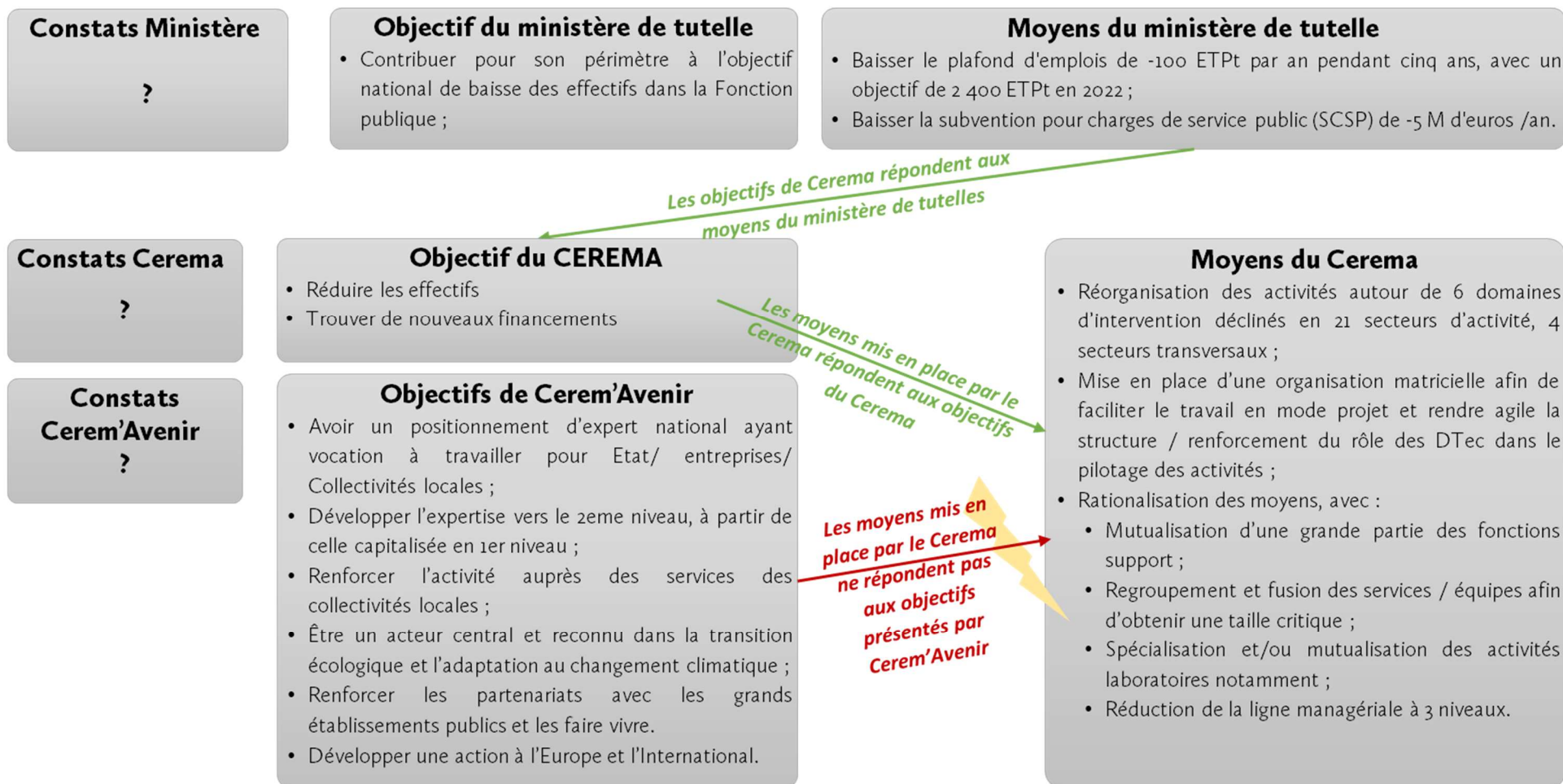
#### **Pour le ministère de tutelle :**

- Baisser le plafond d'emplois de -100 ETPT par an pendant cinq ans, avec un objectif de 2 400 ETPT en 2022 ;
- Baisser la subvention pour charges de service public (SCSP) de -5 millions d'euros par an.

#### **Pour le Cerema :**

- Réorganisation des activités autour de 6 domaines d'intervention déclinés en 21 secteurs d'activité, 4 secteurs transversaux ;
- Mise en place d'une organisation matricielle afin de faciliter le travail en mode projet et rendre agile la structure / renforcement du rôle des DTec dans le pilotage des activités ;
- Rationalisation des moyens, avec :
  - Mutualisation d'une grande partie des fonctions support ;
  - Regroupement et fusion des services / équipes afin d'obtenir une taille critique ;
  - Spécialisation et/ou mutualisation des activités laboratoires notamment ;
  - Réduction de la ligne managériale à 3 niveaux.

Mais il apparait aussi pertinent de présenter la logique d'ensemble de la façon suivante :



L'application la grille constats-objectifs-moyens à notre objet permet d'emblée d'identifier un **risque majeur** en lien avec **la surdétermination de toute la logique par un primo-objectif** :

- L'initiative est au ministère de tutelle ; à ce niveau il ne semble pas qu'il y ait d'autre objectif que celui de la réduction des coûts imposée par les gouvernements successifs ; il est même difficile de démêler **l'objectif** - la réduction globale des coûts - du **moyen**, - la réduction des budgets et des effectifs dans les Etablissements sous sa tutelle (ici le CEREMA) au point qu'il paraît difficile de parler de « projet » au sens organisationnel classique du terme.
- Ce **moyen** s'impose ensuite comme **objectif** au CEREMA, d'où la surdétermination ;
- A ce stade, la case **constats** paraît vide, ou non nécessaire, comme si l'objectif se suffisait à lui-même.

Sur la base des informations dont nous disposons, l'objectif de réduction des effectifs imposé par le ministère de tutelle ne s'accompagne pas d'un état des lieux plus ou moins poussé faisant la preuve de l'obsolescence de l'expertise du Cerema ou de la fatale réduction de son secteur d'intervention. La nature des nombreux défis écologiques et sociétaux inviterait plutôt à penser le contraire. La diminution des moyens de production (humains et financiers) semble s'imposer par elle-même, sans véritable ajustement du niveau de la charge de travail (diminution de missions, etc.) Vue sous cet angle, cette réduction relève de **l'injonction contradictoire** de la part des ministères de tutelles : **faire autant avec moins**. Voire plus, si l'on prend pour acquis que le ministère ferait siens les objectifs ambitieux de Cerem'Avenir.

Rappelons qu'un des **facteurs de risques psychosociaux** le plus néfaste sur la santé est **l'association d'une forte exigence** (charge de travail élevée, haut niveau d'expertise, attente clients forte, etc.) **et une faible latitude** (pas de contrôle sur ses moyens humains, techniques, etc.)



Cette dissonance s'exprime fortement dans le tableau suivant illustrant les projections et destinées à donner des ordres de grandeurs des évolutions attendues<sup>27</sup>. Il indique en effet une **variation des effectifs de -11%** sur la période 2018-2022 avec **une variation de seulement -2% de la production** sur cette même période.

Domaines d'activités	effectif 2018	production estimée 2017/2018	effectif estimé 2022	production estimée 2022	var. eff.	var. prod.
<b>Ingénierie des territoires</b>	196	25 000	210	30 000	7%	20%
<b>Performance, gestion patrimoniale bâtiments</b>	112	13 500	120	15 000	7%	11%
<b>Mobilités</b>	376	45 000	350	47 500	-7%	6%
<b>Infrastructures de transports</b>	744	74 500	640	69 000	-14%	-7%
<b>Environnement et risques</b>	399	33 500	355	34 000	-11%	1%
<b>Mer et littoral</b>	100	10 000	85	9 500	-15%	-5%
<i>divers</i>		36 500		28 000		
<i>support et non affecté</i>	771		640	28 000	-17%	
<b>Totaux</b>	2698	238 000	2 400	233 000	-11%	-2%

➔ **Ce projet, tel qu'il est conçu au global et en amont, est déjà en lui-même un facteur de risque important et potentiellement générateur de troubles à court ou moyen-terme.**

<sup>27</sup> Tableau issu du document « point 5 - démarche stratégique Cerem'Avenir, séance du 17 avril 2019 du Conseil d'administration » il est précisé qu'ils ne sont en aucune manière des engagements de la tutelle ou du Cerema, ni même des prévisions précises et encore moins des objectifs chiffrés définitifs à 2022 : leur objectif est d'illustrer les directions qui sont proposées, en fonction des données et grandes lignes politiques nationales qui sont connues aujourd'hui.

NB : Nous avons, à partir des données, reconstitué les effectifs 2018, pour faciliter la lecture du tableau notamment au niveau des évolutions d'effectifs par domaines.

Le cadre ainsi posé permet de poursuivre l'interrogation et en la reformulant :

- Le CEREMA a donc bien **deux objectifs**, le premier s'apparente donc à un **plan social** et le second, résumé sous les promesses de **Cerem'Avenir**.
- Les moyens mobilisés, réorganisation des secteurs d'activité, organisation matricielle et rationalisation des moyens sont bien annoncés comme permettant **en même temps** de **baisser les effectifs et d'atteindre toute une série** d'objectifs organisationnels ambitieux.
- Le caractère un peu « hors sol » ou incantatoire des objectifs revendiqués : les **constats** offrent de fait peu de consistance dans les documents auxquels nous avons eu accès, il n'y a pas ou peu d'état des lieux de la situation permettant de savoir quelles sont les situations problématiques, sur quels éléments qualitatifs il faut agir. Pas de bilan de l'organisation précédente.

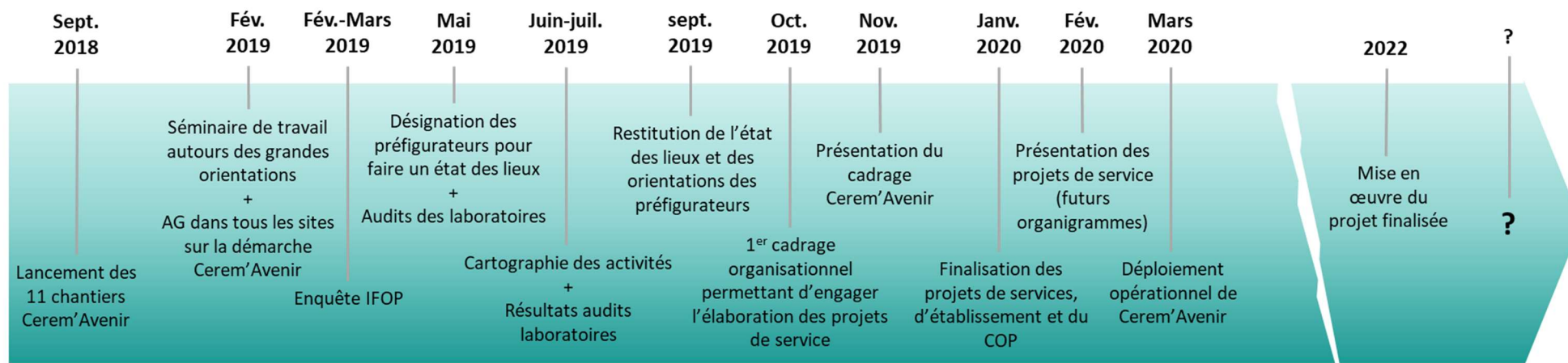
→ C'est donc ce cadre ainsi posé que peut-être poursuivie l'analyse :

- Celle de la conduite de projet, qui apparaît ici **contrainte dès l'amont**,
- Celle de **l'adéquation des moyens aux objectifs**, et celle sous-jacente de l'adéquation possible des deux objectifs entre eux.



## V.2. Une conduite de projet sous contrainte

### V.2.1. Les limites d'une démarche voulue participative



Contrairement à l'idée fortement répandue, **les agents ne sont pas par nature réticents au changement**, ainsi les agents du Cerema y étaient plutôt favorables il y a un an<sup>28</sup>.

D'une façon générale, il se vérifie que l'insatisfaction et les craintes viennent plutôt de l'inadéquation des projets de transformation aux besoins concrets de l'activité réelle pour réaliser un travail de qualité et faisant sens.

Très tôt, la démarche du projet Cerem'Avenir a présenté des ambitions fortes « *Faire émerger une identité « Cerema » et rendre visible sa valeur ajoutée au regard des grands enjeux territoriaux. Affirmer ses valeurs de service public et de poursuite de l'intérêt général au service de l'Etat et des Collectivités et de l'ensemble des acteurs du territoire* »

<sup>28</sup> Enquête IFOP, Mars 2019 : à la question « Pensez-vous qu'une transformation du Cerema soit nécessaire ? » 77% des répondants étaient « d'accord »

L'enquête IFOP réalisée en mars 2019 faisait ressortir que plus de **¾ des agents estimaient qu'une transformation du Cerema était en effet nécessaire**<sup>29</sup>, et que plus de la moitié des agents considéraient que la démarche Cerem'Avenir était une bonne chose pour leur établissement.

Cerem'Avenir s'est ainsi construit en **créant des espaces participatifs** : préfigureurs, groupe de travail, réunion de département, de services, etc. avec la **volonté affichée de prendre en compte les problématiques terrain**. Effectivement, au total plus d'1/4 des agents déclarent avoir été sollicités pour participer à des groupes de travail dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir. Par ailleurs, près d'un agent sur cinq déclare avoir participé de façon « spontanée » à la démarche<sup>30</sup>.

Cependant si l'on regarde dans le détail, il apparaît que le niveau de sollicitation varie :

- **selon les directions**, avec globalement une sur sollicitation des agents de la Direction Générale et des Directions Techniques et une moindre sollicitation des Direction Territoriales hormis celles des Haut-de-France et de l'Ouest.
  - ➔ Une participation, une remonté des problématiques plutôt éloignées du terrain, impliquant peu les acteurs les plus proches des clients/bénéficiaires.
- et **selon les fonctions** :
  - Les **membres de l'encadrement ont été extrêmement sollicités** tandis que les fonctions « métier » (études, assistant métier et technicien/labo) sont relativement sous-représentées. Le projet est principalement construit par la Direction et très peu avec les agents en contact direct avec les collectivités, les entreprises et aux prises avec les contraintes actuelles, les besoins, etc.
  - Les **fonctions support ont également été plus sollicitées que les autres fonctions**. Ce projet concerne particulièrement les fonctions supports ce qui nécessite de repenser les procédures administratives et comptables ainsi que la répartition de l'activité de travail, pouvant expliquer un niveau de sollicitation plus

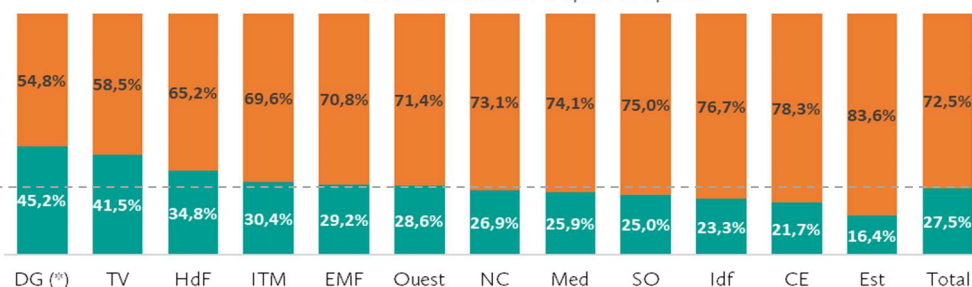
<sup>29</sup> Résultat enquête IFOP Mars 2019.

<sup>30</sup> Annexe « Questionnaire » nombre de répondant ayant répondu oui à la Q.7

important sur des problématiques spécifiques au fonctionnement du Cerema.

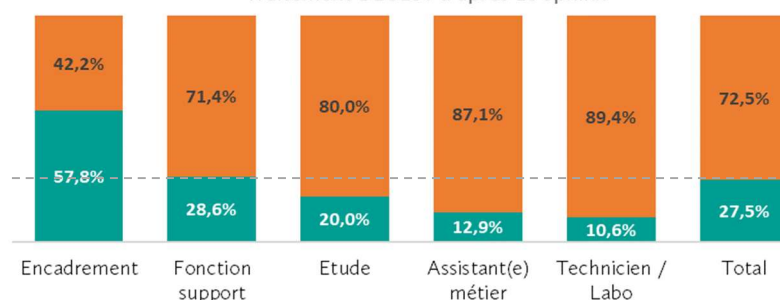
**Q6. Avez-vous personnellement été sollicité(e) pour participer à des groupes de travail dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir ?**

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



**Q6. Avez-vous personnellement été sollicité(e) pour participer à des groupes de travail dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir ?**

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



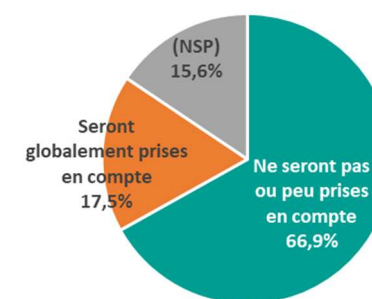
De plus, **les agents ayant participé de façon sollicitée ou spontanée<sup>31</sup> à la démarche déclarent majoritairement ne pas se sentir écoutés.**

En effet, ils sont plus de deux-tiers à penser que leurs remarques et suggestions ne seront pas prise en compte, soit parce que tout est joué d'avance, « Cerem'Avenir a toujours était très verrouillée » soit que leur avis ne sera pas écouté « mon avis importe peu ».

*« Oui j'ai participé à l'élaboration d'un nouvel organigramme au sein de mon service. Je sais que ces propositions ont été remontées par ma hiérarchie mais que personne n'en n'a tenu compte. On ne s'est même pas donné la peine d'informer ma hiérarchie que les propositions faites n'étaient pas retenues. Ma hiérarchie a découvert un organigramme totalement différent que celui*

**Q9. En regard de votre participation à la démarche, spontanée ou sollicitée, avez-vous le sentiment que vos remarques et suggestions...**

Echantillon : les 350 sondés ayant répondu « oui » à la question 6 et les 227 ayant répondu "oui" à la question 7  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



<sup>31</sup> Le taux de participation sollicitée ou spontanée = le nombre de participants sollicités (350) + le nombre de participants spontanés (227) soit 577 agents sur 1274 (45,3%)

remonté en même temps que l'ensemble des agents... A quoi sert de proposer des choses ??? »

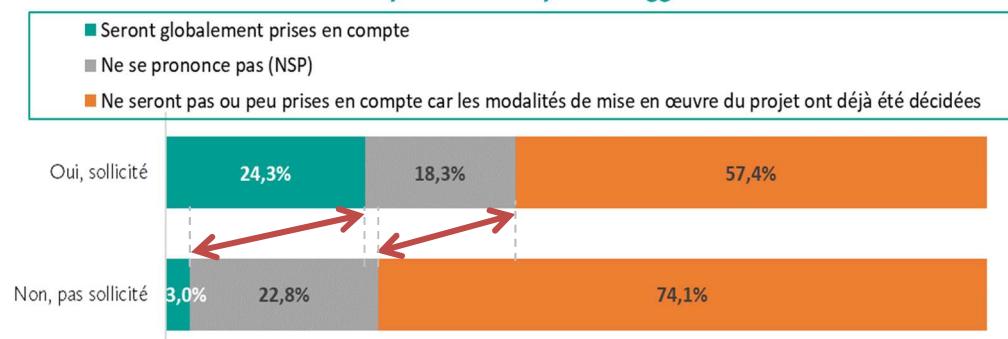
Là encore, il existe **des disparités fortes entre les Directions et les fonctions** (Cf. Annexe « questionnaire » Q.9), avec :

- Des agents à la **Direction Générales et à la DTec TV** (direction la plus porteuse et en développement) qui se **sentent plus écoutés** que les autres bien que le niveau soit bas (-d'1/4 des répondants),
- Les **fonctions support et les encadrants sont également plus convaincus** que les autres que leurs remarques ont été prises en compte. D'ailleurs, si l'on regarde par catégories, ce sont bien les **catégories B et C qui sont le plus convaincues de ne pas être écoutées**.

Il y a enfin **une corrélation importante entre le taux de confiance de l'effectivité de sa participation avec le taux de sollicitation**. Ceux qui ont été sollicités sont plus confiants que ceux qui ne l'ont pas été. A cela nous pouvons formuler deux hypothèses :

- Les agents sollicités ont pu s'exprimer, discuter et construire les compromis finaux du fait d'une plus grande connaissance des différents enjeux en fonction des différents points de vue (RH, financier, production, qualité, etc.)
- Ou bien, les porteurs de projet ont sollicité les agents dont ils souhaitaient avoir le point de vue en fonction de ces objectifs et non les autres.

**Croisement Q6. Avez-vous personnellement été sollicité(e) pour participer à des groupes de travail dans le cadre de la démarche Cerem'Avenir ?**  
**et Q9. En regard de votre participation à la démarche, spontanée ou sollicitée, avez-vous le sentiment que vos remarques et suggestions ...**



→ **Une démarche participative mais qui ne sollicite pas ou très peu les agents confrontés quotidiennement aux problématiques terrain. Un état des lieux des dysfonctionnements et des besoins en partie ignoré.**

## V.2.2. Une communication en flux tendu mais des informations floues voire contradictoires

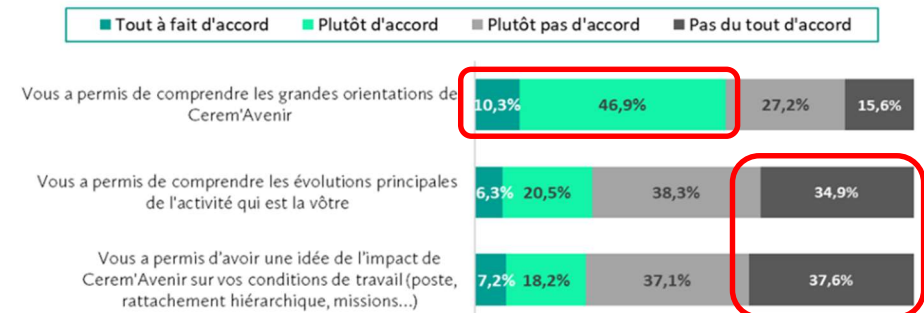
La démarche Cerema a été relativement longue et ponctuée de communications régulières sur l'état d'avancement et de nombreuses sollicitations.

Plus précisément, le document diffusé lors des assemblées des 5 et 6 novembre a permis à plus d'**1 agent sur 2 de comprendre les grandes orientations de Cerema.**

- Au-delà, dès lors que l'on descend vers les déterminants de l'activité de travail des agents :
  - Il n'a **pas permis de comprendre les évolutions de l'activité** : Plus d'un tiers des agents ne sont « *pas du tout d'accord* »
  - Il n'a **pas permis de comprendre l'impact du projet sur les conditions de travail** plus d'un tiers des agents ne sont « *pas du tout d'accord* »
- **Plus globalement et quel que soit le canal d'information**, il apparaît que pour **7 agents sur 10 les informations ne sont pas claires et compréhensibles.**

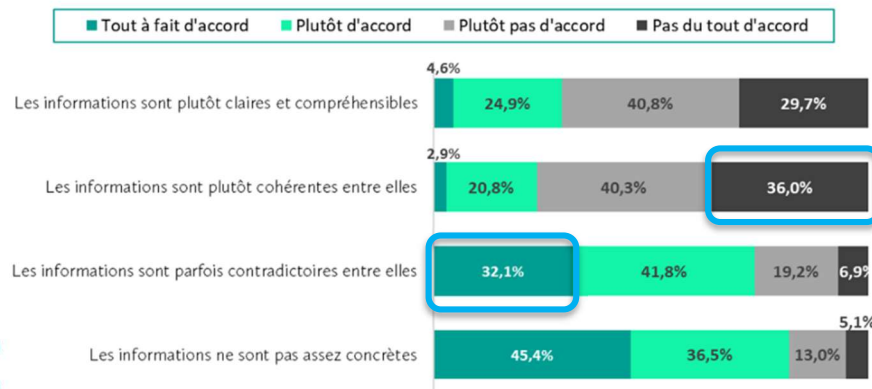
### Q4. A l'occasion de l'assemblée générale organisée dans votre DTer/DTec au mois de novembre, un document Powerpoint a été projeté, vous diriez que ce document...

Echantillon : 556 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



### Q5. Concernant les informations qui vous sont transmises sur la démarche Cerem'Avenir, vous diriez que...

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



- Malgré la somme d'informations qui arrivent aux agents via divers canaux il apparaît que **pour 1/3 des agents, les informations reçues sont dissonantes** (items « *manque de cohérence* » et « *dimension contradictoire* »)

→ La **proportion s'élève à 3/4 des agents** si l'on intègre les avis « *plutôt d'accord* » et « *plutôt pas d'accord* ».



Au final, il semble donc que la quantité d'informations l'ait souvent emporté sur la qualité, et surtout sur la cohérence. Des versions évolutives des organigrammes circulent : certains en ETP, peu lisibles pour les agents qui sont sur des activités différentes, des services ou des postes sont impactés puis ne le sont plus, et inversement. Cette instabilité est encore accrue par le fait qu'il ne semble pas exister d'organigramme clair « avant-après ».

- De plus, lors des entretiens exploratoires et dans les questions ouvertes, il apparaît que **les évolutions annoncées peuvent fortement évoluer** en fonction aussi du poids et de la « combativité de chaque service à négocier le maintien de ses ressources, au détriment bien sûr, d'autres services/département, ajoutant encore à la confusion.

*« Certains responsables font tout pour sauver leurs équipes et ils y arrivent mais la baisse d'ETP doit se faire quand même et donc d'autres sites non impactés initialement le sont dans un second temps. Il n'y a plus de logique »*

*« J'ai essayé pendant toute la période de 2019 et début 2020 de rassurer les agents de mon réseau sur la poursuite de nos activités et de donner un sens à mon travail. De voir l'organigramme modifié au dernier moment, ne me rassure pas sur la pérennité de mon travail et de mes missions. »*

- **Aussi de nombreuses attentes portent de façon privilégiée sur le fait d'être destinataires d'informations claires et concrètes :**

*« Il serait temps de nous informer officiellement de l'évolution de nos postes. Seuls les bruits de couloirs nous informent des évolutions non officielles c'est inadmissible »*

*« Je suis dans l'attente d'une clarification de la position qu'aura mon poste au sein du groupe et si mes missions actuelles qui me passionnent tant ne vont pas subir des déformations néfastes. »*

*« Je suis dans l'attente de consignes claires et homogènes entre DTer/DTech pour accompagner les agents dans le changement ! Je suis dans l'attente de consignes claires et unifiées de ce que doit être et comment doit fonctionner une Agence au Cerema. Je suis dans l'attente de prise en compte des remarques remontées concernant la future organisation de l'Agence »*

*« Chaque annonce reprend partiellement les éléments annoncés précédemment et la démarche avance sans réelle écoute. L'objectif de se conformer à la baisse des effectifs sera atteint voire dépassé en 2022 mais il n'est pas évident de comprendre le positionnement du Cerema et comment cette restructuration va le stabiliser. Avec un objectif à 2022, on se doute que l'on*

lancera une nouvelle restructuration en 2021 ou 2022. La recherche toujours accrue de financement demande l'instauration d'un fonctionnement proche d'une entreprise privée mais le caractère public de l'établissement et les contraintes associées induisent l'arrêt d'activités rentables. Il est très difficile de comprendre l'orientation et le devenir du Cerema. »

### V.2.3. Une temporalité porteuse d'incertitude

D'après les documents transmis par la direction, la mise en œuvre de la stratégie de transformation du Cerema s'étendra sur deux à trois années : « Les actions prioritaires et celles qui ont atteint la maturité nécessaire connaissent un engagement dès 2019 ; les autres seront séquencées et se dérouleront jusqu'en 2022 pour des raisons d'organisation du travail, de plan de charge des équipes et pour garantir leur aboutissement avec la préparation, la concertation et la co-construction nécessaires ».

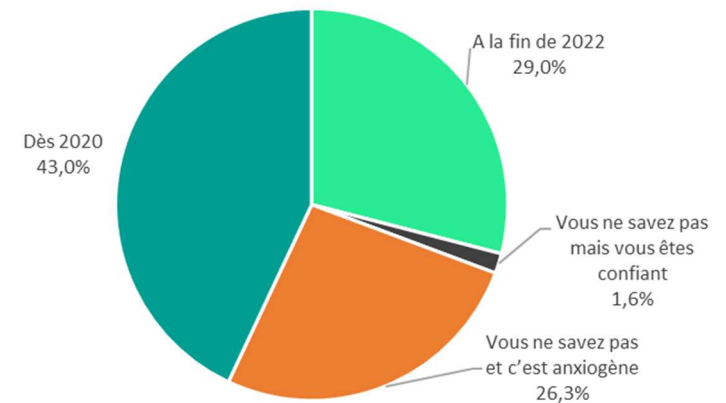
De fait, les agents du Cerema ont une vision des échéances très hétérogène, **un tiers voit l'organisation cible se mettre en place dès 2019, un tiers en 2022, et, plus significatif encore, un tiers déclare ne pas savoir.**

Du point de vue des agents et de son impact sur leurs conditions de travail et leur santé, le « quand » est évidemment un point crucial. On peut avancer l'hypothèse que ces différentes perceptions sont aussi en partie le **reflet de stratégies RH divergentes** selon les services et les Directions. Certains agents se sont d'ores et déjà vus signifier la nécessité d'envisager de chercher ailleurs, tandis que d'autres s'entendent dire que rien ne sera décidé avant la date échéance de 2022. Cette incertitude est particulièrement délétère pour les agents de catégorie C à forte ancienneté, dont l'employabilité ne cesse de se réduire au sein de la fonction publique.

L'absence de règle claire sur le choix des agents impacte fortement les collectifs de travail (nous y reviendrons).

#### Q14. Selon vous, l'organisation cible de Cerem'Avenir se mettra en place...

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



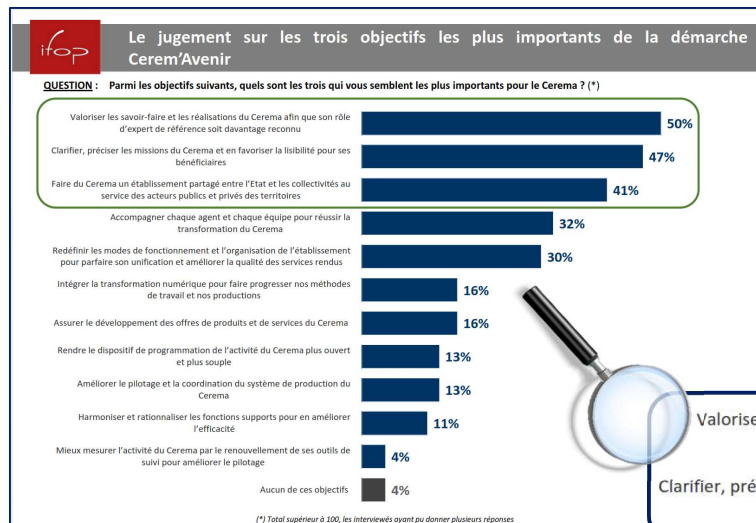


« La mise en œuvre de Cerem'Avenir a été effectuée avec une très grande violence, sans aucune considération sur la qualité des missions effectuées, sans aucune vision, ne serait-ce même à court terme, sur ce que devrait être l'établissement, ce qu'en attendent nos concitoyens. Les ordres semblent avoir été appliqués avec zèle, notamment sur les objectifs de suppressions de poste. La prise en compte du bien être des agents a été totalement occultée, les postes supprimés ont été signifiés oralement aux agents, avant même que la moindre ligne sur "les mesures d'accompagnement" n'aient été écrites. Certains agents, que l'on jette comme des malpropres, pour une grande partie de cat C, avaient "10, 15, 20 ,25 30 35 ans de boîte", est-ce cet établissement que l'on nous demande aujourd'hui d'aimer ? »

## V.2.4. Un recul de l'adhésion à la logique des moyens

Un an après son démarrage le recul de l'adhésion à la démarche Cerem'Avenir se décline à plusieurs niveaux :

- Les agents s'ils adhèrent toujours à la nécessité d'une transformation, ils **ne croient plus, à la pertinence des moyens** mis en œuvre pour les atteindre : « Clarifier, préciser les missions du Cerema et en favoriser la lisibilité pour ses bénéficiaires », « valoriser les savoir-faire et les réalisations du Cerema afin que son rôle d'expert de référence soit davantage reconnu » : ces deux objectifs étaient jugés parmi les deux plus importants par les agents au démarrage de la démarche Cerem'Avenir : **ils ne sont qu'un tiers environ à estimer qu'ils seront atteints avec Cerem'Avenir :**

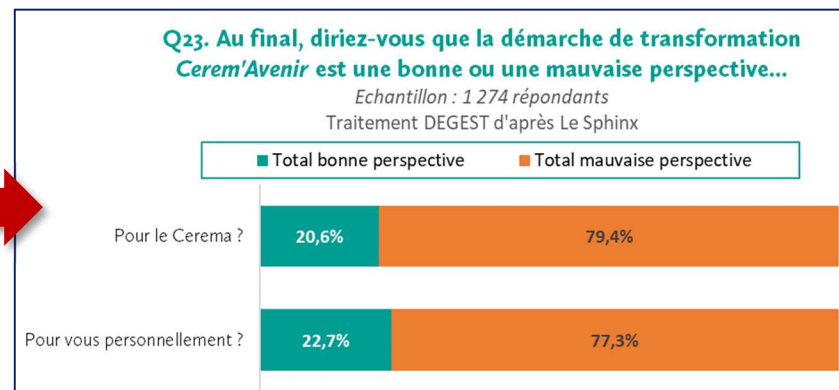
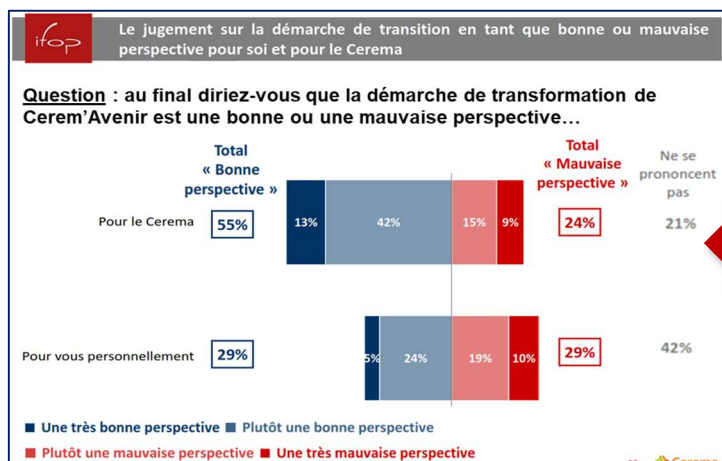


### Q11. Selon vous, la mise en place de Cerem'Avenir va permettre de...

Echantillon : 1 274 répondants  
Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



- Avec un niveau d'information plus important et des précisions sur les orientations concrètes, on constate une **forte dégradation de l'adhésion au projet**<sup>32</sup>, voire un rejet du projet : 80% estiment que c'est une mauvaise perspective pour le Cerema et alors qu'ils s'étaient peu exprimés sur la question en mars 2019, 3/4 estiment que c'est une mauvaise perspective pour eux personnellement.



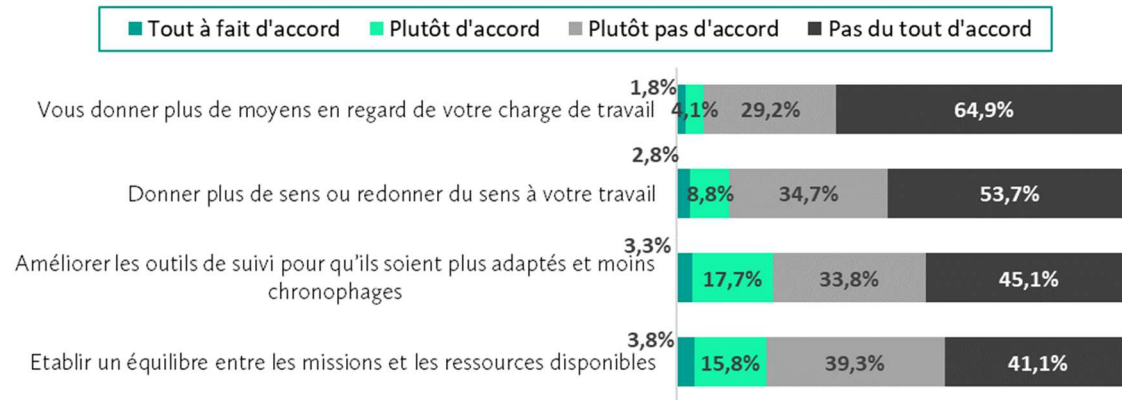
« Contrairement aux propos de notre Directeur Général, les agents du Cerema sont parfaitement conscient d'un besoin d'évolution des fonctions. Malheureusement les solutions proposées par la Direction ne me paraissent pas offrir une organisation pérenne et un service "moteur" pour les collectivités. Il ne suffit pas de se nommer expert pour l'être, il faut le prouver à nos clients. J'aurais aimé un ancrage territorial fort capable d'assister les gestionnaires pour l'entretien des infrastructures, en économisant le plus possible les ressources naturelles (recyclés) et les travaux (durée de service plus importante). Il faut aussi diminuer le nombre de managers et augmenter le nombre d'expert (vrais experts avec 10 à 20 ans d'expériences) ».

<sup>32</sup> Même si la formulation et le choix des réponses ne sont pas comparables : réponse « très mauvaise perspective » vs « mauvaise perspective », absence de réponse « NSP », même si les répondants, aussi nombreux, n'étaient sans doute pas les mêmes, il peut être intéressant de comparer ces données à celles recueillies lors de l'enquête IFOP il y a un an.

- Par ailleurs, le projet n'est que très faiblement crédité d'une capacité à résorber les dysfonctionnements organisationnels identifiés de façon transverse dans les différents diagnostics « risques psychosociaux » :

### Q11. Selon vous, la mise en place de Cerem'Avenir va permettre de...

Echantillon : 1 274 répondants  
 Traitement DEGEST d'après Le Sphinx



- Les propos tenus par de nombreux agents expriment au final une **profonde incrédulité quant à l'adéquation des moyens en regard des objectifs poursuivis, sinon quant à la compatibilité des deux objectifs entre eux, d'où la prégnance du scénario de disparition du CEREMA** :

« L'expertise de 2ème niveau n'est aujourd'hui envisageable que via l'expérience acquise des personnels en production de 1er niveau. A terme, entre réduction des effectifs et course à l'argent frais, nous ralentissons nos activités socles (ex : études infrastructures) et nous ne serons bientôt plus capables d'intervenir dans ces champs d'activité... »

« Le projet est annoncé et vécu comme une construction uniquement descendante "rationalisante" (une stratégie, des cadrages/contrôles par secteurs, des déclinaisons locales harmonisées, etc.) alors que la raison d'être du Cerema, rappelée en introduction de la démarche, est un tissu d'expertises au cœur des territoires, un réseau ancré, capable de rayonner, s'adapter et raisonner. Comme si l'avenir des maillages devaient être l'organisation pyramidale, à l'heure des concepts agiles, réseaux sociaux et société de l'information »

« Je crains que ce projet bien éloigné de la réalité et du bon sens nous fasse perdre l'essentiel de nos clients actuels tout en échouant à en trouver d'autres pour les remplacer, ce qui donnera le coup de grâce à un budget d'établissement déjà bien faible, entraînant la destruction du Cerema.

*Et que le délire du management à l'américaine de nos directeurs finisse de ruiner l'ambiance dans les équipes, poussant à un départ massif d'agents, ce qui accroîtra encore la pression sur ceux qui resteront. Comme cette pression est déjà aux limites du supportable, il suffira de peu pour avoir un effet boule de neige détruisant des services entiers »*

*« Le vocabulaire (ex : "ingénierie de 2nd niveau"), la méthode utilisée, les objectifs contradictoires (être à la fois plus experts et plus "commerciaux"...) est tellement proche de ce qui a déjà été mené au ministère pour la suppression de "l'ingénierie publique" (puis de "l'appui technique et solidaire aux territoires") il y a une dizaine d'années, que je ne peux m'empêcher de penser que cette démarche est la première étape avant une suppression brutale du Cerema. »*

→ **En conclusion**, l'analyse de la conduite de projet :

- Eclaire pour partie **l'inconsistance de l'état des lieux** : les agents ont été sollicités, certes, mais de façon sélective, et les besoins de l'activité réelle de travail semblent avoir été ignorés alors même que leur prise en compte, *a minima*, est incontournable si l'on se donne pour objectif d'améliorer l'efficacité opérationnelle de façon durable.
- Confirme **qu'elle dégrade encore les conditions de travail** des agents en les exposant, pour une durée indéterminée, à un climat anxiogène de précarisation organisationnelle.

## V.3. Les leviers organisationnels du projet : des moyens porteurs de risques opérationnels et sanitaires

Il n'entre pas dans notre démarche de répondre à la question de savoir par exemple, si la mise en place d'une organisation matricielle et la rationalisation des moyens permettront au CEREMA, à terme, de rayonner au niveau international. En revanche, nous pouvons avancer deux éléments :

- L'organisation projetée par Cerem'Avenir prévoit des évolutions qui sont similaires à celles qui sont usuellement mises en place dans les plans de restructuration des grandes entités du secteur privé depuis des années. Elles accompagnent presque systématiquement les PSE.
- A ce titre, leurs effets tant sur la performance opérationnelle que sur la santé des salariés ont fait l'objet de nombreuses études et sont bien identifiés.

### V.3.1. Les organisations matricielles : un risque de pressions excessives et de déstabilisation des collectifs de travail.

Le projet Cerem'Avenir prévoit un renforcement de l'organisation en mode projet qui selon les auteurs du projet « favorise la collaboration, les effets de synergies, permet d'orchestrer des projets complexes, offre une meilleure maîtrise de l'environnement et des processus et rationalise la charge de travail de chacun. [...] Le mode projet qui se pratique au Cerema sera amplifié, et doté d'un outil de gestion de portefeuille de projets et le principe du développement des coopérations internes et avec nos partenaires constituera une priorité »<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Extrait issu du document « point 5 -démarche stratégique Cerem'Avenir, séance du 17 avril 2019 du Conseil d'administration »

Pour rappel, **la structure matricielle projets-fonctions** systématise la structure par projets et se caractérise par la présence permanente et simultanée d'une organisation par projet et fonctionnelle, indépendante hiérarchiquement mais interdépendante pour la réalisation des projets. Dans une structure matricielle projets-fonctions, l'entreprise **mélange ainsi une structure hiérarchique fonctionnelle** classique verticale **avec une structure collaborative horizontale**, utilisée lors de projets.

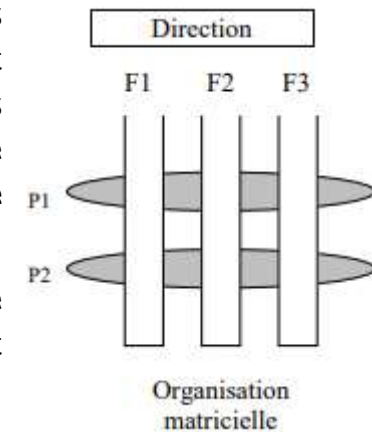
Le découpage de l'activité se fait selon deux critères (la fonction et le projet) et **chaque salarié a deux supérieurs hiérarchiques** : un responsable permanent et un chef de projet auquel il est affecté et qui n'est pas nécessairement dans sa ligne hiérarchique.

Les différents types de structure matricielle - **faible si davantage fonctionnelle, forte si davantage par projets** – varient avec la proportion de salariés affectés aux projets, et du temps dédié aux projets *versus* celui consacré à assumer les tâches courantes.

→ Quel type de structure matricielle sera le Cerema ? quelle adaptation dans un cas comme dans l'autre ? quels moyens supplémentaires ?

S'il est vrai que dans certaines conditions, les salariés et les chefs de projets se trouvent plus impliqués et sont régulièrement motivés lors de leur participation aux projets, l'ANACT précise<sup>34</sup> que **cette structure présente des risques de conflits internes**, une complexification de la division des pouvoirs décisionnels et des difficultés d'encadrement efficace du personnel. De même, **le chevauchement de deux types d'activités**, l'activité au long court et l'activité liée à la participation aux projets **peut favoriser une charge de travail conséquente et entraîner des pics de charge**.

De manière plus générale, les risques inhérents à l'organisation matricielle du fait du croisement du système hiérarchique et du système projet sont : **l'empilement des exigences et les difficultés à faire des arbitrages** (sur



<sup>34</sup> Les risques psychosociaux des nouvelles structures organisationnelles des entreprises, mars 2019



les priorités, sur la personne qui déterminera les compétences développées), une **perte de lisibilité de l'organisation**, **l'affaiblissement des régulations** exercées par les collectifs de travail originels, etc.

→ **Ces risques sont d'autant plus grands lorsque la mise en place de ce type d'organisation s'accompagne d'une réduction des effectifs**, lorsque cette organisation sert surtout à **pallier le sous-effectif**.

De plus, une organisation implique une **charge de travail supplémentaire de coordination et d'orchestration** des activités de chacun. Cette charge peut être d'autant plus importante que les agents sont éparpillés avec des contraintes propres, que des **compétences clés** ont disparu à la suite des différentes réductions des effectifs, etc.

« [Ma crainte] que l'on nous ponde une usine à gaz avec, sous prétexte d'un fonctionnement matriciel et d'une réduction des moyens support, encore plus de paperasse à faire qui nous empêche de produire. »

« Fonctionnement beaucoup plus complexe (matriciel) qui se rigidifie rapidement au fil du temps. »

### V.3.2. La rationalisation des moyens : un risque de surcharge de travail et de perte d'efficacité

#### a) Une centralisation des fonctions support souvent synonyme de report de charge de travail

Les fonctions support sont particulièrement impactées par le projet Cerem'Avenir en termes de diminution des effectifs « 30 à 40% de la baisse d'effectif se fait sur les fonctions support »<sup>35</sup> principalement du fait de la centralisation et de la mutualisation des activités.

Par ailleurs, les fonctions d'assistant métier sont également particulièrement touchées. En effet, ces populations sont souvent considérées comme des effectifs « non-productifs »<sup>36</sup>, Or c'est bien parce que certains agents sont libérés

<sup>35</sup> Citation d'un agent confortée par les chiffres indiqués dans le tableau p. 39 : Les supports et non affectés passent de 771 ETPt à 640 soit une diminution de 131 ETPt sur les 298 ETPt globaux (soit 44% des suppressions globales)

<sup>36</sup> Effectif « non-productif » dans le sens où ils ne participent pas directement à la production.



d'une part importante de cette charge de travail non directement en lien avec leur travail de production qu'ils peuvent assurer le bon niveau celle-ci en quantité et en qualité.

La baisse des effectifs support au sens large, surtout s'il n'y a pas eu d'état des lieux précis de la charge de travail que cela représente, s'accompagne fréquemment de :

- **D'un report de charge sur les effectifs** avec : une augmentation du reporting, notamment du fait de la centralisation des activités, la prise en charge de l'organisation du travail (réservation de salle, prise de rendez-vous, etc.) qui peuvent être très chronophage, etc.

*« Le report de tâches "support" "oubliées" sur les agents (ou considérées à tort comme étant prises en charge par des ETP qui n'existent plus) »*

*« Le recentrage de l'activité sur la production technique et non sur l'administratif ou le reporting (très chronophage et en augmentation chaque année) ». (des craintes et des attentes exprimées par des agents)*

- **D'un abandon progressif de certaines tâches essentielles** complexifiant le travail des agents.

Par exemple : les fonctions « archivage » qui ne sont plus réalisées par des agents dédiés mais laissés à la charge des agents en production. Cela peut impliquer progressivement des pertes importantes d'informations, voire créer des problèmes en cas de modification des structures et/ ou de contentieux si l'on ne peut pas trouver les documents justificatifs.

- **D'une rigidification des procédures administratives** qui peuvent impacter et contraindre l'activité de travail :

*« Gagner en efficacité. La chaîne d'information est beaucoup trop longue, toute signature ou décision prend trop de temps et on perd en efficacité »*

*« Quand va t'on se préoccuper des vraies questions : améliorer les processus achats 'réduction du nombre de signatures et délégation pour les petits montants. »*

*« Moins de réactivité qu'avant, une lourdeur digne d'une administration soviétique. Aucune souplesse introduite, de plus en plus de rigidité » (des craintes et des attentes exprimées par des agents)*

- **D'une baisse de la réactivité**, des délais de réponse allongés pouvant contraindre l'activité de travail, la rigidifier.

*« Je pense que l'on supprime certains postes clef au sein des services, même s'il s'agit de petites catégories qui je pense sont indispensables à leur chef de service. Mais enfin ces chefs verront bien. Ils ont deux bras, ils devront se débrouiller seuls. »*

- Au global, une **baisse de la productivité** du fait du phagocytage de l'activité par les tâches annexes, et des effets induits sur la motivation des agents par un **travail empêché**<sup>37</sup>. Les agents du Cerema le décrivent très bien, au chapitre de leurs craintes :

*« Que la centralisation du Cerema l'empêche d'être réactif et le déconnecte des territoires et qu'on passe plus de temps à contrôler la quantité de production qu'à produire des études de qualité ! »*

*« La perte des fonctions support ou la "transformation" va impliquer plus de charges administratives sur du personnel qui n'est pas formé à cela car orienté technique. L'expérience et le développement des compétences terrain vont donc, au fur et à mesure, perdre en densité et en qualité. Or c'est cette base qui apporte les ingrédients pour des recettes tiers si importantes et tellement demandées »*

Les agents sont de fait nombreux<sup>38</sup> à craindre **une détérioration du service rendu par les fonctions support** à la suite de la mise en place du projet et à penser que **les outils de gestion** accompagnant cette centralisation ne seront **pas adaptés** et ajouterons une charge de travail **chronophage**.

---

<sup>37</sup> « À mon sens, on peut parler de souffrance au travail lorsque l'activité est empêchée. L'activité empêchée, c'est le salarié qui, à la fin de la journée, se dit « aujourd'hui encore, j'ai fait un travail ni fait, ni à faire ». C'est la mauvaise fatigue qui provient de tout ce que l'on n'arrive pas à faire. C'est ce travail qui vous poursuit, vous empêche de dormir. L'activité empêchée, c'est ne pas pouvoir se reconnaître dans ce que l'on fait. La santé au travail n'exclut pas la fatigue quand c'est celle de l'effort accompli dans le travail bien fait, celle qui permet d'affecter son milieu professionnel par son initiative. On se repose bien de cette fatigue-là » extrait d'un entretien avec Yves Clot, titulaire de la chaire de psychologie du travail du Cnam

<sup>38</sup> A la question Q.11 selon vous, la mise en place de Cerem'Avenir va permettre d'améliorer le service rendu par les fonctions support ? 60% « pas du tout d'accord » et 31,5% « plutôt pas d'accord »

A la question Q.11 selon vous, la mise en place de Cerem'Avenir va améliorer les outils de suivi pour qu'ils soient plus adaptés et moins chronophages ? 45,1% « pas du tout d'accord » et 33,8% « plutôt pas d'accord »

Par ailleurs, il est important de noter que cette diminution des effectifs au niveau des fonctions support s'accompagne dans un même temps d'un **surcroît de travail pour les agents concernés** du fait de la mise en œuvre de ce projet (préparation pour les mutualisations, gestion des aspect RH du plan, etc.) pouvant mettre **ces agents sous tension**.

Nous tenons à attirer l'attention sur cette population qui pour une bonne partie d'entre eux ont déjà connu une période extrêmement difficile lors de la création du siège<sup>39</sup>.

→ De notre point de vue, une attention particulière doit être apportée à cette population notamment lors de la période transitoire qui va être pour elle synonyme de charge de travail supplémentaire dans une situation dégradée.

### **b) Une fusion / regroupement/ polarisation de services pouvant entrainer une dilution des expertises**

Dans la même logique que la centralisation des fonction support, Cerem'Avenir est orienté, pour ses activités opérationnelles, vers **la recherche d'une meilleure gestion de ses moyens** et d'une efficacité renforcée.

Cette harmonisation des approches et des pratiques, passe par la voie de la **mutualisation des moyens, la polarisation et la spécialisation** des activités<sup>40</sup> :

- La taille critique d'une équipe de production (groupe) se situe entre 10-20 agents,
- La ligne hiérarchique est réduite à 3 niveaux, « un resserrement de la ligne hiérarchique qui vise à optimiser son

<sup>39</sup> Extrait de l'expertise RG réalisé par SECAFI, Mars 2016 « Cette période de « création » est fondatrice de la mémoire collective qui nous a été donnée à entendre durant nos entretiens. C'est durant cette période que sont mises en place les conditions de travail d'aujourd'hui et que surviennent les troubles psychosociaux à l'origine de notre mission. Notre étonnement : nous avons rencontré une situation très atypique, tant par les modes de fonctionnement que par l'étendue du malaise et le nombre d'agents en souffrance au regard de l'effectif et de la jeunesse du siège. »

<sup>40</sup> « Une activité sera dite **polarisée** si elle est réalisée en « un endroit » à l'exclusion de tout autre « endroit » au Cerema. Le pôle d'activité ainsi défini travaillera pour l'ensemble du Cerema, et pas uniquement pour son lieu physique de rattachement, et il sera placé sous une gouvernance unique.

Une activité sera dite **spécialisée** si elle existe en plusieurs endroits du Cerema, tous ces endroits n'étant pas capable de couvrir le spectre complet de l'activité. Chaque endroit devra couvrir a-minima l'activité « de base » et seuls certains endroits réaliseront l'activité dans son ensemble ou une partie très spécifique de l'activité ; dès lors ces endroits travailleront pour l'ensemble du « réseau » constitué par les implantations réalisant tout ou partie de l'activité considérée. Le fait d'avoir une activité spécialisée ou polarisée n'est pas exclusif de mutualisations de moyens.

» CTE du 4 avril 2019

*efficacité en lien direct avec le niveau de production (écoute, dialogue, efficacité, réactivité) et réellement en posture de pilotage, de coordination, d'animation, d'anticipation et de contrôle »*

→ On peut faire l'hypothèse que pour répondre à cet objectif le choix pour le premier niveau hiérarchique se portera plus sur les profils « management » que sur les profils « expertise ».

Au vu de nos connaissances sur la question, ces fusions et regroupements soulèvent plusieurs questions pouvant avoir des impacts négatifs sur les conditions de travail, la production et la santé des salariés. A savoir :

- **La perte** pour un ou plusieurs anciens groupes de leur **chef « expert »** (par exemple les agents des groupes A et C sur le schéma ci-contre) qui peut engendrer un **déficit de soutien hiérarchique** particulièrement important dans des métiers techniques qui nécessitent un soutien technique, une validation.

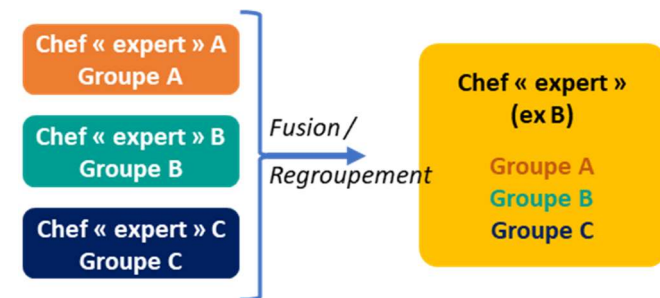
*« Il y a des domaines avec des enjeux de sécurité important qui engagent notre responsabilité et des décisions difficiles à prendre et à porter seul.*

*Par exemple en géotechnique, des falaises avec des habitations, l'agent en fonction de son analyse du risque peut amener à faire expulser des gens, il faut être sûr de ses résultats et être soutenu » (un agent)*

→ Les agents sont d'ailleurs **particulièrement sensibles à ce sujet**, qui ressort dans l'expression de leurs craintes comme de leurs attentes :

*« Au niveau de l'organisation, on sent bien que sur les DTer on va faire des groupes importants avec des managers à leur tête (10-20 pers). Mon expérience me montre que sur des sujets techniques, c'est important d'avoir des encadrants experts. Je ne crois pas qu'on ait une bonne orga avec des encadrants managers (I.E. en nos termes, des encadrants gestionnaires). [...]. Nos interlocuteurs ont besoin d'experts de bon niveau et ces personnes ne peuvent pas tout faire. »*

*Le soutien technique aux équipes est nécessaire aussi. Manager c'est gérer en même temps une équipe un projet et avoir des compétences techniques sur le sujet. Ça ne marche pas si on a des équipes avec des experts pilotées sans connaissance experte...*



*sinon management comme n'importe qui le ferait. Ce n'est pas efficace à long terme. On peut faire le parallèle avec le renouvellement de l'encadrement des services publics. Une tête bien faite ne suffit pas, il faut maîtriser son sujet en profondeur. »*

*« L'encadrement devient de simples rouages chargés de transmettre les ordres qui viennent de plus haut sans aucune latitude pour pondérer certains de ces ordres, tout devient "bridé" "encadré" jusqu'au vocabulaire et les termes à la mode à employer ... »*

- La fusion est un rapprochement qui donne lieu à **une configuration organisationnelle où se confrontent les pratiques, les savoir-faire, les systèmes de pouvoir, les valeurs et les croyances**. Dans ce cadre, il est possible que ces fusions/ regroupements **diluent les compétences** (tous les agents pourront être mobilisés en fonction des besoins sur les activités A, B ou C quel que soit leur niveau de compétence), et entraînent **une perte de l'expertise spécifique** du fait que des activités soient privilégiées (intentionnellement ou non) au détriment d'autres.

- **Un agrandissement des périmètres d'action** des agents « nomades » qui se traduit le plus souvent par une **densification et une intensification de la charge de travail** du fait de l'augmentation mathématique de la charge de travail et de l'augmentation des temps de transport diminuant de fait les temps « productifs ».

L'agrandissement des périmètres implique également, **l'augmentation du risque routier** pour les agents devant se déplacer fréquemment.

- **Une perte de compétence** du fait que la localisation de la future activité polarisée ou spécialisée ne correspond pas à la localisation des agents experts dans ce domaine. Dans ces réorganisations, il est rare que les agents soient mobiles notamment au niveau des catégories « employé », « agent de maîtrise ».

*« Force est de constater que la polarisation proposée n'est pas intelligente (probablement pas construite sur les propositions des agents à la base) et sera inefficace. On demande à certaines directions de créer des nouvelles compétences alors que d'autres qui les ont vont devoir les supprimer. Il n'y a rien de mieux pour perdre son expertise... »*

- **Une perte de proximité** pouvant nuire à la qualité du travail ou à la qualité des relations avec l'ensemble des

territoires. De plus, cette perte de proximité peut être d'autant plus mal vécue par les agents qu'elle entre en dissonance avec les objectifs affichés du projet de proximité et d'ancrage territorial.

### c) **Le recentrage sur l'expertise de niveau 2**

Une des stratégies adoptées consiste donc à **recentrer ses activités sur l'expertise publique de second niveau** et l'ingénierie hautement qualifiée. Il est prévu une réorientation d'activités d'expertise de 1<sup>er</sup> niveau (essais et mesures relativement simples développés dans les laboratoires) vers des activités dites de 2<sup>ème</sup> niveau (analyses plus complexes, expertises territoriales intégrant des approches pluridisciplinaires...)

#### 1/ **Une modification de la structure des effectifs mal vécue par les agents**

Cette stratégie est déjà en route depuis quelques années, « elle se traduit par **un repyramidage en faveur des ETP de catégorie A et A+** »<sup>41</sup>

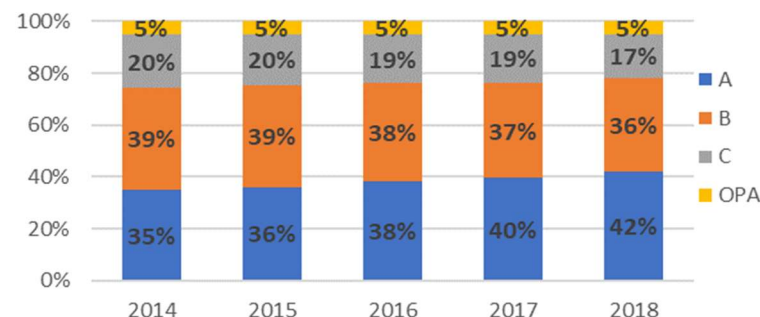
Le Cerema voit, depuis sa création, une modification de la **structure de ses effectifs** avec une augmentation significative de la part des catégories A au détriment des catégories B et C.

D'ailleurs **cette stratégie impacte l'autre objectif de réduction des coûts**, car comme le disent les porteurs du projet « *Il en résulte une variation à la baisse plus mesurée en termes de masse salariale.* »

En effet, la baisse des effectifs représente -11% et la réduction de la masse salariale n'est que de -3% (Cf. Annexe 4), la connaissance du fait alimente un **fort ressentiment** :

« *Le pré carré des catégories A et A+ et donc avec une masse salariale qui explose malgré les baisses d'effectif* ».

**Le poids de la catégorie A est de plus en plus important au détriment des catégories B et C sur la période 2014-2018**



<sup>41</sup> Dossier de candidature, FAIRH

« Perte de technicité car on ne fait pas du "vrai service public" en sous-traitant (car abandon progressif de l'expertise niveau 1, avec diminution des postes de catégorie B et C technique) avec des catégories A uniquement (et je suis A !) »,

## 2/ Des impacts très importants à long terme

« Développer notre expertise vers le 2<sup>ème</sup> niveau à partir de celle capitalisée en 1er niveau »<sup>42</sup>, nous allons voir que si cette stratégie à court terme peut porter ses fruits, elle peut se révéler coûteuse à plus long terme.

Cette stratégie peut se **rapprocher des démarches d'externalisation**<sup>43</sup> qui existent dans les entreprises privées. Les constats sont connus :

- Effectivement à court terme, il y a une **diminution des coûts liés à la suppression des postes** assurant la charge de travail transféré. Cela répond donc à l'objectif de baisse des coûts. Ce résultat est cependant pondéré ici par la modification de la structure des effectifs comme nous venons de le voir ;
- En revanche, à moyen-long terme, il existe un risque fort **de perte de compétence** et risque de **perte de la maîtrise technique**, qui est le cœur de métier, la raison d'être du Cerema<sup>44</sup>. En effet, l'expertise de niveau 2 s'appuie, prend ses racines sur les données, analyses, relevés effectués en niveau 1. L'abandon du niveau 1 peut mener à un **appauvrissement des savoir-faire des agents, à une non-actualisations des connaissances**.

De plus, le Cerema va se couper d'une certaine proximité liée aux activités de 1<sup>er</sup> niveau. De fait, il y a un risque de **s'éloigner des réalités pratique du terrain** et avec le temps cet éloignement du terrain peut produire **des effets sur la qualité du travail** qui, par manque d'actualisation, prend de moins en moins en compte les **problématiques**

<sup>42</sup> Présentation du 5-6 novembre 2019 « Cerem'Avenir Elaboration des projets d'Etablissement et de service Consolidation des décisions au 4 novembre 2019 »

<sup>43</sup> L'externalisation : « est un transfert stable et durable décidé dans le cadre d'une démarche stratégique, d'un processus interne vers un prestataire externe. [...] Elle s'accompagne fréquemment d'un transfert de ressources matérielles ou humaines vers le prestataire choisi. Ce dernier est chargé de se substituer aux services internes dans le cadre d'une relation contractuelle avec l'entreprise cliente (Quélin, Duhamel, 2003, 2005). [...] Elle suppose donc un transfert partiel de compétences et de connaissances né de la relation de service avec une relation forte basée sur la confiance dans un cadre contractuel ». El-Idrissi Ali, « L'externalisation, une logique de déploiement d'activité au service de la relation client : le cas de la banque », Management et avenir, 2006/4, n° 10, p. 25-37.

<sup>44</sup> « Notre vocation est d'apporter des connaissances, des savoirs scientifiques et techniques et des solutions innovantes au cœur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. » <https://www.cerema.fr/fr>



## **terrain, les besoins des bénéficiaires.**

Enfin, il existe un risque que le **niveau d'expertise diminue**, particulièrement dans le contexte actuel de **diminution des effectifs** et de leur non-renouvellement qui ne permet pas ou très peu les transferts de compétence.

→ Dans ce cadre comment et avec quelles substance les agents pourront-ils faire de l'expertise de niveau 2 ?

Les agents résument bien ce phénomène à long terme :

*« L'expertise de niveau 1, c'est la source même de la légitimité du Cerema sans ça, dans 5-10, nous n'avons plus de raison d'être. »*

*« Les baisses drastiques d'effectifs et des budgets sont en incohérence totale avec les futurs objectifs. Un exemple simple : un des objectifs de Cerem'Avenir est de mieux exposer à l'extérieur la valeur ajoutée des compétences des agents. Mais cette compétence se base et se transmet par l'expérience des agents sur le terrain. Avec ce projet, on réduit les agents sur le terrain (études de 1er niveau) et on va perdre ce qui fait le terreau pour les études à haute valeur ajoutée. »*

## **→ En conclusion : Cerem'Avenir, un PSE qui ne dit pas son nom ?**

Il est possible d'apporter quelques éléments de réflexion, sur la base de notre expérience de l'analyse des projets de restructuration dans le secteur privé, dits « plans sociaux » :

Comme dans un PSE :

- Les évolutions organisationnelles conduiront à **faire avec moins**, mais à quel coût ?
- Un certain nombre d'agents, motivés par leur conscience professionnelle, leur attachement au service public, leur conviction que le Cerema a une utilité sociale décisive face aux défis écologiques qui s'annoncent, continueront, au prix d'atteintes à leur santé, à **prendre sur eux** pour que cela fonctionne, malgré les difficultés. Pour combien de temps ?

- Le déséquilibre entre les ressources et les contraintes finira par dégrader les conditions opérationnelles de certains services, de certaines activités, au point de reposer la question, dans un avenir plus ou moins proche, de leur maintien.

A la différence d'un PSE :

- La **commande de productivité du ministère, qui initie et surdétermine la conduite de projet**, relayée au sein de l'établissement, n'est accompagnée d'aucune évaluation, même sommaire ou en partie biaisée, de l'évolution de la charge de travail,
- Les réductions de coût recherchées ne sont pas mises en regard des réels coûts salariaux,
- Les **objectifs sont déconnectés de tout diagnostic initial**, permettant de mettre à plat des dysfonctionnements, des pertes d'efficacité opérationnelle, des doublons fonctionnels... etc.,
- Les règles qui président à la sélection des postes, et à la sélection des agents concernés **manquent de clarté**,
- Le calendrier des échéances est largement indéterminé,
- Les agents se voient obligatoirement proposer un poste au sein de la FPE (encore que).

Au-delà, les conséquences de la mise en œuvre des plans de réorganisation de ce type sont différentes en fonction de **l'état de la situation initiale**. Or, pour ce qui concerne le CEREMA celle-ci apparaît dégradée ou fragile sur certains aspects, notamment concernant l'adéquation charge de travail/ ressources. En l'absence de prise en compte de cet état de fait, les mesures envisagées **risquent d'amplifier les dysfonctionnements d'ores et déjà constatés et de déstabiliser les régulations mises en place par les collectifs de travail pour assurer la production. Effet en boucle des risques organisationnels.**

## VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS LIMINAIRES

### VI.1. Synthèse conclusive

**1er résultat** : le CEREMA, depuis sa création, est confronté à une réduction continue de ses moyens humains et financiers, et cela sans véritable remise à plat de ses missions. Certes ces réductions touchent inégalement les directions, les services et les agents, mais au global, et sur la durée, **ces restructurations permanentes couplées à la baisse des moyens dégradent les conditions de travail et la santé de l'ensemble des agents**. Sous cet angle, le Cerema apparaît comme une sorte de cas d'école d'exposition à des risques majeurs d'atteinte à la santé. Nous n'avons pas connaissance, parmi nos nombreuses interventions concernant les Plans de Sauvegarde de l'Emploi dans le secteur privé, d'un exemple d'entreprise soumise à une telle rigueur, sur une telle durée.

**2ème résultat** : Le cadre de la demande ne prévoyait pas une analyse des activités réelles de travail au sein du Cerema, néanmoins les très nombreux et très riches *verbatim* recueillis via le questionnaire évoquent de façon très précise ses situations de travail dégradées par tout à la fois : la fuite des compétences, le manque de moyens, le bricolage, l'envahissement du temps de production par les tâches de reporting et de contrôle, la démotivation, et qui finissent par conduire à l'impossibilité de « *faire son travail* » et de le faire « *bien* ». **Ce travail empêché**, théorisé par Yves Clot, constitue **un facteur majeur d'atteinte à la santé**, dont l'intensité des troubles induits est proportionnelle au niveau de conscience professionnelle des salariés. En effet ces agents prennent sur eux, et tiennent, parce que, de leur propre aveu, tout cela, malgré les difficultés, continue à avoir du sens, par attachement au service public et à la croyance en l'utilité sociale du service rendu par le Cerema. Nous faisons de surcroît l'hypothèse que l'importance de ces troubles est en partie masquée par l'importance du turn-over.

**3ème résultat** : C'est donc dans ce **contexte social et organisationnel fragilisé depuis des années**, qu'intervient l'annonce de la démarche Cerem'Avenir il y a un an.

**Les annonces** faites en novembre 2019 dans les différentes directions **ont créé un choc, à la hauteur des espoirs**

**qui avaient été mis dans le projet** d'engager le Cerema sur la piste d'évolutions permettant enfin de travailler mieux, évolutions dont les agents étaient dans leur majorité convaincus de leur nécessité. Non seulement Cerem'Avenir entérine une organisation cible avec une baisse de moins 200 ETP, mais plus encore peut-être, le projet consacre une série d'évolutions organisationnelles qui précipite une perte de sens. S'il ne fallait retenir qu'un seul résultat issu du questionnaire, ce serait celui-ci : 52% des agents interrogés sont « *tout à fait* » convaincus que Cerem'Avenir constitue l'étape choisie d'un « *démantèlement du CEREMA* », auxquels il faut ajouter 27% d'agents qui en sont « *plutôt* » convaincus. Sous cet angle, **Cerem'Avenir apparaît comme le projet de trop.**

**4ème résultat :** Au-delà de ce que les agents peuvent vivre et exprimer et qui doit être pris au sérieux, l'analyse de la démarche Cerem'Avenir fait office de révélateur, parce qu'elle les amplifie, de l'ensemble des facteurs de risques professionnels auxquels sont exposés les agents du CEREMA, soit :

- Un risque de **perte de sens du travail** : la conduite du changement par réduction systématique des moyens dans la FPE semble faire l'économie de tout état des lieux organisationnel préalable à la définition des objectifs ;
- Un risque amplifié de **surcharge de travail** : puisque la conduite de projet, contrainte en amont par son objectif, n'adapte pas des effectifs à une baisse de charge ou de la demande pas plus qu'elle n'adapte la charge de travail à la baisse des moyens ;
- Un risque de **dégradation de la performance opérationnelle**. L'analyse nous conduit à remettre en cause la pertinence de la rationalisation des organisations prévue par Cerem'Avenir au regard de la prévention des risques professionnels, et cela pour au moins deux raisons : une raison contextuelle (aucune évaluation de la charge de travail ne les a précédées) et une raison générique : ces évolutions qui accompagnent toutes les restructurations où il faut faire « plus avec moins » ont des effets contre productifs à long terme qui sont connus.
- Les risques qui sont ceux d'un **PSE, amplifiés** semble-il ici par les **spécificités qui sont celle de la FPE** qui par exemple prévoient pas de façon claire les critères d'ordre des « départs » autorisant par là des conduites individualisées sinon déviantes de défense de son poste.

- Un risque de **précarisation subjective**<sup>45</sup>, cette dernière est en partie le produit de ces conduites du changement *via* lesquels les process, les personnes, les outils, et les périmètres sont en perpétuelle recomposition.

**5<sup>ème</sup> résultat :** les résultats de l'analyse nous conduisent ici à **alerter sur le niveau de troubles comme sur l'intensité des risques professionnelles auxquels sont exposés les agents du Cerema**. Si rien n'est entrepris, ces derniers iront en s'aggravant encore. Nous tenons à rappeler ici *a minima* la responsabilité juridique de la direction du Cerema, en-deçà et au-delà des contraintes imposées par son ministère de tutelle. Or, il nous paraît tout à fait essentiel de rappeler que, d'après le *Code du travail* (Art L4121-1 et suivants) et la jurisprudence, l'employeur doit prévenir les risques professionnels, notamment en les combattant à la source, et a une obligation de sécurité de résultat en matière de préservation de la santé des salariés.

Et nous en profitons pour rappeler les grands principes de prévention édictés par le législateur.

**Art. L. 4121-2 :** « *L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants :*

- 1° Eviter les risques ;*
- 2° Evaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;*
- 3° Combattre les risques à la source ;*
- 4° Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;*
- 5° Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;*
- 6° Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;*
- 7° Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, ainsi que ceux liés aux agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1 ;*
- 8° Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;*
- 9° Donner les instructions appropriées aux travailleurs. »*

<sup>45</sup> Nicole AUBERT, Danièle LINHART, « Le management hors sujet ? », Conférence de la Nouvelle Revue de Sociologie, juin 2012.

## VI.2. Recommandations

Conformément aux principes de l'agrément ministériel qui préside à nos interventions, nous formulons, à l'issue de nos expertises, un certain nombre de recommandations. Nous n'avons cependant pas vocation à nous substituer, ni aux CHSCT dans la définition de mesures de prévention, ni à l'employeur dans l'exercice de son pouvoir de direction ; cela nous interdit en effet de fournir des solutions « clé en main ».

Il convient donc de souligner qu'elles **n'ont pas un caractère exhaustif** et doivent être considérées comme des **repères indicatifs** susceptibles de nourrir la réflexion individuelle et collective et de **structurer la réflexion sur les voies et les moyens d'une amélioration des conditions de travail et de la santé des agents**.

### VI.2.1. Prendre au sérieux l'exposition des agents à des risques psychosociaux

Tout d'abord, concernant **l'état de santé psychique des agents** au sein du Cerema, nos résultats montrent **des situations de troubles, des situations de grandes souffrances** qui ont été remontées notamment dans les questions ouvertes de fin du questionnaire, issues pour les plus graves :

- d'un **manque de visibilité** important sur leur avenir professionnel, mettant les agents dans une grande insécurité,
- d'un **déficit de soutien social** et hiérarchique entraînant une forte dégradation de l'ambiance au travail, des conflits, des replis sur soi, etc.
- du **décalage entre les moyens** que les agents ont et qu'ils vont avoir dans le futur et **les objectifs et ambitions affichés** par le Cerema. Au-delà du **déséquilibre** que cela entraîne au niveau de leur **charge de travail**, cela entre en contradiction avec la notion de service public très fortement ancrée chez les agents du CEREMA. Il y a **une perte de sens au travail, une crise de valeur** avec une forte crainte de ne plus pouvoir répondre aux demandes avec la qualité souhaitée du fait du manque d'effectifs ou de compétences.

→ **Il est urgent de prendre en charge ces situations de risques graves pour la santé des agents et d'apporter**

**des réponses dans les plus brefs délais.**

## **VI.2.2. Rendre les évolutions plus lisibles et visibles**

La **communication et l'information claire et précise** des agents sont **des prérequis pour clarifier** certains éléments du projet qui restent imprécis ou en suspens et qui, comme nous l'avons vu, font souffrance.

- Une communication plus claire et homogène permettrait de limiter les facteurs psychosociaux de risque au travail (inquiétude, incertitude manque de visibilité sur l'avenir, etc.).
- Une information complète et transparente permettrait aux salariés concernés d'envisager les conséquences du projet de réorganisation sur les effectifs, la charge de travail, l'évolution du contenu et des contours des métiers, afin qu'ils puissent se positionner.

→ Un des points clés faisant souffrance et rendant **cette conduite de projet pathogène est que le discours est jugé en décalage avec les objectifs sous-jacents et les objectifs affichés.**

Le but 1<sup>er</sup> et sous-jacent du projet Cerem'Avenir est de répondre à la baisse des coûts imposés par les ministères de tutelles. Or, les premiers objectifs valorisés sont à l'inverse des objectifs de développement, d'amélioration du service.

**Dans une démarche de prévention des risques psychosociaux, il conviendrait de mieux communiquer sur les évolutions à venir, sans maquiller la réalité, et dans une réelle démarche concertée** avec le personnel concerné (de tous niveaux hiérarchiques) et les représentants du personnel au CHSCT-E, dans le but :

- de clarifier les informations sur les projets en cours et de donner une meilleure visibilité aux agents et aux encadrants sur leur futur professionnel. Cela permettrait d'anticiper les changements à venir et de s'y préparer ;
- d'échanger collectivement sur les effets possibles, les contraintes nouvelles posées et les ressources à mobiliser ;
- *a minima*, de présenter les organisations cibles à l'ensemble des agents une fois seulement que ces dernières sont



stabilisées, en évitant que chaque service, département, en fonction de sa position, de ses marges de manœuvre, de ses relations fasse évoluer dans un sens ou dans l'autre le projet ;

- de **mettre en cohérence les exigences de l'activité à venir avec les moyens et ressources disponibles.**

→ L'autre point concernant la démarche Cerem'Avenir est **le temps très long entre le processus de réflexion et de définition de l'organisation future et sa réelle mise en place**, notamment pour ceux dont les postes sont supprimés à terme. Il est donc nécessaire, dès maintenant de clarifier les différentes étapes, échéances jusqu'en 2022, de donner de la visibilité sur les postes supprimés, les modalités de choix et les mesures d'accompagnement.

### VI.2.3. Prévoir des actions au niveau de la charge de travail et ses exigences

**Une réflexion doit être menée sur les exigences qui pèsent sur le travail des différents agents et encadrants et les ressources dont ils disposent.**

Il convient selon nous de s'assurer en priorité de la cohérence entre les objectifs visés et les moyens réellement disponibles. **Un état des lieux de la charge de travail et des ressources disponibles pour y faire face doit être mené par service et entité.** La question des contraintes, des effectifs, des compétences des uns et des autres, et des outils disponibles doit être abordée.

- **Sur la charge de travail :**
  - **Coté production**, faciliter et simplifier les tâches administratives des encadrants, notamment leur permettre d'accéder plus souvent au terrain. Plus globalement, il conviendrait d'engager le **recensement des difficultés et contraintes rencontrées, de sorte à réduire les contraintes et leur offrir des moyens adéquats (outils et formations)**, qui leur permettraient d'accélérer certaines tâches administratives aujourd'hui laborieuses, et de se dégager du temps pour aller sur le terrain et non l'inverse,

Assurer un suivi du développement de l'organisation en mode projet (matriciel) qui pourrait engendrer des surcroûts de charge de travail sur des agents déjà chargés car seuls à détenir certaines compétences,

- **Au niveau des fonctions support**, être particulièrement attentif durant la période transitoire synonyme pour ces agents de charge de travail très importante dans des conditions sociales difficiles (ce sont eux qui font appliquer le plan) alors même qu'ils seront fortement impactés par les baisses d'effectifs. Afin de limiter les impacts, il serait intéressant **de réfléchir à alléger leur charge de travail sur les aspects du quotient** en concertation avec l'ensemble des acteurs ;
- **Sur le développement et la capitalisation des compétences :**
  - il conviendrait de travailler sur les besoins en matière de renforcement, de transfert et de maintien des compétences,
  - Des agents et responsables qui sont en attente de pouvoir échanger avec d'autres agents qui exercent ou ont **exercé la même fonction, travaille sur les mêmes sujets ou sur des sujets complémentaires**, ou qui auraient **rencontré les mêmes problématiques qu'eux**.

#### VI.2.4. Favoriser les modes de reconnaissance du travail

**L'amélioration des processus de reconnaissance est un enjeu majeur pour la prise en compte des risques psychosociaux. Elle passe sans doute avant tout par une prise en compte des difficultés soulevées par les différents agents, qui pour beaucoup ne se sentent pas suffisamment écoutés. Ainsi, l'amélioration de la reconnaissance pourrait passer par :**

- la **mise en place de temps d'échanges permettant la remontée de difficultés** à la hiérarchie ;
- **une réelle attention aux problèmes remontés** par les agents et leur encadrement, en recherchant avec eux des possibilités d'amélioration ;
- **l'évitement de toutes les formes de banalisation des difficultés et des efforts mis en œuvre**, notamment

pendant et après des périodes de travail plus intense, comme après une campagne de mesures routières.

- Former l'encadrement à la prévention des risques psychosociaux

De nombreux travaux mettent en évidence la place centrale de l'encadrement dans la régulation quotidienne du travail et la vie des équipes, et, plus globalement, dans la prévention des risques psychosociaux. En outre, notre analyse pointe des tensions fortes autour des modalités de management existantes. **Ainsi, il nous semble primordial que l'encadrement soit considéré comme un acteur à part entière de la prévention primaire des risques professionnels.**

Pour cela, dans le but de les sensibiliser à la compréhension des troubles psychosociaux, de ses causes possibles et de la manière de les prévenir et d'y faire face, il est important que l'encadrement de tous niveaux puisse bénéficier d'une **formation aux risques psychosociaux.**

La formation à la prévention des RPS doit aider l'encadrement à gérer les difficultés et tensions du travail, mais également les aider à gérer des informations issues du travail pour alimenter les dispositifs de gestion et de prises de décision au niveau du Cerema.

## VII. ANNEXES

### Annexe 1 : Détail des entretiens exploratoires

Nous avons au total :

- Réalisé 6 entretiens téléphoniques au niveau des « acteurs ressources » direction et représentants du personnel,
- Programmé 30 entretiens de différentes fonctions dans les 5 directions choisies à l'issu de la réunion de lancement et réalisé 27.

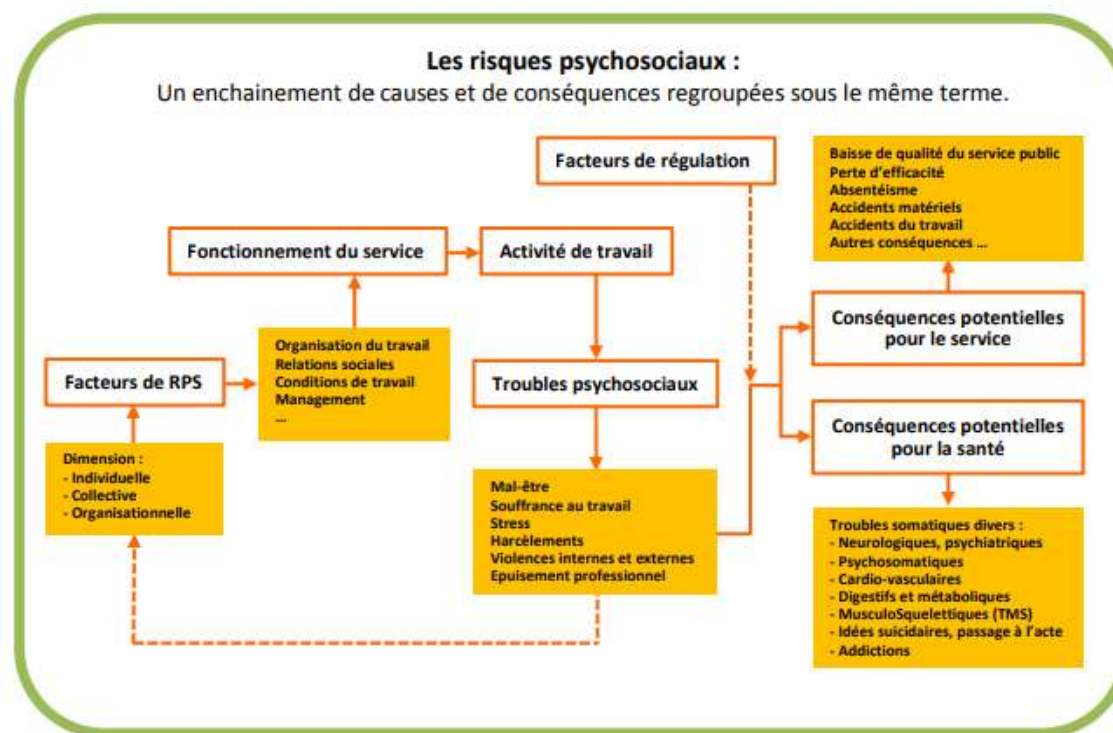
	DTer Centre-Est	DTer Normandie	DTer Sud- Ouest	DTec TV	DTec EMF	DG
Support	1	1	1		1	1
Technicien/labo	1	1	1	1	1	1
Etude	1	1		1	1	1
Encadrant	1	1	1	1	1	
Assistant métier	1	1	1	1	1	1

La majorité des entretiens a été effectuée par téléphone compte tenu des délais restreints et des contraintes géographiques, cependant les entretiens avec les agents de la DTer Sud-Ouest ont été réalisés en présentiel.

## Annexe 2 : Les RPS et TPS : de quoi on parle ?

### Que désigne-t-on sous le terme « risques psychosociaux » ?

Les risques psychosociaux (RPS) regroupent plusieurs risques professionnels qui mettent en jeu l'intégrité physique et psychique des agents et peuvent altérer la performance de l'organisation. Ils résultent de la combinaison de nombreux facteurs à l'interface de dimensions individuelles, collectives et organisationnelles. Idéalement, il conviendrait de distinguer les risques et les troubles psychosociaux. On parle de troubles lorsque des déséquilibres apparaissent chez le travailleur, pouvant se traduire par diverses manifestations, telles que le stress, le mal-être, l'anxiété, l'épuisement, la dépression. Ces troubles peuvent conduire à des comportements agressifs (harcèlement, violence) ou addictifs (alcool, tabac, médicament...). Dans les faits, le terme « risques psychosociaux » est un concept « valise » qui désigne à la fois la probabilité d'apparition des troubles, les troubles eux-mêmes ainsi que leurs diverses conséquences pour l'agent et la collectivité.



## Quelles sont les conséquences concrètes induites par les RPS ?

Il n'est pas évident d'identifier et d'évaluer l'ensemble des conséquences directes et indirectes induites par les RPS. En effet, ils impactent incontestablement la santé physique et mentale des individus, mais aussi le fonctionnement des collectifs et, in fine, la performance des collectivités. Afin de mieux appréhender ces conséquences, il peut être utile de les répartir dans trois catégories différentes :

- Les conséquences sur la santé des individus. Possiblement source d'épanouissement et de bien-être, le travail peut également générer des tensions, du stress, de la fatigue, une perte de motivation, des comportements déviants, du burnout, voire entraîner la mort.
- Les conséquences sur le collectif de travail. Les collaborations professionnelles peuvent être riches d'échanges constructifs ou au contraire être le théâtre de dysfonctionnements entraînant des tensions, des incivilités ou des violences interpersonnelles.
- Les conséquences sur les résultats du travail. La performance de l'organisation permet d'avoir un service public de qualité. A l'inverse, des perturbations récurrentes, plus ou moins visibles, entraînent une augmentation des coûts, une dégradation des conditions de travail et à terme une diminution de la qualité du service public perçue par les administrés.





## Quels sont les facteurs favorisant l'apparition des RPS ?

Les facteurs à l'origine des risques psychosociaux sont nombreux et évoluent en même temps que le monde du travail. Le Collège d'expertise sur le suivi des RPS au travail, formé en 2008 sur demande du Ministre en charge du travail, a publié en avril 2011 un rapport (dit rapport Gollac) qui propose de les regrouper en six catégories.





- **Intensité et temps de travail**

Cette première catégorie comprend les notions d'« exigences psychologiques » (voir modèle de Karasek) et « d'efforts » (voir modèle de Siegrist) mais plus largement les contraintes de rythme, l'existence d'objectifs irréalistes ou flous, l'exigence de polyvalence non maîtrisée, les instructions contradictoires, les longues journées de travail, le travail en horaires atypiques, l'imprévisibilité des horaires de travail...

- **Exigences émotionnelles**

Les exigences émotionnelles font référence à la nécessité de maîtriser et façonner ses propres émotions. Elles concernent essentiellement les métiers de services : exigence de sourire ou de bonne humeur, tensions avec le public, contact avec la souffrance ou la détresse humaine. L'exigence de devoir cacher ses émotions peut également concerner d'autres secteurs d'activités quand la culture dominante de l'entreprise est le contrôle total de soi en toutes circonstances et l'affichage constant d'une « attitude positive ».

- **Manque d'autonomie**

L'autonomie au travail désigne la possibilité d'être acteur dans son travail. Elle rejoint la notion de « latitude décisionnelle » (voir modèle « job strain » de Karasek) et inclut non seulement les marges de manœuvre (la possibilité de s'auto-organiser dans son travail) mais également la participation aux décisions qui concernent directement son activité ainsi que l'utilisation et le développement de ses compétences.

**Modèle « job strain » de Karasek**

*Les travaux menés sur la base du modèle de Karasek montrent que la présence de différents facteurs de risques psychosociaux sur le lieu du travail et leur combinaison ont des effets délétères sur la santé des salariés :*

*Fortes exigences de travail ou demande psychologique (quantité de travail, intensité, travail morcelé),*

*Faible contrôle sur son travail (marges de manœuvre, participation aux décisions concernant l'organisation de son travail, utilisation de ses compétences),*

*Faible soutien social (aide et reconnaissance du travail fournis par les collègues et la hiérarchie).*

*Le déséquilibre entre de fortes exigences et un manque d'autonomie est appelé « job strain » (« situation de travail tendue »).*

*Le questionnaire issu de ces travaux est l'un des outils les plus connus pour évaluer les facteurs de risques psychosociaux. S'il permet dans certains cas d'identifier les facteurs de risque propres à un contexte de travail donné, il n'est pas adapté à toutes les situations.*

*Pour avoir un aperçu de la diversité des questionnaires existants,*

- **Rapports sociaux au travail dégradés**

Les rapports sociaux au travail ont été très étudiés, notamment au travers du « soutien social » (voir modèle de Karasek), de « **l'équilibre efforts – récompenses** » (voir modèle de Siegrist) et de la « justice organisationnelle » (équité dans la distribution des ressources et des avantages, au regard des efforts accomplis et en comparaison avec ce que donnent et reçoivent les collègues occupant un poste similaire). Ils incluent les relations avec les collègues ou avec la hiérarchie, les perspectives de carrière, l'adéquation de la tâche à la personne, les procédures d'évaluation du travail, l'attention portée au bien-être des salariés. Ils portent également sur les « pathologies » des rapports sociaux comme le harcèlement moral.

**Modèle « déséquilibre efforts-récompenses » de Siegrist**

*Le modèle du « déséquilibre efforts-récompenses » de Siegrist repose sur l'hypothèse qu'une situation de travail, se caractérisant par une combinaison d'efforts élevés et de faibles récompenses, s'accompagne de réactions sur le plan émotionnel et physiologique potentiellement délétères. De nombreuses études ont produit des résultats étayant cette hypothèse.*

- **Conflits de valeurs**

Les conflits de valeurs renvoient à l'ensemble des conflits intrapsychiques consécutifs à la distorsion entre ce qui est exigé au travail et les valeurs professionnelles, sociales ou personnelles des salariés. Par exemple : faire un travail que l'on juge inutile, vendre un crédit à des personnes à très faibles revenus, faire la promotion d'une méthode que l'on sait inefficace, etc.

- **Insécurité de la situation de travail**

L'insécurité de la situation de travail comprend à la fois l'insécurité socio-économique (peur de perdre son emploi,

non maintien du niveau de salaire, contrat de travail précaire) et le risque de changement non maîtrisé de la tâche et des conditions de travail (restructurations, incertitude sur l'avenir de son métier...).

Selon les situations de travail, **les facteurs de RPS interagissent entre eux et peuvent soit se compenser en offrant au travailleur une situation équilibrée** (ex : exigences élevées et fort soutien hiérarchique) **soit se renforcer en créant ainsi des déséquilibres qui peuvent générer des RPS** (ex : exigences élevées et objectifs flous).

Plusieurs études montrent qu'ils sont d'autant plus « toxiques » quand ils s'expriment dans les conditions suivantes : ils durent dans le temps, ils sont subis (et non choisis), ils sont nombreux, ils se cumulent entre eux. Compte tenu de leurs potentiels effets néfastes, ils doivent faire l'objet d'une démarche de prévention au même titre que les autres familles de risques professionnels conformément aux articles L4121-1 à 5 du Code du Travail.

### **A quels niveaux peut-on agir en matière de prévention des RPS ?**

D'après l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), il existe trois niveaux de prévention :

- La **prévention primaire** consiste à anticiper les problèmes et à développer une culture de prévention. C'est une démarche de compréhension et d'anticipation qui vise à maîtriser les risques à la source.
- La **prévention secondaire** prend souvent la forme de formations, de sensibilisations ou d'actions thématiques ponctuelles vers un collectif de travail. Elle a pour objet le développement des ressources internes (à l'individu ou à l'organisation) permettant de faire face à la situation problématique existante ou anticipée.
- La **prévention tertiaire** relève davantage de la prise en charge curative des troubles déjà existants. C'est la forme d'action la plus souvent utilisée, mais néanmoins la moins pérenne en matière de prévention.

Pour rappel, les **RPS** apparaissent **à l'interaction des sphères individuelles, collectives et organisationnelles. Agir sur une seule de ces dimensions à un seul des trois niveaux n'est jamais suffisant.** Pour être pleinement efficaces, les plans d'actions doivent impacter les trois dimensions et combiner les trois niveaux de prévention. L'articulation logique entre les différents niveaux d'actions donne du sens à la démarche, améliore et pérennise les résultats obtenus et favorise le développement durable d'une réelle culture de prévention.

## Annexe 3 : Evolution de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emplois du Cerema depuis sa création

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Évolution de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emplois du Cêrema depuis sa création

	Subvention pour charges de service public (en millions d'euros)	Variation annuelle	Plafond d'emplois (en ETPT)	Variation annuelle
2014	228,8	-	3 155	-
2015	226,3	- 1,1 %	3 152	-
2016	217,6	- 3,8 %	3 024	- 4,1 %
2017	210,8	- 3,1 %	2 899	- 4,1 %
2018	206,0	- 2,3 %	2 796	- 3,6 %
2019	201,4	- 2,2 %	2 695	- 3,6 %

## Annexe 4 : détail des recettes et dépenses du Cerema

Source : Rapports d'activité.

<i>répartition des recettes (en k€)</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>évol 14-18</b>
<b>subvention</b>	224178	219346	211640	205509	204224	-9%
<b>recettes propres</b>	34957	26614	25174	31611	30476	-13%
<b>autres financement*</b>	3997	5107	4586	8630	5553	39%
<b>Total</b>	<b>259135</b>	<b>245960</b>	<b>236814</b>	<b>237120</b>	<b>234700</b>	<b>-9%</b>

\* recettes affectées, recettes fléchées, autres financement de l'état

<i>répartition des dépenses (en k€)</i>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>évol 14-18</b>
<b>dépenses de personnel</b>	204469	206400	205326	201644	199163	-3%
<b>dépenses de fonctionnement</b>	34398	35845	34037	34500	31939	-7%
<b>dépenses affectées</b>	2737	2879				-100%
<b>dépenses d'investissement</b>	7022	8826	7464	7172	5788	-18%
<b>total dépense</b>	<b>248626</b>	<b>253950</b>	<b>246827</b>	<b>243316</b>	<b>236890</b>	<b>-5%</b>

## Annexe 5 : La latitude décisionnelle ou le contrôle<sup>46</sup> (modèle de Karasek)

Ce modèle dit « *de la tension au travail* », nommé encore « *modèle exigences-contrôle* », conceptualise donc les effets du travail sur la santé à partir de deux variables essentielles, les exigences (job demands) et la latitude décisionnelle. Ces variables sont considérées du point de vue de leurs effets principaux, de leurs effets additifs et d'interaction.

### **Les exigences**

La notion d'exigences est apparue dans les recherches sur le stress professionnel au cours des années soixante-dix. Karasek (1979, page 291) les définit comme « *les stressors psychologiques impliqués dans la réalisation de la charge de travail, les stressors liés aux tâches inattendues et les stressors provenant des conflits personnels au travail* ». Elles englobent les charges corrélatives à la réalisation des activités ; devoir travailler vite, faire face à des tâches complexes, imprévues, être confronté à un conflit de rôle<sup>47</sup>, etc. Cependant, pour Karasek, loin d'être a priori néfastes, les exigences professionnelles placent l'individu dans un état motivationnel de stress. Mais si aucune action n'est possible, notamment à cause d'une faible latitude décisionnelle, la tension non libérée aura des effets négatifs sur la santé : l'accumulation de stress résiduel engendrera des symptômes physiologiques et psychologiques. Mais si l'individu possède un degré élevé de contrôle lorsqu'il est confronté aux exigences de son environnement de travail, alors, il canaliserà son énergie de manière active et limitera les tensions.

### **La latitude décisionnelle ou le contrôle**

La deuxième dimension du modèle est donc le contrôle, nommé encore la latitude décisionnelle. Elle renvoie à la fois à l'autonomie décisionnelle, i.e., dans quelle mesure l'individu peut prendre des décisions de façon autonome, et à l'utilisation des compétences, i.e., dans quelle mesure l'individu peut utiliser ses compétences. Comme nous l'avons déjà vu plus haut, d'après Karasek le stress au travail et ses effets sur la santé physique et mentale ne résultent pas «

---

<sup>46</sup> Le modèle de Karasek et l'épuisement professionnel : pour une approche contextualisée, Didier Truchot.

<sup>47</sup> Le conflit de rôle apparaît quand le travail est en opposition avec les valeurs de l'individu, ou suppose de réaliser des tâches incompatibles entre elles, c'est à dire quand la réalisation de l'une rend difficile, voire impossible, la réalisation de l'autre (Kahn et al., 1964 ; Katz & Kahn, 1966)

d'un simple aspect de l'environnement de travail, mais des effets conjoints des exigences de la situation de travail et de l'étendue de la liberté de prise de décision disponible pour le travailleur faisant face à ces exigences ». (Karasek, 1979, page 52).

Pour présenter son modèle, Karasek dichotomise les deux variables exigences et contrôle. Leur croisement donne le diagramme bien connu qui résulte en 4 situations types de travail. (cf., figure 1).

### Deux hypothèses principales découlent du modèle :

- L'hypothèse « **tension** » prévoit que la combinaison d'exigences élevées et d'un faible contrôle accroît les tensions physiques et psychologiques. Ceci correspond aux « *High strain jobs* », aux situations de tension élevée.

A l'inverse, la combinaison de faibles exigences associées à un contrôle élevé engendre des situations « détendues », caractérisées par une faible tension.

- L'hypothèse « **activité** » prévoit que la combinaison d'exigences élevées et d'un contrôle élevé produira des situations « d'emploi actif », caractérisées par bien-être et apprentissage. Les emplois 'actifs' représentent un challenge et encouragent à exercer ses talents, à développer ses compétences qui, en dehors de cette situation, resteraient inexploitées.

D'après Karasek, ces situations d'activité favorisent les conduites d'apprentissage et le développement d'un locus de contrôle interne. De plus, elles stimulent des stratégies de coping plus diversifiées.

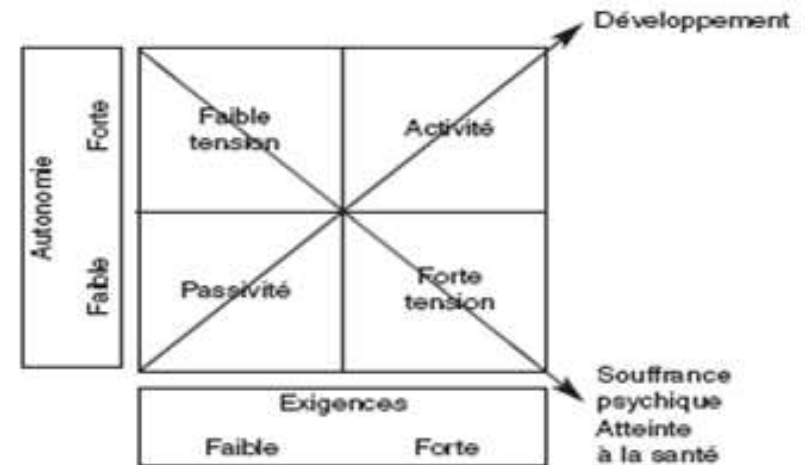


Figure 1. Le modèle « exigences – contrôle ». D'après Karasek (1979).



Karasek insiste particulièrement sur les **effets socialisants ou désocialisant du travail**. En effet, d'après lui, les comportements et les attitudes induits par l'activité professionnelle se généralisent en dehors du travail. Par exemple, les comportements motivés par les situations d'activité (cf., figure 1) s'étendront en dehors du travail, en particulier à des domaines qui impliquent un degré élevé de coopération et d'exercice du jugement. Karasek (1981) trouve effectivement un lien entre les emplois actifs et des variables comme l'activité politique ou les loisirs actifs (*leisure and political behavior*)<sup>48</sup>.

A l'inverse, les situations combinant des exigences faibles et un contrôle faible engendrent des emplois 'passifs' : les individus y rencontrent peu de challenges. Ils deviennent progressivement moins impliqués et leurs capacités à résoudre les problèmes diminuent. Pour Karasek (1981, page 90), « *on peut difficilement attendre des travailleurs rendus passifs par la restriction des opportunités de décision et par le manque de challenge au travail qu'ils prennent des initiatives et contribuent de façon créative à l'organisation* ». Pour lui, ces situations produiront même des sentiments de dépression et d'apathie similaires à l'impuissance acquise (Seligman, 1975). Découvrant progressivement qu'il n'a pas de contrôle sur la situation, l'individu apprend à ne plus rien entreprendre. Par ailleurs, d'après Karasek, la passivité n'est pas compensée par des occupations actives en dehors du travail. Au contraire, elle s'étendra à la sphère des loisirs et des activités sociales.

---

<sup>48</sup> Toutefois, les emplois actifs étant souvent confondus avec la classe sociale, il est difficile de prétendre que ce sont eux, en tant que tels, qui engendrent des loisirs actifs.