

aliavox

Travail Santé

 FINANCES PUBLIQUES

DDFiP de la Nièvre

**Expertise CHSCT :
réorganisation des services**

Avril 2020

Expertise CHSCT réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 2315-94 du Code du Travail
ALIAVOX est agréé par le Ministère du Travail pour les expertises auprès des CHSCT (fonction publique) et des
CSE par arrêté du 24 décembre 2014, prorogé par le décret 219-1548 du 30 décembre 2019, jusqu'au 30 juin 2021.

sas au capital social de 25.000 euros
529 553 711 RCS Pontoise
siret 529 553 711 000 19

aliavox.fr
24 villa des Cailloux 95600 Eaubonne
mgautreau@aliavox.fr - 07 60 34 14 17

Préambule

Aliavox remercie l'ensemble des personnes rencontrées pour le temps qu'elles ont bien voulu consacrer au bon déroulement de l'expertise, la qualité des échanges lors des entretiens et plus généralement la confiance qu'elles nous ont accordée.

Compte tenu de la crise sanitaire engendrée par le coronavirus, nous tenons à remercier chaleureusement, toutes les personnes qui ont contribué à la poursuite de l'expertise après l'instauration du confinement de la population et, notamment, les agents qui ont accepté d'être rappelés sur leur téléphone personnel. Sans cette mobilisation, la démarche d'expertise n'aurait pas pu se poursuivre.

Intervenants :
Marc GAUTREAU
Sandrine SABRE

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	DEMANDE	6
1.2	DE LA SITUATION ACTUELLE A LA SITUATION FUTURE	7
1.2.1	<i>Un contexte national très prégnant.....</i>	<i>7</i>
1.2.2	<i>Les réorganisations des services engagées au 1^{er} janvier 2020 par la DDFiP de la Nièvre.....</i>	<i>9</i>
1.2.3	<i>Santé au travail : les interrogations posées par les restructurations.....</i>	<i>10</i>
1.3	INDICATEURS DE SANTE	12
1.3.1	<i>L'absentéisme.....</i>	<i>12</i>
1.3.2	<i>Pyramide des âges.....</i>	<i>13</i>
1.3.3	<i>Constats sur la santé.....</i>	<i>14</i>
2	Eléments didactiques	18
2.1	LES NOTIONS PREALABLES.....	19
2.1.1	<i>Le Travail.....</i>	<i>19</i>
2.1.2	<i>La Santé</i>	<i>22</i>
2.1.3	<i>Les risques psychosociaux (RPS)</i>	<i>23</i>
2.1.4	<i>L'approche organisationnelle des risques psychosociaux</i>	<i>25</i>
2.2	L'ANALYSE DES CONDITIONS PSYCHOSOCIALES DU TRAVAIL	26
2.2.1	<i>Le modèle « demande-contrôle » ou modèle de la contrainte professionnelle</i>	<i>26</i>
2.2.2	<i>Le modèle « déséquilibre effort-récompense ».....</i>	<i>27</i>
3	La situation actuelle	29
3.1	DES MODALITES DE REORGANISATION QUI AUGMENTENT LA CHARGE DE TRAVAIL	30
3.2	UNE MONTEE EN CHARGE ACCENTUEE PAR LES PROBLEMES A L'ACCUEIL PHYSIQUE ET TELEPHONIQUE SUR NEVERS.....	40
3.3	DES MOYENS MATERIELS NON EFFICIENTS.....	44
3.4	LES EFFETS DE CETTE MONTEE EN CHARGE.....	45

4	Restructurations et facteurs de risques.....	48
4.1	L'EVOLUTION DU METIER.....	49
4.2	LA QUALITE ET LE SENS DU TRAVAIL	52
4.3	INCERTITUDE DE L'AVENIR	55
5	Synthèse.....	58
5.1	LA CONDUITE DU CHANGEMENT	59
5.1.1	<i>Des objectifs clairs et partagés, à court, à moyen et à long terme.....</i>	<i>60</i>
5.1.2	<i>Prendre en compte les savoir-faire construits antérieurement.....</i>	<i>61</i>
5.1.3	<i>L'acceptabilité sociale</i>	<i>61</i>
5.2	IDENTIFICATION DES FACTEURS DE RISQUES	61
5.3	OBLIGATION LEGALE DE SECURITE	63
6	Recommandations.....	64
6.1	LA DEMARCHE DE PREVENTION	66
6.2	CHARGE DE TRAVAIL /EFFECTIFS :.....	67
6.3	FORMATION.....	67
6.4	ACCUEIL.....	68
6.5	CONDUITE DU CHANGEMENT	68
7	Annexe.....	70
	DELIBERATION DU CHSCT	71

1 Contexte

1.1 Demande

Les représentants du personnel de la Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de la Nièvre, réunis en CHSCT le 4 décembre 2019, ont demandé le recours à une expertise selon les termes de l'article 55 du décret n°82-453 du 28 mai 1982.

Cette demande fait suite à la mise en œuvre de réorganisations portant sur :

- le transfert de l'assiette et du recouvrement des professionnels du SIP/SIE de Clamecy au SIE de Nevers ;
- le transfert du recouvrement de l'impôt des particuliers de la trésorerie mixte de Saint-Pierre-le-Moûtier au SIP de Nevers.

Les membres du CHSCT s'inquiètent de la présence de facteurs de risques professionnels, notamment psychosociaux pour les équipes concernées par les réorganisations (Clamecy, Saint-Pierre-le-Moûtier et Nevers).¹

Ils considèrent que les documents présentés en séance ne répondent pas à la nécessité d'évaluer, du point de vue de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des agents, l'impact des transferts sur les équipes de Clamecy, de Saint-Pierre et de Nevers. Ils constatent également que les mesures de prévention des risques professionnels (notamment psychosociaux) exposées par la direction ne répondent pas aux situations identifiées par les représentants du personnel.

En conséquence, les mandatés au CHSCT ont demandé au président de faire appel à un expert agréé par le ministère du Travail qui aura pour mission d'analyser l'impact sur la santé, la sécurité et les conditions de travail du transfert des missions de Clamecy et de Saint-Pierre-le-Moûtier sur les agents de ces sites et ceux de Nevers concernés par la réorganisation. Il analysera en particulier des incidences du point de vue des transferts de charge de travail, des risques routiers et des risques psychosociaux.

Il est demandé à l'expert de formuler des préconisations et recommandations permettant au CHSCT d'élaborer des propositions de mesures préventives conformément aux dispositions de l'article 51 du décret 82-453, en termes notamment d'organisation du travail et d'effectifs.

Au terme de la réunion de CHSCT du 4 décembre 2019, le président du CHSCT de la Nièvre a donné son accord pour qu'une expertise puisse être mise en œuvre par le cabinet Aliavox.

Dans ce contexte, la mission donnée à l'expert a pour objectifs :

- d'analyser les conséquences du projet sur l'organisation du travail et sur l'activité de l'ensemble des salariés ;
- d'identifier les impacts sur les conditions de travail, notamment au titre des risques psychosociaux ;
- d'accompagner le CHSCT pour élaborer des propositions de prévention des risques professionnels.

¹ Cf. la délibération du CHSCT du 4 décembre 2019 (chapitre 7 : Annexe).

1.2 De la situation actuelle à la situation future

Les restructurations des services de la DDFiP de la Nièvre s'inscrivent dans le mouvement de réorganisation des services des impôts depuis 2008.

Ces orientations poursuivent la centralisation des services vers un pôle unique départemental pour les particuliers (SIP²) et les entreprises (SIE³). Elles participent à la refonte de l'accueil du public actuellement réalisé dans les différentes implantations départementales de la DDFiP qui demain seront associées aux futures Maisons France Services (MFS) ou Établissements France Services (EFS), nouveaux points d'accueil de l'ensemble du service public.

1.2.1 Un contexte national très prégnant

La création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2008, par fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), a constitué une des réformes emblématiques de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

« La mise en œuvre de l'interlocuteur fiscal unique des particuliers sur l'ensemble du territoire était un des objectifs phares de la fusion. Elle devait permettre aux usagers, quels que soient le mode de contact et le lieu où ils se trouvent, de réaliser l'ensemble de leurs démarches fiscales auprès d'un seul interlocuteur. Cet objectif comportait deux volets : créer des services des impôts des particuliers (SIP) dans les villes dans lesquelles étaient présents à la fois des centres des impôts chargés de l'assiette et des trésoreries chargées du recouvrement ; dans les autres cas, principalement en zone rurale, mettre en place un accueil fiscal de proximité. Le déploiement du guichet fiscal unique s'est fait progressivement entre 2009 et 2012, date à laquelle 703 SIP avaient été créés. Le réseau est ensuite resté relativement stable puisqu'au 1er janvier 2018, 675 SIP étaient encore implantés sur le territoire. En milieu rural, un accueil fiscal de proximité a été créé dans les trésoreries permettant aux usagers d'obtenir des réponses de premier niveau aux questions relatives au calcul de l'impôt. Au 1er janvier 2018, la DGFIP comptait 886 trésoreries mixtes offrant un accueil fiscal de proximité ».⁴

La restructuration en cours à la DDFiP de la Nièvre entre dans le « Programme action publique 22 », qui vise la poursuite de l'amélioration du service rendu aux usagers, la modernisation des environnements de travail, notamment grâce à la transformation numérique, et la réduction des dépenses publiques. Ce programme constitue une nouvelle phase de la réforme de l'action publique commencée en 2008 avec la fusion de la DGI (Direction générale des impôts) et de la DGCP (Direction générale des comptes publics).

La fusion a opéré une structuration de la fiscalité en trois services :

- le SIP (service des impôts aux particuliers), chargé du calcul de l'impôt (l'assiette) et du recouvrement ;

² SIP : Service des impôts des particuliers.

³ SIE : Service des impôts des entreprises.

⁴ Rapport de la Cour des comptes, DGFIP, 10 ans après la fusion : une transformation à accélérer.

-
- le SIE (services des impôts aux entreprises), chargé du calcul et du recouvrement de l'impôt et des taxes des entreprises ;
 - la trésorerie, chargée de la gestion des budgets communaux (EHPAD, hôpitaux, services des eaux si dépendant de la commune, de la gestion des régies électriques autonomes et de l'assainissement).

Plus globalement, cette nouvelle structuration est destinée à accompagner le mouvement de modernisation des services publics lié aux transformations du numérique qui ont engendré des changements majeurs, tant pour les agents du service public que pour les usagers :

- La dématérialisation des déclarations d'impôts tout d'abord, a enjoint petit à petit l'utilisateur à passer de la déclaration papier à la télédéclaration uniquement depuis un an.
- Puis, le 1^{er} janvier 2019, a été instauré le prélèvement de l'impôt à la source qui permet de synchroniser le recouvrement de l'impôt avec la perception des revenus des individus. C'est désormais à l'employeur de collecter l'impôt directement sur le salaire.
- Enfin, depuis cette année, les modes de calcul de la taxe d'habitation sont modifiés avec la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale. Seules les taxes d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants resteront dues.

La rationalisation des structures et la mutualisation des services support a rempli deux objectifs : une réduction des coûts et la mise en œuvre d'un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers, les entreprises et les communes.

Ces transformations liées au numérique⁵ devraient, à terme, simplifier les missions de calcul et de collecte de l'impôt. Dans cette logique, le numérique permet la centralisation des données relatives à chaque contribuable, entreprise, commune. Grâce à la télédéclaration, ces données sont intégrées directement aux logiciels informatiques, ce qui économise aux agents la saisie des données manuellement. Charge au contribuable (particulier, entreprise, commune) de vérifier et corriger, si besoin est, les montants. Une fois le calcul de l'impôt effectué, les SIP, les SIE et les trésoreries procèdent au recouvrement des paiements, par prélèvement direct, par chèque ou en monétaire.

En 2018, la DGFIP compte plus de 100 000 agents, dispose d'un budget de près de 8 Md€ et assure un nombre élevé de missions, caractérisées pour la plupart par leur grande technicité : gestion fiscale des particuliers et des entreprises, gestion de la paie et des pensions des agents publics, tenue des comptes et exécution des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux, mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

De plus, la loi de finances pour 2019 prévoyait aussi la disparition de près de 2 130 emplois au sein de la DGFIP en 2019 et entre 15 000 et 20 000 d'ici 2024.

⁵ Transformations qui ont été pensées à l'aube des années 2000 avec le « programme Copernic ».

Dans ce contexte, les tensions sur les effectifs, constatées dans tous les services par les représentants du personnel, interrogent sur la capacité à maintenir des conditions de travail compatibles avec un maintien satisfaisant de la santé des agents.

1.2.2 Les réorganisations des services engagées au 1^{er} janvier 2020 par la DDFiP de la Nièvre

La DDFiP de la Nièvre s'est engagée dans un double mouvement de réorganisation qu'elle entend conduire simultanément :

- une centralisation des services dans des pôles uniques aux niveaux départementaux ;
- une nouvelle répartition des accueils du public et de soutien des collectivités locales.

Elle souhaite regrouper en un seul pôle départemental toutes les activités du SIE. Après le transfert du SIE de Clamecy, il ne reste que celui de Cosne-sur-Loire qu'il est prévu de regrouper au 1^{er} janvier 2021. Le même mouvement est également envisagé pour le SIP qui devrait centraliser les sites de Clamecy et de Cosne-sur-Loire sur Nevers en 2021.

Actuellement, pour les regroupements envisagés en 2021, peu d'éléments sont connus, notamment concernant les modalités des transferts. Cette situation d'incertitude engendre une forte angoisse chez les agents. Nous revenons sur ce point dans le cours de ce rapport.

Dans le même ordre d'idées, l'activité des trésoreries sera de plus en plus centralisée au niveau départemental (par exemple : la trésorerie hospitalière). La combinaison de ces différentes mesures conduit à terme à la fermeture de nombreux points d'accueils actuels au profit des Maisons France Services (MFS). La charte d'engagement signée entre la DDFiP de la Nièvre et le conseil départemental prévoit de passer de 18 sites d'accueil à 30 en 2023. Cependant, la présence des agents des impôts dans ces nouvelles structures ne serait que d'un jour par semaine.

Transfert total de l'assiette et du recouvrement du SIE de CLAMECY

Ce projet permet de concilier :

- D'une part, la mise en place d'une organisation interne plus optimale fondée sur la spécialisation des tâches que permet un SIE de taille adaptée.
- D'autre part, les évolutions du réseau tendent à la mise en place d'un service départemental de gestion des professionnels. L'objectif à terme est ainsi de fusionner l'ensemble de la partie SIE des SIP/SIE avec le SIE de Nevers afin de créer un SIE départemental, interlocuteur unique pour les professionnels.

Le SIE de Clamecy est un service de petite taille (5 postes dont un chef de poste). Ce dernier représente environ 10 % des charges de l'ensemble des SIE du département :

Les emplois du service sont redéployés vers le SIE de Nevers. Mais sur les cinq postes transférés, seule une personne suit sa mission. Un poste était vacant depuis plusieurs années. Un agent a été muté à Nevers en septembre 2019 et n'a pas été remplacé. Un agent a été reclassé sur place au SIP. Le chef de poste a fait valoir ses droits à la retraite.

Un poste en libre-service permettra, si nécessaire, de continuer à accueillir les usagers professionnels à Clamecy pour les accompagner dans l'appropriation des téléprocédures.

Transfert du recouvrement de l'impôt des particuliers de la trésorerie mixte de Saint-Pierre-le-Moûtier au SIP de Nevers au 01/01/2020.

La trésorerie de Saint-Pierre-le-Moûtier est une trésorerie mixte chargée du recouvrement amiable et contentieux des impôts des particuliers (3 810 foyers fiscaux, dont 1 283 imposés) et de la gestion comptable de 42 budgets dont 8 communes.

La trésorerie assure le recouvrement des impôts des particuliers des 8 communes dont elle tient par ailleurs les comptes.

L'assiette de l'impôt des particuliers est d'ores et déjà assurée par le SIP Nevers.

Le transfert du recouvrement de l'impôt vers le SIP de Nevers permettra d'unifier la gestion de l'impôt des particuliers en regroupant l'assiette et le recouvrement. Le recouvrement de l'impôt des particuliers sera pour l'antérieur et pour le courant transféré au SIP de Nevers.

La gestion de l'EHPAD de Saint-Pierre est également transférée à la trésorerie hospitalière de Nevers.

1.2.3 Santé au travail : les interrogations posées par les restructurations

Aliavox définit l'expertise comme une démarche analytique permettant d'appréhender les caractères multidimensionnels du travail et multifactoriels des risques à un moment donné et dans un cadre particulier.

L'usage des entretiens en profondeur ne consiste pas seulement à recueillir des informations, des témoignages voire des histoires de vie.

Demander à des personnes de parler de leur expérience permet d'aller à la découverte du « monde réel » de leur travail.

Privilégier la parole de l'autre relève d'une démarche inductive dans laquelle il s'agit de mettre en évidence le caractère partagé ou typique de l'ensemble des récits et de mettre à jour des ressemblances et des dissemblances dans une perspective analytique. Un avis isolé n'aura, bien entendu, pas le même poids que plusieurs exprimant la même idée.

Nous considérons donc que les témoignages sont valides à partir du moment où ils convergent vers une approche cohérente de la situation de travail.

La convergence des propos tenus en entretien et le sens qui émerge de la parole donnent corps à une réalité. De plus, les témoignages montrent le niveau d'appropriation par les agents de leurs propres systèmes de travail (outils, procédures, etc.).

Les différentes phases de notre démarche permettent de croiser la parole des agents et de valider leur expression, non pas comme une unique vérité mais comme une forme d'alerte à propos des difficultés éprouvées quotidiennement dans le travail. Du point de vue de la santé et de la sécurité au travail, l'interprétation consistera à faire « parler » l'ensemble pour produire de la connaissance et rendre intelligible les dimensions sociales du « travail vécu ».

Au final, ce que l'expertise transforme d'un bout à l'autre de l'intervention, ce sont les représentations des différents protagonistes. Plus exactement l'expert permet « *aux différents protagonistes de remodeler leurs représentations pour trouver, si possible, les compromis acceptables par chacune des parties et admissibles par l'ensemble. Le détour proposé à nos interlocuteurs est celui de l'analyse de l'activité concrète du travail et des engagements subjectifs qu'elle sollicite de la part du personnel qui s'y trouve engagé.* »⁶

Du point de vue de la santé au travail et de la prévention des risques professionnels, cette approche conduit à s'interroger sur les modalités des transformations du travail déjà réalisées ou à venir. En effet, certains choix d'organisation posent question. Notons que la démarche de recherche des facteurs de risques n'a pas pour objectif de valider ou non le bien-fondé économique ou stratégique des restructurations. Il s'agit seulement d'en regarder les effets sur la santé des agents.

Nous avons identifié les problématiques suivantes :

- Compte tenu de la charge de travail des services induite, notamment par un manque d'effectif chronique, comment le SIE et le SIP peuvent-ils absorber les activités des sites éloignés ?
- La fermeture des accueils hors Nevers conduit à une part de report de cette activité sur Nevers. Quelles conséquences sur la santé des agents (fatigue, surmenage, *burn-out*, etc.) ?
- Sachant que la notion de qualité du service rendu est importante pour les agents, quelle réflexion a été engagée sur les évolutions de prestations à destination des usagers et sur ce qu'elles demandent aux agents ?
- Quelles sont les possibilités de remédier à une mobilité physique des agents relativement faible ? Le travail à distance est évoqué, mais sous quelles conditions ?
- Quels moyens pour réussir le changement (Autocom téléphonique, outils informatiques, formations, ...) ?
- Depuis plusieurs années, les impôts évoluent et de nouveaux apparaissent ou disparaissent. Le métier d'agent des finances publiques se transforme, mais à quels coûts personnels pour les agents ?

⁶ Damien Cru, « Le mal-être au travail, comment intervenir ? » in *Travail, genre et sociétés* 1/2001 N° 5, p. 57-73.

- Malgré des annonces sur le maintien des activités sur les sites actuels pour les cinq prochaines années, les incertitudes persistent pour les agents. Comment se projeter sur un avenir et stabiliser une vie professionnelle et personnelle ?

1.3 Indicateurs de santé

Les indicateurs de santé peuvent renseigner sur les situations de travail. Ils donnent une tendance qui permet de mettre en perspective les constats sur l'organisation, les conditions de travail et les modalités de mise en œuvre des réformes.

1.3.1 L'absentéisme

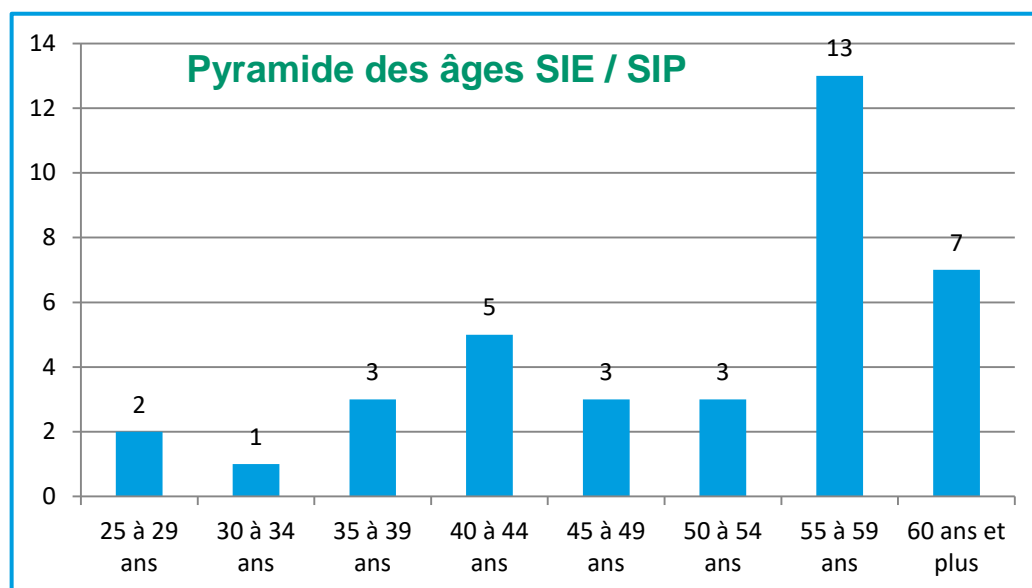
Analyser les chiffres de l'absentéisme et en extraire des informations sur l'état de santé d'une population n'a de sens qu'en mesurant une évolution à partir d'une situation de référence. Les données en notre possession sont partielles. En effet, nous n'avons reçu que le nombre de jours d'absence pour la maladie et le nombre d'agents concernés.

Absentéisme		SIE CLAMECY	SIP CLAMECY	SIE NEVERS	SIP NEVERS	Très. ST- PIERRE	Total
2018	Nb jours	31	37	37	244	0	349
	Nb agents	3	2	4	13	0	22
2019	Nb jours	5	40	218	252	0	515
	Nb agents	1	4	5	13	0	23

L'analyse de la structure des arrêts maladie aurait donné des tendances sur la nature de ces arrêts. Ainsi, une multiplication de courts arrêts, inférieurs à 8 jours, peut montrer la nécessité de s'octroyer ainsi des temps de récupération. Une telle situation peut constituer une alerte et inciter à rechercher les facteurs de risques psychosociaux.

La relative stabilité du nombre d'agents concernés peut être trompeuse. Nous ne savons pas si plusieurs arrêts peuvent être comptabilisés par agent. L'évolution du nombre de jours d'arrêt pour le SIE de Nevers est probablement due à une longue maladie. Sans la répartition des arrêts en fonction de leur durée, nous ne pouvons rien dire d'un éventuel impact sur les risques psychosociaux.

1.3.2 Pyramide des âges



Le lien entre le vieillissement au travail et l'organisation du travail est une question centrale à laquelle d'autres s'articulent, permettant de mieux saisir l'ampleur et l'importance de la question du vieillissement au travail. L'organisme humain se transforme au fil des années.

Il n'est pas possible de raisonner comme si l'état fonctionnel de chaque homme ou de chaque femme au travail était immuable. Avec l'avancée en âge s'accroît la probabilité que survienne un amoindrissement des capacités fonctionnelles dans des domaines comme la force musculaire, l'amplitude des mouvements des articulations, la vue et l'audition, la régulation du sommeil, les performances relevant de la mémoire immédiate ou de la prise de décision, nombreuses en temps limité.

Nous avons reconstitué la pyramide des âges, SIE et SIP confondus. Ces données montrent assez significativement le vieillissement des effectifs salariés avec 62 % de personnes de 45 ans et plus.

Cette situation pose les questions de l'usure au travail et de la transmission des savoirs professionnels. Nous le savons aujourd'hui, les facteurs de pénibilité sont reconnus comme des accélérateurs du vieillissement naturel. Les autres facteurs de risques professionnels ont également un impact sur la dégradation de la santé tout au long du parcours professionnel.



(Source AST 74 : « Vieillesse et usure »)

La moyenne d'âge est très élevée (50,72 ans). Six départs à la retraite sont effectifs ou programmés pour l'année 2020 dont cinq au premier semestre. Ces départs (16 % de l'effectif) représentent une perte considérable de compétences et d'expériences qui feront sans doute défaut dans les mois à venir, au moins jusqu'au mouvement des mutations de septembre et plus si certains postes restent inoccupés.

La pyramide des âges doit être croisée avec les orientations des réformes en cours ou à venir. En effet, ces restructurations s'accompagnent d'une profonde transformation du métier qui nécessite de nouveaux apprentissages. Or, sans prétendre que l'acquisition de nouvelles pratiques professionnelles est impossible passé un certain âge, il devient plus compliqué de les acquérir et de les consolider en vieillissant (nous traitons ce point au chapitre 4.1).

1.3.3 Constats sur la santé

Parmi les personnes que nous avons rencontrées, une partie seulement se déclarait affectée par des phénomènes de souffrance au travail. Cependant, beaucoup présentaient ou exprimaient des troubles de la santé que nous pouvons relier pour une bonne part à des manifestations de souffrance au travail.

En premier lieu, la charge de travail pèse fortement sur l'état de santé des agents. La quasi-totalité déclare être fatiguée et épuisée. Il s'agit d'un phénomène d'usure et de lassitude qui pour certains est proche du *burn-out*, également nommé syndrome de l'épuisement professionnel.

Ce syndrome⁷ s'installe graduellement. Il se développe en quatre étapes qui sont franchies plus ou moins rapidement selon la tolérance de la personne.

La première étape est celle de l'idéalisme où la personne a un très haut niveau d'énergie, où elle est remplie d'ambition, d'idéaux et d'objectifs très élevés. Elle se consacre entièrement à l'organisation qui l'emploie. Même si son travail est extrêmement exigeant et que les conditions dans lesquelles elle l'effectue ne sont pas nécessairement favorables, elle y investira quand même tout son temps et toute son énergie.

La seconde, celle du plafonnement, ou plateau, est le moment où la personne se rend compte que, malgré ses efforts constants, les résultats atteints ne sont pas à la hauteur de ses attentes. L'organisation exige toujours plus d'elle. Ses efforts ne sont pas reconnus. En réponse à ce constat, la personne redoublera d'ardeur; elle se mettra à travailler le soir et les fins de semaines pour répondre aux exigences de son travail.

L'étape suivante, celle de la désillusion, est celle où la personne est fatiguée, déçue. Les attentes de l'organisation sont démesurées et la reconnaissance se fait encore attendre. Elle ne pourra jamais y arriver. Elle devient alors impatiente, irritable et cynique. C'est une période de frustration où certains vont commencer à consommer des stimulants pour fonctionner et des somnifères pour dormir.

Enfin survient la démoralisation. « Au bout de son rouleau », la personne perd tout intérêt à son travail et à son entourage. Elle a brûlé toutes ses réserves; elle ressent un fort sentiment de découragement, elle n'est plus capable de travailler. C'est le « burn-out ».

Concernant les agents de la DDFiP, les deux premières étapes sont franchies. L'épuisement moral et physique s'installe. Nombreux sont ceux qui ont atteint le stade de la désillusion qui s'accompagne d'une forme de retrait et de découragement. Certains affirment venir travailler avec la boule au ventre et penser à la démission.

« On se décourage et on a des doutes sur le travail. On pense à abandonner. Je pense à la démission. » (Agent)

D'autres agents sont déjà en position de retrait.

« Qu'on force ou pas, le résultat est le même. Il n'y a pas d'efficacité au bout. On est désabusés. C'est toujours « débrouillez-vous ! »

« Je suis résigné. J'en ai pris mon parti. » (Agents)

Dans le contexte des réorganisations opérées depuis plus de dix ans, les agents sont sous une forte pression dans leur travail quotidien. Plusieurs situations, prises séparément sont considérées comme anecdotiques, mais elles engendrent une multitude de petites tensions et d'énervements. Des conflits éclatent et les agents craquent.

« Deux agents en sont presque arrivés aux mains. J'ai dû les séparer. L'un d'eux a été déplacé à la direction départementale. » (Responsable)

⁷ Source : Freudenberger, H. (1987), *L'épuisement professionnel : la brûlure interne*, Québec : Gaétan Morin Éditeur, Université Laval Québec.

L'ambiance de travail est tendue.

« Ça pique, il y a des crises... » (Agent)

Pour certains la situation devient hors de contrôle

« C'est frustrant, la situation nous échappe. Le stress est tellement important qu'à un moment, ça nous empêche de penser. »

« La pénibilité ne se voit pas. On ne peut pas quantifier les effets. » (Agents)

La tension est palpable et l'ambiance peut dégénérer.

« Il y a des gens qui piquent leur crise. Il y a des coups de gueule. C'est tendu à cause du flux qui est trop important. » (IFU)

Nous ne citons ici que quelques témoignages. Les réactions qui sont apparues aux questions sur la santé lors des entretiens sont toutes convergentes. Elles rappellent les termes de l'état émotionnel d'individus touchés par le *burn-out*, tels que définis dans la description des symptômes de la maladie. Nous avons récapitulé, ci-dessous, les catégories des expressions que nous avons entendues :

- Irritabilité
- Cynisme
- Diminution de l'estime de soi
- Sentiment d'incompétence
- Anxiété
- Diminution des capacités à communiquer
- Méfiance
- Colère
- Agressivité
- Aversion pour le travail

Nous revenons sur les facteurs de risques induits par ces situations dans le courant du présent rapport.

L'angoisse liée à l'incertitude de l'avenir constitue l'autre facteur d'atteinte à la santé psychique. Qu'ils soient basés à Nevers ou sur des sites extérieurs, les agents ne parviennent pas à se projeter dans l'organisation future suite à la centralisation des activités des sites de Cosne-sur-Loire et de Clamecy à l'horizon 2021.

Malgré les annonces de maintien des activités sur les sites pendant au moins cinq ans, les agents ne sont pas rassurés. Certains présentent des signes d'état dépressif. Nous traitons spécifiquement cette question au chapitre 4.3.

Avertissement

Par définition, la recherche des risques professionnels et en particulier des facteurs de risques psychosociaux implique d'identifier les difficultés et les dysfonctionnements de l'organisation du travail.

Les éléments de notre diagnostic soulèvent de fait des points critiques qui peuvent composer une image assez sombre.

Ces constats n'enlèvent rien à l'engagement du personnel pour continuer à faire fonctionner son service.

2 **Eléments didactiques**

2.1 Les notions préalables

2.1.1 Le Travail

« Ce que nous appelons travail est une invention de la modernité⁸ » dans le sens où, avec l'avènement de la société salariale⁹, le travail cesse d'être une relation purement marchande entre un employeur et un travailleur. Le travail se trouve progressivement doté de garanties et de droits (salaire minimum, droit du travail, couverture maladie, droit à la retraite, etc.).

Le travail pourvu de droits et de garanties devient l'emploi qui confère « un statut y compris à ceux qui en cherchent un et ne l'ont pas trouvé ou l'ont perdu¹⁰ ».

Or l'emploi¹¹ ne dit rien du travail.

« Le travail impose toujours de se plier à un but assigné par autrui. Ce but définit ce qu'il y a à faire, le résultat attendu. Pour l'observateur inattentif, le travail se résume bien souvent à cela. (...) Cependant en rester là ne permet pas de comprendre les enjeux de l'engagement dans le travail¹². »

En effet, le but et les consignes ne peuvent jamais rendre compte de la complexité des situations de travail porteuses d'enjeux relationnels qui sollicitent la sensibilité du travailleur.

« Le travailleur s'approprie la situation. C'est ce qui lui permet de se reconnaître dans son travail. Ce mouvement le porte au-delà de lui-même, sur des enjeux tournés vers autrui. (...) En étendant ainsi le champ des phénomènes vis-à-vis desquels il prétend assumer une responsabilité, il se manifeste comme humain, c'est-à-dire comme porteur d'une proposition du monde. C'est ainsi que le politique surgit, à l'état natif, au cœur d'une activité qui pouvait initialement apparaître comme marquée du sceau de l'aliénation et cantonnée à la poursuite d'intérêts purement individuels¹³. »

⁸ Gorz, André, « Les métamorphoses du travail – critique de la raison économique », Paris, Folio essais, 2008 « *Le travail au sens contemporain est une activité dans la sphère publique, demandée, définie, reconnue utile par d'autres et à ce titre rémunéré par eux. Car c'est par le travail rémunéré que nous appartenons à la sphère publique, acquérons une existence et une identité sociales, sommes insérés dans un réseau de relations et d'échanges où nous nous mesurons aux autres et nous voyons conférer des droits sur eux en échange de nos devoirs envers eux.* »

⁹ La condition salariale peut être appréhendée comme un ensemble de ressources et de garanties permettant au travailleur de maîtriser le présent et d'avoir prise sur le futur.

¹⁰ Françoise Piotet, « Emploi et travail, le grand écart », Armand Colin, coll. « Sociétales », 2007, 265 p.

¹¹ La sociologie du travail définit l'emploi comme l'ensemble des modalités d'accès et de retrait du marché du travail ainsi que la traduction de l'activité laborieuse en termes de statuts sociaux.

¹² Philippe Davezies, « Reprendre la main sur le travail ? », *Nouveaux regards*, n° 50, août-septembre-octobre, 2010, pp. 22-24

¹³ Ibid. « Reprendre la main sur le travail ? », P. Davezies, 2010

Comme toutes les notions complexes, il n'est pas possible de donner une définition du travail qui soit indépendante d'un point de vue (scientifique, philosophique, politique...).

Du *tripalium* à l'emploi, il convient de préciser d'où l'on parle : l'économiste abordera le travail à partir de la valeur produite, le sociologue à partir des relations qui s'établissent entre les différents acteurs, le physiologiste, le psychologue... s'intéresseront quant à eux aux composantes physiques et mentales de l'activité, etc.

En ce sens, il y a de multiples approches du travail et personne ne peut prétendre aborder avec sa seule compétence une réalité aussi complexe. Il y a donc un certain découpage nécessaire du champ de connaissance et d'action. Chacun se positionne en fonction de ce découpage sans ignorer que la dimension du travail à laquelle il s'intéresse n'est pas indépendante des autres.

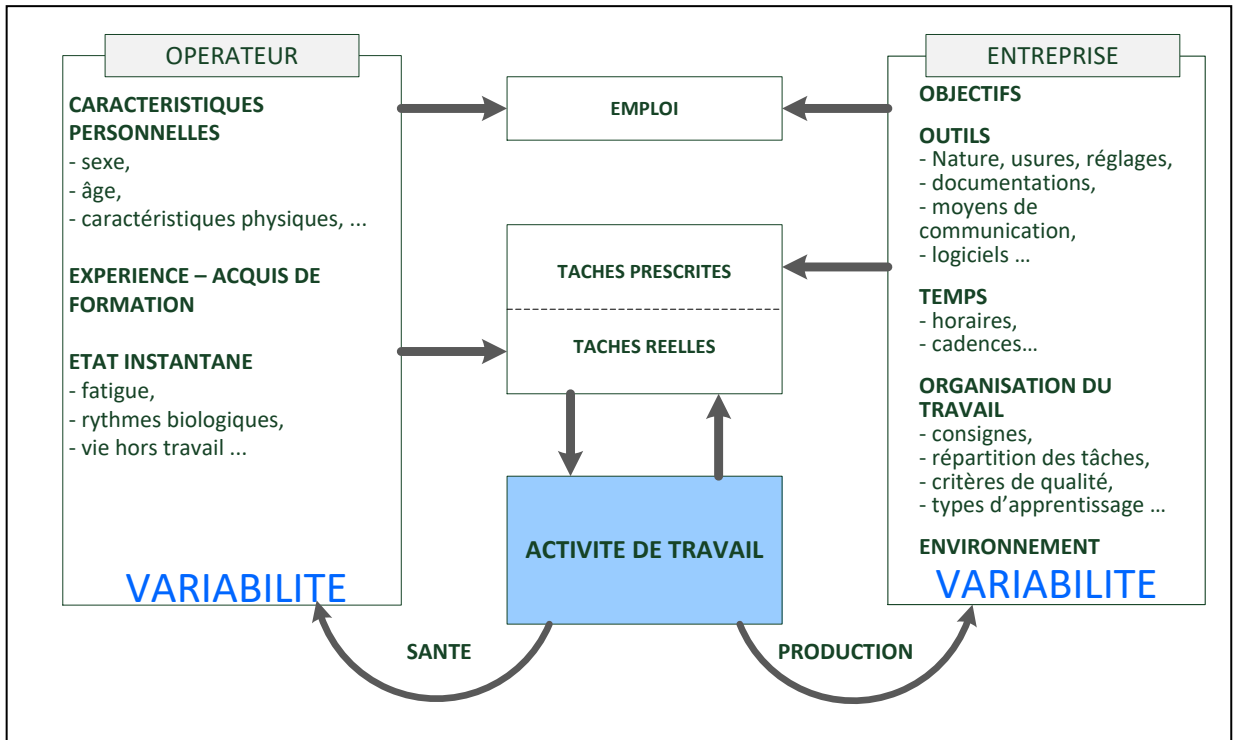
Nous développerons ici une approche ergonomique du travail basée sur les notions d'activité¹⁴, de tâche¹⁵, de régulation¹⁶ des processus engagés et de variabilité des situations de travail directement mobilisables dans le cadre d'une démarche de prévention des risques professionnels.

Le schéma dit des 5 carrés, ci-dessous, met en évidence la fonction intégratrice de l'activité de travail qui organise et structure les composantes techniques, économiques, sociales de la situation de travail.

¹⁴ « *L'activité est ce qui est fait, ce qui est mis en jeu par le sujet pour effectuer une tâche.* » Ergonomie sous la direction de Pierre Falzon, PUF

¹⁵ « *La tâche est ce qui est à faire, ce qui est prescrit par l'organisation. La tâche se définit par un but et des conditions de réalisation.* » Ergonomie sous la direction de Pierre Falzon, (dir.), PUF, 2004

¹⁶ « *La régulation est un mécanisme de contrôle qui compare les sorties d'un processus à une production désirée et qui règle ce processus en fonction de l'écart constaté. Toute tâche de régulation suppose l'existence d'un système dynamique.* » Pierre Falzon (sous la direction de), Ergonomie, PUF, 2004



Le schéma précédent représente d'un côté, le travailleur avec ses caractéristiques spécifiques, de l'autre l'entreprise avec ses objectifs, ses règles de fonctionnement et le cadre de réalisation du travail ; au centre, les déterminants qui permettent l'organisation de ces deux ensembles.

Le salarié va réaliser les tâches demandées (tâches réelles) en les réinterprétant en fonction de ses capacités, de ses caractéristiques personnelles et de son état de santé du moment. La réalisation des tâches réelles en fonction des tâches prescrites constitue l'activité de travail. S'il est positif, le résultat de l'activité de travail matérialise pour l'entreprise la production et pour le salarié la construction de sa santé.

Cependant, les composantes de l'entreprise sont toujours en mouvement. Les moyens, les outils, l'environnement de travail et l'organisation changent ou évoluent. À l'instar de l'entreprise, le salarié est lui aussi soumis à d'importants phénomènes de variabilité (l'état de santé n'est pas constant, fatigue, vieillissement, etc.).

L'analyse des situations de travail pour en identifier les risques professionnels doit donc prendre en compte cette variabilité et intégrer les facteurs suivants :

- Facteurs liés à l'entreprise :
 - les éléments liés au contexte (social, économique...), aux objectifs à atteindre ;
 - les éléments liés à l'organisation (temps de travail, tâches et leur répartition...), aux relations collectives et à leur qualité, aux possibilités de régulation de la charge de travail par le groupe... ;
 - les éléments liés aux dispositifs matériels et techniques (espaces de travail, outils et machines...) ;
 - les éléments liés à l'environnement (ambiances physiques, toxiques...).

-
- Facteurs liés au salarié :
 - *les caractéristiques générales* (sexe, âge, caractéristiques anthropométriques comme la taille, et physiologiques comme l'acuité visuelle ou auditive...);
 - *les caractéristiques liées à la variabilité* comme le niveau de fatigue ou le cycle nyctéméral (jour/nuit) ;
 - *les caractéristiques liées à l'évolution* comme le vieillissement ou le développement des compétences (formation professionnelle continue, itinéraire professionnel...), aux représentations subjectives du travail, (mettre du « sens à soi » dans ce que l'on fait).

L'organisation la plus précise possible ne peut prévoir tous les aléas, ni la variabilité des situations de travail. Si tous les travailleurs n'appliquaient uniquement que les prescriptions, aucune production ne verrait le jour ou celle-ci serait de piètre qualité. Travailler n'est finalement que le comblement perpétuel de l'écart entre le prescrit et le réel.

Comblent cet écart suppose des savoir-faire, des compétences, du métier qui ne sont pas prévus par l'organisation du travail.

2.1.2 La Santé

L'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) définit la santé comme « *un état complet de bien-être physique, mental et social* » tout en spécifiant que « *l'absence de maladie, somatique ou mentale, ne garantit en aucune façon la bonne santé*¹⁷ »

Cette vision occulte l'aspect dynamique de la construction de la santé. Pour Georges Canguilhem, être en bonne santé, c'est respecter une norme dans une situation donnée mais aussi être capable de s'adapter dans une situation nouvelle.

*« Être sain, c'est non seulement être normal dans une situation donnée, mais être aussi normatif, dans cette situation et dans d'autres situations éventuelles. Ce qui caractérise la santé, c'est la possibilité de dépasser la norme qui définit le normal momentané, la possibilité de tolérer des infractions à la norme habituelle et d'instituer des normes nouvelles dans des situations nouvelles*¹⁸. »

Être en bonne santé, c'est être en situation de faire face à une situation nouvelle, et d'en tirer une expérience qui élève le potentiel de santé.

Pour Christophe Dejours, la santé est un chemin à parcourir où les maladies sont stabilisées et les souffrances compensées. Cet état implique de mettre en œuvre des défenses physiques et psychiques pour tenir à l'écart les différentes formes d'expression de la maladie.

¹⁷ Définition du 22 juillet 1946 de l'Organisation Mondiale de la Santé

¹⁸ Canguilhem G., « Le normal et le pathologique », Paris, PUF, 1966

« Dans cette perspective, la normalité et a fortiori la santé, ne sont pas des états passifs (...). Dans cette perspective toujours, la maladie serait, par opposition à la santé, plutôt du côté de la passivité... du pathique, du subi. Les maladies ne demanderaient qu'à s'exprimer dans le corps et le fonctionnement psychique, dès lors que la lutte et les défenses s'affaiblissent ou deviennent inefficaces face à un changement de l'environnement¹⁹. »

Gilbert de Terssac²⁰ élargit la notion de santé à l'organisation sociale, celle de tout groupe humain. Le travail en est un sous-ensemble.

« La santé organisationnelle n'est pas seulement un état de bien-être de l'individu dans son rapport au milieu de travail ; elle s'apparente aussi dans bien des cas à la construction d'un équilibre instable entre l'individu et l'organisation, fait de compromis sans cesse renouvelés, pour maintenir ou pour lutter contre la détérioration de la santé. Élaborer des compromis favorables, c'est d'une part, avoir la possibilité de construire, par son travail, son bien-être ou de se réaliser notamment par son travail et c'est d'autre part, avoir la capacité d'adaptation et de développement face aux fluctuations ou aux agressions de son environnement. »

Être en bonne santé, c'est donc construire perpétuellement un équilibre comme un funambule sur son fil entre les atteintes à la santé, les contraintes et le plaisir au travail. Les notions de pouvoir d'agir, de travail bien fait, de maîtrise de son environnement et de sa tâche, sont alors essentielles.

2.1.3 Les risques psychosociaux (RPS)

Selon le Ministère du Travail, « les risques psychosociaux recouvrent des risques professionnels qui portent atteintes à l'intégrité physique et à la santé mentale des salariés ». L'INSERM²¹ considère qu'ils désignent « un vaste ensemble de variables, à l'intersection des dimensions individuelle, collective et organisationnelle de l'activité professionnelle ».

Le concept de RPS est donc « extensif en ce qu'il recouvre une grande diversité de phénomènes, et complexe en ce qu'il désigne de façon synchrétique des niveaux de réalité et d'analyse trop souvent confondus. Son assimilation fréquente aux troubles et pathologies du travail (effet du risque et non risque en tant que tel), sa réduction induite au stress (trouble majeur évoluant vers des pathologies diverses), induisent des biais importants dans les observations, les analyses diagnostiques, les préconisations et a fortiori dans les évaluations plus complexes d'impact²² ».

¹⁹ Dejours C. « Comment formuler une problématique de la santé en ergonomie et en médecine du travail ? », *Le travail humain*, tome 58, n°1, 1995

²⁰ De.Terssac G., Directeur de recherche du CNRS (Thème : Travail d'organisation et régulations sociales - Déviations organisationnelles et santé)

²¹ INSERM : Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale

²² Anne-Marie Favard in *La souffrance au travail« L'évaluation de la prévention des risques psychosociaux »*, , Armand Colin - 2012

En conséquence les caractères multidimensionnels et multifactoriels des risques psychosociaux impliquent l'analyse de niveaux de réalité distincts :

- les symptômes (troubles et pathologies, caractéristiques et avènement du mal-être au travail, etc.) ;
- les dommages (pour la santé du salarié, la productivité de l'entreprise, la qualité des biens et services produits, etc.) ;
- les dangers (inhérents à la dangerosité situationnelle, contextuelle, événementielle, etc.) ;
- les risques définis comme une probabilité mathématique ;
- les facteurs de risques à considérer de façon multifactorielle.

Le collège d'experts dirigé par Michel Gollac²³ a repris, à la demande du Ministre du Travail, l'ensemble des recherches sur les risques psychosociaux aux plans national et international. Il a constaté que la littérature scientifique montrait que les facteurs de risques psychosociaux pouvaient être regroupés autour de six axes :

- l'organisation du travail (intensité du travail, temps de travail) ;
- les exigences émotionnelles (relation au public, contact avec la souffrance, peur, obligation de masquer ses émotions) ;
- l'autonomie (dans la tâche, prévisibilité du travail, développement des compétences, monotonie, conséquences négatives de l'autonomie) ;
- les rapports sociaux au travail (représentations des rapports sociaux, relations entre collègues, relations avec la hiérarchie, autres formes de relations à l'entreprise, relations avec l'extérieur de l'entreprise, violences internes) ;
- les conflits de valeurs (conflits éthiques, qualité empêchée, utilité du travail) ;
- l'insécurité de la situation de travail (sécurité de l'emploi, du salaire, de la carrière, « soutenabilité » du travail, changements).

Ces six axes des facteurs de risques psychosociaux permettent de conduire une analyse des situations et de produire des indicateurs pertinents pour l'action de prévention des risques.

Les nouvelles organisations du travail conduisent à singulariser et mettre en concurrence les travailleurs, à affaiblir les collectifs de travail qui perdent alors leur fonction de régulation des tensions et des conflits et favorisent l'apparition des facteurs de risques comme la perte des repères, la perte des valeurs, ou le travail « empêché ».

²³ Rapport du collège d'expertise sur le suivi des RPS, « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », commandé par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé (DARES – avril 2011).

Les salariés soumis aux risques psychosociaux manifestent le plus souvent des troubles somatiques (fatigue, troubles du sommeil, tension artérielle, troubles cardiaques, maux de tête, vertiges, oppression, problèmes respiratoires ou gastriques...), psychologiques (hypersensibilité, irritabilité, anxiété, angoisse voire dépression, perte d'identité, d'estime de soi, épuisement...) et/ou comportementaux (isolement, émotivité, agressivité, addictions...).

Des études sur la santé ont montré un accroissement du risque des maladies cardiovasculaires, des problèmes de santé mentale et des troubles musculo-squelettiques pouvant atteindre 50% à 100% en cas d'exposition aux risques psychosociaux au travail.

La particularité des multiples facteurs conduisant à l'apparition des risques psychosociaux permet d'appréhender la prévention sous une forme différente de celle habituellement pratiquée pour d'autres risques. En effet, il ne s'agit pas d'affronter un problème global, mais de résoudre une grande quantité de facteurs qui sont à la portée de tous les acteurs de prévention.

L'enjeu d'une politique de prévention des risques psychosociaux repose donc sur sa capacité à identifier ces facteurs et à les traiter. Le chantier est d'envergure par le nombre d'actions à conduire, mais chacune est en réalité assez simple. Ainsi la multiplicité des facteurs et des moyens d'action représente autant de leviers pour agir en faveur de la santé et de la construction d'une politique de prévention.

2.1.4 L'approche organisationnelle des risques psychosociaux

Une entreprise est une organisation complexe qui fait système dans le sens où chaque partie interagit avec une autre et modifie l'ensemble.

Dans le cadre d'une démarche de prévention des risques psychosociaux, il importe de considérer l'entreprise comme un système relationnel traversé par des processus qui instaurent des solidarités ou des clivages dans les collectifs et qui permettent la transmission des savoirs et savoir-faire. Par exemple, le départ d'une personne peut déséquilibrer un service aussi bien dans la charge de travail collective que dans la dimension relationnelle.

« Une organisation pathogène est une organisation malade en ce qui concerne ses relations humaines effectives mais aussi une organisation qui engendre ses propres maladies (ex : manque de respect dans les relations quotidiennes, isolement et perte du lien social entre les salariés, etc.). Des pans entiers de l'organisation en sont affectés, notamment celui des responsables des ressources humaines qui ne fonctionnent plus vraiment pour la protection des salariés mais se transforment en contrôleurs et censeurs (identifier les personnes non productives, convoquer arbitrairement des salariés pour avoir des informations sur d'autres, etc.)²⁴. »

²⁴ A.Bilheran in *La souffrance au travail* « Comprendre les troubles psychosociaux par l'approche organisationnelle », – Armand Colin - 2012

2.2 L'analyse des conditions psychosociales du travail

S'il est possible d'identifier directement des composantes pathogènes simples (insécurité de l'emploi, travail précaire, horaires de travail astreignants...), l'analyse des conditions de travail complexes et variables impose l'utilisation croisée de modèles théoriques afin de mettre en évidence les relations entre les conditions psychosociales délétères et les troubles de la santé.

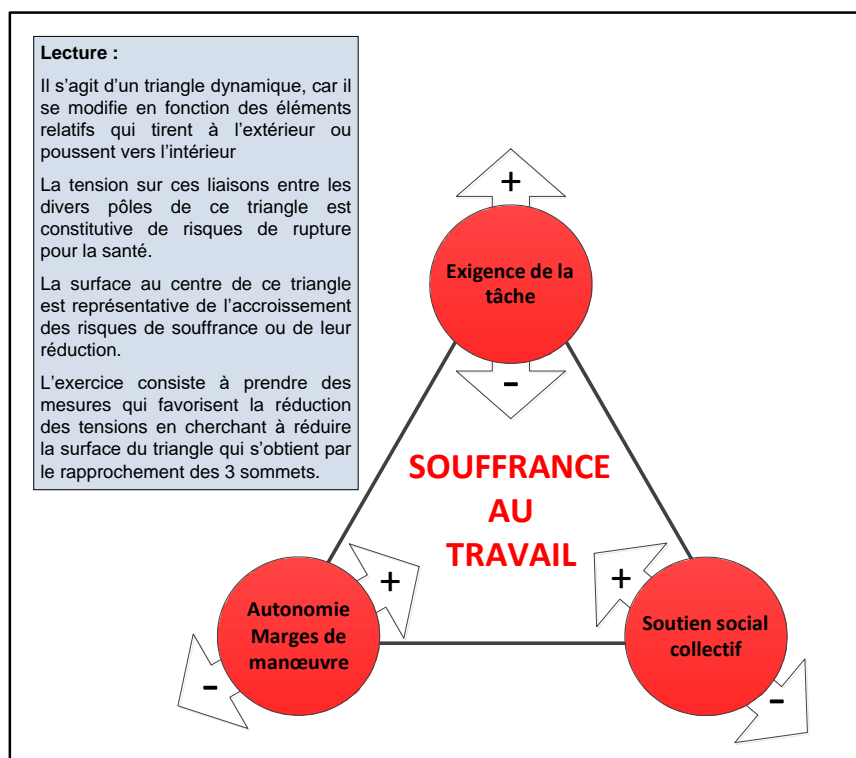
2.2.1 Le modèle « demande-contrôle » ou modèle de la contrainte professionnelle

Robert Karasek²⁵ a développé un modèle d'analyse des phénomènes de risques psychosociaux qui s'appuie sur trois dimensions du travail :

les exigences des tâches (demande psychologique) font référence à la quantité de travail à accomplir, aux exigences mentales et aux contraintes de temps liées aux tâches à accomplir ;

l'autonomie ou les marges de manœuvre (latitude décisionnelle) ; c'est-à-dire la capacité d'un individu à pouvoir modifier ses modes opératoires face à la survenue d'un aléa ;

le soutien social qui regroupe de façon générale l'ensemble des interactions vécues au travail avec les collègues et la hiérarchie. Le soutien social intervient comme un modulateur (aggravation ou diminution) de la tension qui existe dans l'organisation entre les exigences de la tâche et l'autonomie.



²⁵ Karasek R., Theorell T., "Healthy Work: Stress, productivity and the reconstruction of the workinglife", Basic Books, 1990.

Le risque psychosocial résulte du sentiment de faible maîtrise et de manque d'efficacité personnelle combinée à une pression du travail intense et continue. L'absence de soutien social accentue le risque.

2.2.2 Le modèle « déséquilibre effort-récompense »

Ce modèle développé par Siegrist²⁶ met l'accent sur le contrat de travail et le principe de réciprocité sociale inscrite au cœur du contrat de travail.

Selon le modèle, l'état de stress survient lorsqu'il y a déséquilibre entre les efforts qu'une personne consent à fournir dans son travail et les récompenses qu'elle en reçoit en retour²⁷.

Deux types d'efforts sont considérés :

les efforts extrinsèques correspondent aux exigences psychologiques développées dans le modèle de Karasek (contraintes de temps, interruptions, responsabilités, heures supplémentaires, charge physique, augmentation de la demande) ;

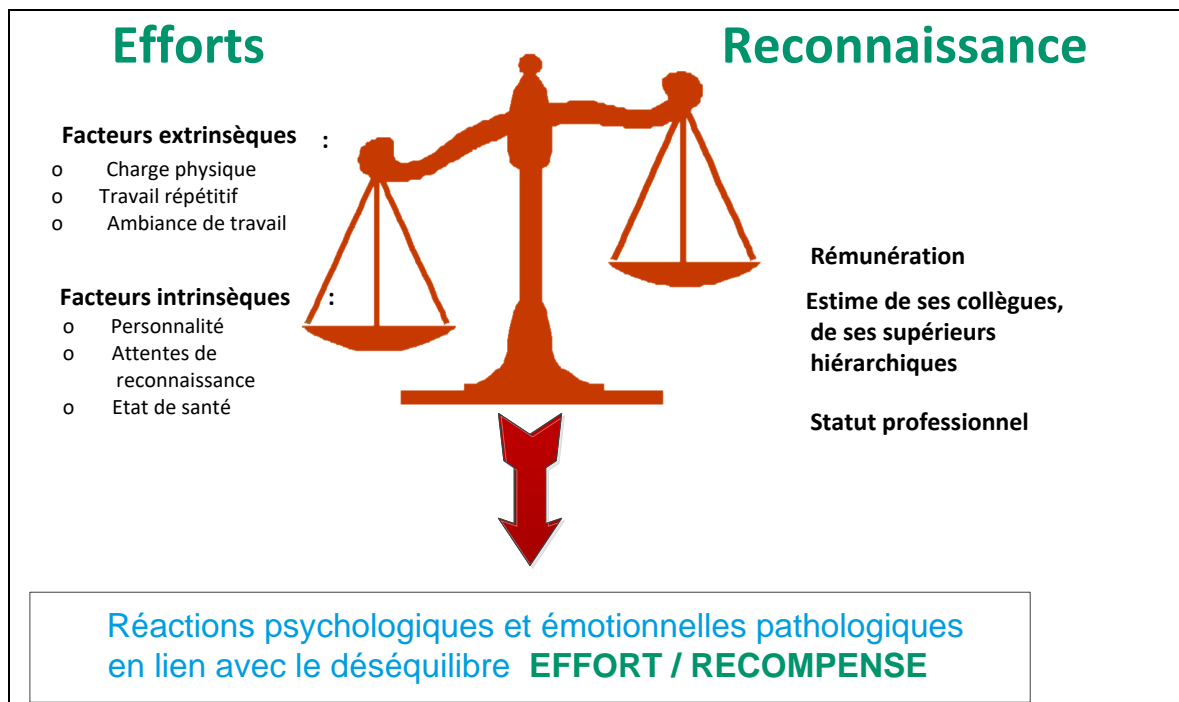
les efforts intrinsèques représentent des facettes de la personnalité (besoin d'approbation, compétitivité et hostilité latente, impatience et irritabilité disproportionnées, incapacité à s'éloigner du travail).

Les récompenses peuvent être de trois sortes :

- les gains monétaires (salaires, primes, etc.) ;
- l'estime des collègues ;
- Et l'estime des supérieurs et le degré de contrôle sur son statut professionnel (perspectives de promotion, sécurité de l'emploi...).

²⁶ Siegrist J., « Adverse health effects of high effort low-reward conditions », *Journal of Occupational Health Psychology*, 1996

²⁷ Réseau Francophone Formation Santé Travail – www.rffst.org



L'absence de réciprocité (effort intense couplé à une faible récompense) engendre des situations à risques dont les effets psychosociaux sont néfastes pour la santé.

3 La situation actuelle

3.1 Des modalités de réorganisation qui augmentent la charge de travail

La charge de travail est communément définie par un nombre de tâches réalisées dans une unité de temps. Les limites d'une telle définition sont très vite atteintes. En effet, celle-ci ne retient que l'idée d'un travail et de tâches standards qui ne se présentent quasiment jamais dans une situation réelle. Une situation de travail n'est jamais stable. Il existe de multiples variations qui changent constamment la nature de la tâche à accomplir. La notion de charge de travail comporte aussi une dimension subjective qui inclut la nature de la tâche à réaliser (complexité, nécessité de travailler avec d'autres, etc.).

La charge de travail se présente sous trois formes : physique, mentale et émotionnelle :

- La charge physique correspond à l'effort musculaire nécessaire à l'accomplissement de la tâche ;
- La charge mentale caractérise les phénomènes de mobilisation cognitive d'un « *opérateur* » dans le traitement des informations nécessaires à l'accomplissement de sa (ou ses) tâche(s). La charge mentale concrétise le coût personnel (ou le poids) pour celui-ci ;
- La charge émotionnelle est présente dans la confrontation à la situation d'autrui, faisant écho à ses propres ressentis. Les émotions des autres doivent être tenues à distance pour ne pas être soi-même affecté et ses propres émotions doivent être maîtrisées pour permettre la réalisation du travail.

La notion de travail empêché est une autre dimension de la charge mentale. Être dans l'impossibilité de faire ce que le métier exige constitue un poids difficilement supportable.

« Le réel de l'activité, c'est aussi ce qui ne se fait pas, ce qu'on ne peut pas faire, ce qu'on cherche à faire sans y parvenir, les échecs, ce qu'on aurait voulu ou pu faire, ce qu'on pense ou qu'on rêve pouvoir faire ailleurs. »²⁸

Nous souhaitons proposer une autre approche, fondée sur ce que cela coûte de réaliser le travail demandé. Cette approche ne reste pas seulement centrée sur l'addition des tâches réalisées, elle englobe l'ensemble de la mobilisation du salarié pour réaliser son travail. Cette mobilisation est à la fois, comme nous l'avons noté ci-dessus, physique, mentale, cognitive et émotionnelle. Notons que la part physique, communément et habituellement prise en compte dans l'évaluation de la charge, est loin d'être la plus importante.

De ce point de vue, la notion de charge de travail ne peut pas être dissociée de la notion de marge de manœuvre pour accomplir les tâches à réaliser. Une charge sera d'autant plus élevée que la contrainte²⁹ sera forte.

²⁸ Yves Clot, *La fonction psychologique du travail*, coll. « Le travail humain », PUF, Paris, 2002.

²⁹ Contraintes : ensemble d'exigences induites par le poste de travail et les conditions de réalisation des tâches prescrites.

Elle sera d'autant plus élevée que les marges de manœuvre, dont dispose le professionnel, seront faibles. Ces dernières donnent la possibilité de faire face aux aléas et aux contraintes du travail. Ainsi, être dans l'impossibilité de modifier ses modes opératoires afin de s'adapter aux évolutions de la situation de travail peut représenter une charge excessive.

Au sein de la DDFiP 58, la charge de travail est augmentée par le manque d'effectif, par les transformations liées à la réforme et par le manque de moyens matériels.

La réorganisation en cours à la DDFiP de la Nièvre soumet les agents à deux mouvements simultanés qui modifient l'organisation du travail :

- Une géographie revisitée qui engendre une nouvelle répartition par secteur géographique ;
- Des transferts de l'activité des antennes du département vers Nevers qui ont commencé au 1^{er} janvier 2020.

Au regard des entretiens effectués, sous l'angle du travail réel des agents, les modalités de réorganisation posent trois problèmes majeurs qui augmentent la charge de travail :

- La charge de travail n'a pas diminué comme cela était prévu par la nouvelle organisation du travail puisque, si des tâches ont été enlevées, d'autres sont venues s'ajouter dont l'effet sur la charge de travail des agents n'a pas été évalué ;
- Le transfert de l'activité sur Nevers a été opéré, mais les agents n'ont pas suivi leurs missions ;
- Un écart trop important était notable entre l'effectif théorique (nombre de postes à pourvoir dans « TAGERFIP » qui peut différer avec les besoins réels constatés par certains chefs de service) et l'effectif réel.

La direction indique que la centralisation des activités sur un seul pôle fonctionnel, ajoutée à la dématérialisation des processus, à l'harmonisation des procédés de gestion des dossiers et à une simplification des tâches grâce à la spécialisation va permettre, à terme, de diminuer la charge de travail.

« Je veux une seule tête à la place des structures et rapidement. Il n'y aura pas de sous-service avec des sous-agents. Je veux la spécialisation des tâches, la rationalisation des structures, qu'on soit à Nevers ou en antenne et harmoniser les manières de faire pour que tous fassent pareil ». (Direction)

Cependant, ce mouvement vers la centralisation des activités se heurte à la problématique majeure du manque d'effectif. Les entretiens réalisés et les documents fournis par la direction ne nous ont pas permis de quantifier de manière juste les écarts entre les effectifs théoriques et les effectifs réels.

Comme l'ont indiqué les agents entrevus, il y a eu tellement de restructurations à l'intérieur des services, tant en termes de missions, d'activités et de mouvements de « chaises », qu'ils ne savent plus dire combien ils étaient à un instant T et combien ils devraient être aujourd'hui.

Seule certitude, entre les chaises théoriques, les chaises non pourvues supprimées, les chaises vacantes vides, les chaises considérées comme occupées et le réel, il existe un décalage. Nous avons observé qu'une chaise considérée comme pourvue peut être vide dans la réalité. Par exemple, dans le cas où l'agent est en arrêt maladie longue durée ou dans le cas où l'agent a fait l'objet d'un départ en retraite, la chaise reste considérée comme pourvue en théorie alors qu'il n'y a pas d'agent pour effectuer le travail en réalité.

L'exemple du SIE de Clamecy, transféré à Nevers au 1^{er} janvier 2020, illustre bien notre propos : En théorie ce service comptait cinq agents dont un chef de service. À l'été 2019, ils n'étaient plus que trois, un agent ayant pris sa retraite. Puis, en septembre 2019, alors que les chaises restaient considérées comme pourvues dans le décompte de l'effectif théorique, ils se sont retrouvés à deux agents effectivement en poste dans le service, plus le chef de poste, suite à la mutation du troisième collègue sur Nevers. Enfin, lors du transfert d'activité au 1^{er} janvier 2020, un seul agent a suivi la mission à Nevers. Au final, un service entier arrive à Nevers avec un seul agent au lieu de cinq, et un retard considérable dans la gestion des dossiers que le SIE de Nevers doit rattraper.

« Le rapatriement de Clamecy, c'est 3700 dossiers avec toutes les défaillances et le retard sur les dossiers. » (Agent)

« Quand on était trois ça passait encore mais quand on s'est retrouvée à deux, on s'est noyées. On est arrivées en décembre dans un état déplorable. » (Agent)

« Ça devient stressant de prendre ses vacances, car on sait que lorsqu'on va revenir on aura tout ce retard à reprendre pour se mettre à jour. C'est une course sans fin. » (Agent)

Ainsi, après le transfert du SIE de Clamecy, il manquerait huit agents dans l'effectif global³⁰, puisqu'il faut compter en plus des départs en retraite non remplacés ainsi que le transfert de l'activité de Château-Chinon³¹, là aussi sans l'effectif, car un seul a suivi avec tout le travail au lieu de quatre³².

Au final sur le SIE de Nevers, les entretiens menés dans ce service indiquent en effectif réel 14 agents dont 11 agents de catégorie B pour 3 agents de catégorie A alors que le TAGERFIP indique 16 agents, comptant deux agents de catégorie C en plus alors que les chaises sont vides actuellement. Il existe donc un écart entre l'effectif théorique donné par le TAGERFIP et les chaises pourvues dans la réalité.

Il existe aussi un écart entre l'effectif théorique donné par le TAGERFIP et l'effectif théorique donné par les agents et leur responsable. Ces derniers effectuent un calcul en comptant les effectifs qui auraient dû accompagner les missions transférées. Selon eux, l'effectif théorique devrait être de 14 agents de catégorie B, quatre agents de catégorie C, deux agents de catégorie A et deux agents de catégorie A+.

³⁰ D'après le calcul effectué par les agents du SIE.

³¹ Ce transfert date d'il y a quelques années mais avait déjà laissé des chaises vides.

³² D'après les entretiens effectués auprès des agents du SIE.

Ils comptabilisent dans ces effectifs les postes, qui, au cours des transferts, ont été supprimés. Ainsi, les agents considèrent qu'ils devraient être 21 au lieu de 14 actuellement.

Ces exemples relatifs au SIE sont transposables au SIP qui subit également des écarts entre les effectifs théoriques du TAGERFIP et les effectifs réels, comme indiqué dans les tableaux de recensement des agents par service fourni par la direction. Ces tableaux indiquent deux postes vacants de catégorie B pour le SIP de Nevers, deux postes vacants de catégorie B et un poste vacant de catégorie C pour le SIP de Clamecy. L'ensemble du SIP comptabilise donc officiellement un déficit de cinq postes, dont trois, rien que pour Clamecy. Là encore, ces chiffres montrent d'emblée que des postes sont restés vacants, mais indiquent également des désaccords dans les manières de compter les chaises vides puisque les agents du SIP de Nevers vont être amputés de cinq à six postes, alors que le TAGERFIP n'en compte que deux.

« La structure change tout le temps donc il est difficile de déterminer avec précision combien il y a d'effectifs manquants. » (Responsable)

Ces désaccords dans la manière de comptabiliser les effectifs réels et les effectifs témoignent des différences de représentations sur les moyens nécessaires pour réaliser le travail.

« Il y a dix ans, on était 25 à Clamecy, aujourd'hui on est plus que 6 pour absorber une charge qui n'a pas baissé de manière significative malgré la dématérialisation. » (Responsable)

La direction est bien consciente des problèmes de recrutement sur les postes vacants, qui sont liés pour une part au manque d'attractivité du département, et pour une autre part aux départs en retraite qui ont lieu en cours d'année, laissant les postes vacants jusqu'au mouvement des mutations. Pour le moment, elle gère la situation en faisant appel à l'équipe de renfort, seul réel levier à sa disposition pour combler les chaises vacantes, en attendant de potentiels recrutements au moment du mouvement de mutation de septembre.

Cependant, cet espoir que des postes soient pourvus n'est pas partagé par les agents. D'une part, ils connaissent le contexte économique et social de leur département. D'autre part, ils sont au fait de la politique de réduction des coûts, et donc de la masse salariale, souhaitée par le ministère des Finances publiques. De surcroît, les demandes de mutation effectuées dans un passé récent pour des agents souhaitant rejoindre la Nièvre n'ont pas toujours été soutenues, ce qui les laisse dubitatifs pour les demandes de mutation à venir.

Dans ce contexte, pour les agents en poste, une des principales difficultés est d'absorber la charge de travail liée aux transferts alors qu'ils accumulent déjà une surcharge de travail liée aux effectifs manquants.

« Il y a actuellement un manque d'agent qui engendre un surcroît de travail, qui va augmenter avec le transfert d'activité. » (Agent)

Alors qu'avec la dématérialisation, l'activité devrait s'assouplir, toutes les cellules du SIP et du SIE remarquent une activité croissante avec de moins en moins d'effectifs. Cette activité croissante est liée à une arborescence de causalités qui s'enchevêtrent pour augmenter la charge de travail.

Des difficultés sont rencontrées par les contribuables et auxquelles il faut répondre. Certes, la dématérialisation simplifie une part du travail, puisqu'il y a des dossiers récurrents sur lesquels il n'y a plus besoin d'intervenir. Cependant, il y a beaucoup de demandes de dégrèvement d'une part et la mise en place du prélèvement à la source (PAS) vient compliquer les choses d'autre part, car les usagers ont beaucoup de questions sur ce sujet. Par conséquent, davantage d'usagers sont amenés à se déplacer sur site.

« C'est compliqué, car on est de moins en moins. Internet n'a pas enlevé de travail, car tout est tellement flou et en changement permanent qu'ils viennent nous voir pour se renseigner. »

« Les gens sont perdus, c'est l'inconnu. »

« Ils posent tout un tas de questions, c'est affreux. Ils ne lisent pas les choses et ne comprennent plus. Parfois on est obligés de lire tout haut les questions qu'on reçoit pour les comprendre. »

« Le sans-papiers engendre de l'angoisse pour les contribuables. Ils ont peur de se tromper dans leur déclaration. Alors, ils viennent à l'accueil. » (Agents)

Si la majorité des contribuables s'est habituée à la déclaration dématérialisée, des usagers rechignent à faire les démarches par internet. Les agents de Clamecy nous ont indiqué avoir géré 6 900 déclarations papier sur les 15 000 de leur portefeuille l'an passé. Ces chiffres montrent que la diminution des effectifs liée à l'engagement dans le tout numérique a été trop anticipée par rapport à l'évolution des pratiques des contribuables.

« Les agents arrivent le lundi matin, voient les piles de dossiers et s'écroulent, avec ce sentiment qu'ils n'y arriveront jamais. » (Responsable)

L'état des bureaux du SIP de Clamecy confirme les propos de ce responsable. Lorsque nous sommes arrivés, nous avons été surpris d'observer que les bureaux des agents croulent sous des piles de dossiers administratifs et fiscaux, avec des agents à la limite de s'excuser de nous recevoir dans une telle pagaille. Ils nous ont expliqué que ce sont tous les dossiers en cours, les demandes de dégrèvement, les contentieux, etc. À la vue de tous ces dossiers qui s'empilent, nous pouvons comprendre l'état de démoralisation des agents. Nous y reviendrons en partie 3.4.

Il y a également les erreurs commises par les usagers à prendre en compte et à corriger. Tout comme les agents sont en apprentissage des nouvelles manières de traiter les impôts, les contribuables doivent se familiariser avec les réformes et la déclaration par internet. Ils font des erreurs, reviennent sur leur déclaration, ce qui à défaut de simplifier le traitement des dossiers, le complexifie. Ces interventions sur les dossiers engendrent des modifications en cours de traitement qu'il appartient à l'agent de rectifier. Ces tâches ne sont pas visibles du point de vue des statistiques relatives aux objectifs à réaliser. Pourtant, elles existent et témoignent de l'écart entre le travail réel et le travail tel qu'il devrait être, selon ses concepteurs.

« Les décisions sont prises à Bercy qui enclenche réforme sur réforme. Ils doivent se dire que tout le monde sait se servir d'un ordinateur et que tout le monde est équipé. Ils sont loin de la réalité dans nos territoires. Aujourd'hui, le contribuable à la main sur ses données, il peut revenir dessus comme il veut mais derrière, chaque action informatique a des répercussions dans nos logiciels. » (Agents)

Le retard dans le traitement des dossiers provoque des relances automatiques pour des paiements que les contribuables ont déjà recouverts, augmentant de fait la charge de travail des agents qui doivent répondre à ces derniers en demande d'explications.

L'informatisation comporte également des revers, car elle tend à une uniformisation de tous les dossiers alors que chaque cas est unique. Elle enlève la souplesse qui permettait au système une certaine fluidité. L'exemple des relances automatiques montre la rigidité d'un système informatique qui participe à l'augmentation des erreurs qu'il faut corriger, accroissant la charge de travail des agents.

« Les relances, tout est automatique. Tout arrive à date fixe. Quand une boîte est obligée de déclarer une TVA qu'elle n'a pas encore perçue c'est dur. Ça fait des appels en plus. Chaque entreprise est un cas particulier avec des règles qui changent tout le temps. » (IFU)

En outre, les agents doivent faire face à de nouvelles règles d'imposition qui changent régulièrement et complexifient leur travail : Ils manifestent beaucoup d'inquiétude sur la taxe d'habitation (TH) qui ne disparaît pas malgré ce que la direction laisse entendre. En effet, si la taxe d'habitation concernant la résidence principale est supprimée en revanche les taxes perçues respectivement pour les résidences secondaires et pour les locaux vacants ne disparaissent pas. Cette modification de la TH entraîne mécaniquement une perte de ressources pour les communes qui auraient tendance à compenser en instaurant une taxe sur les logements vacants, représentant une charge analogue pour le SIP. Cette situation est d'ores et déjà anxiogène pour les agents : ils anticipent la charge de travail à venir, car cette réforme va engendrer plus de recherches pour la mise à jour des résidences secondaires.

« Contrairement à ce que pense la direction, les choses ne sont pas automatiques. Par exemple : recueillir des renseignements sur l'occupant d'un logement ne se fait pas sans une recherche de notre part. »

« Les gens ne feront pas les changements de situation vu qu'il n'y a plus de taxe d'habitation principale mais il y aura toujours les calculs pour les autres taxes d'habitation. »

« Ils (la direction) ne connaissent pas notre travail. Ils cassent des services sans en connaître les répercussions. » (Agents)

De plus, ils constituent une chaîne, même si le travail est de plus en plus segmenté : chaque retard dans une cellule engendre du retard dans une autre cellule. Le retard dans le foncier entraîne du retard dans le calcul de la taxe d'habitation.

« C'est une spirale infernale qui ne s'arrête jamais. La segmentation des dossiers entraîne le bazar. Quand c'est le même agent qui traite le foncier et la TH d'un dossier classé géographiquement, on sait qui a traité le dossier. Le travail segmenté complique les choses, la traçabilité est difficile, chaque rectification demande plus de temps. » (Agent)

À chaque nouveau transfert d'activité, les SIP/ SIE de Nevers récupèrent le retard des sites qui ont fermé. Le retard accumulé par les sites qui ferment n'est pas une fatalité. Il a pour cause des déperditions d'effectifs au fil des ans qui n'ont pas été remplacés alors que la charge de travail restait équivalente. Ainsi, que ce soit dans les sites destinés à transférer les activités ou à Nevers, les agents ont le sentiment de « ramer » sans cesse pour ne jamais accoster.

« En 2021, de nouveaux regroupements vont avoir lieu avec des personnes en moins du fait de départs à la retraite. On court à la catastrophe. Ces départs en retraite engendrent des pertes de connaissances et de compétences importantes. »

« On fait plus vite donc moins bien. Depuis 1998 que je suis là, je vois la décomposition opérer. Faire du contrôle, ce n'est plus envisageable donc c'est la porte ouverte à la fraude. »

« Le retard dans une cellule implique du retard dans les autres cellules : par exemple, le retard sur le foncier implique du retard dans le calcul de la TH (taxe d'habitation). » (Agents)

Les agents dont le travail est transféré vivent mal le fait de laisser à leurs collègues des missions inachevées et ceux qui les reçoivent éprouvent des difficultés à absorber les dossiers en cours et le retard à rattraper à la suite des transferts.

« C'est une spirale qui nous aspire vers le bas. On essaie de relativiser, de se dire ce n'est pas de ta faute tu fais de ton mieux mais à force c'est lassant. On éprouve une certaine usure à ne jamais remonter la pente. » (Agent)

Des mouvements internes ont été effectués, des recrutements ont eu lieu mais ces agents qui arrivent doivent s'approprier les technicités liées aux missions qui leur sont confiées. Tout le monde s'accorde à dire que les tâches sont complexes, qu'elles demandent un temps relativement important d'apprentissage.

« Quand on sort de l'école, on met au moins deux ans pour apprendre le travail. C'est très technique vous savez. » (Agent)

« C'est un peu dur de rentrer dans la fiscalité du jour au lendemain. Le manque d'effectif fait que la formation est aléatoire. On a le concours, on fait une formation en cours magistraux en amphithéâtre. C'est quand on arrive dans une DDFiP qu'on commence vraiment à apprendre le travail. » (Agent)

Or, dans un contexte d'effectif dégradé, les agents disposant des compétences sont déjà très sollicités par les urgences à régler, par le retard à rattraper. Ils ne disposent pas du temps nécessaire pour former les agents nouvellement postés. Ces nouveaux agents ne sont pas systématiquement des personnes sortant de l'école. Ils peuvent être aussi des agents ayant acquis de l'expérience dans un service mais étant inexpérimentés dans un autre, parce que les technicités ne sont pas les mêmes. Or la formation au poste demande du temps pour acquérir les savoirs nécessaires au travail en autonomie. Dans ce contexte d'urgence, la transmission est vécue comme une interruption de tâche, comme un empêchement à faire son travail, engendrant des tensions au sein du collectif.

Pour le moment, chacun essaie de travailler en bonne intelligence, mais le contexte de surcharge pourrait transformer ces tensions en conflits dans le travail qui, non résolus par l'organisation, pourraient se transformer en conflits interpersonnels. Les désaccords autour du travail sont courants. Ils permettent de confronter les avis, de mettre les pratiques en discussion et de les faire évoluer. Ces désaccords se rapportent notamment, le plus souvent :

- aux manières de faire le travail ;
- aux moyens fournis par l'organisation pour faire le travail.

La résolution de ces désaccords témoigne de l'existence d'un dialogue social et donc d'une organisation « en bonne santé ». À contrario, lorsque les collectifs de travail ne trouvent pas de solution acceptable par tous pour régler les dissensions et que l'organisation n'accorde pas les moyens nécessaires à la résolution des problèmes, il s'agit alors de situations de travail empêché. Faire perdurer les désaccords sans les avoir résolus est délétère pour la santé psychique. Si l'organisation du travail ne se donne pas les moyens de les régler, ou si elle les nie, ces derniers dérivent vers les conflits de personne.

« En effet, l'expérience montre que l'on retrouve quasiment toujours un conflit de travail à l'origine de la dégradation de la relation. Au travail, ce qui relie les humains, ce n'est pas d'abord le sentiment : c'est la confrontation de points de vue sur la façon de traiter les objets du travail. Or, les objets et la façon dont ils sont investis sont quasi systématiquement absents des analyses cliniques sur la souffrance au travail. Et pourtant, à l'origine des conflits nous retrouvons systématiquement des différends quant à la façon de traiter tel ou tel de ces objets. »³³

De par son approche prescriptive du travail, l'organisation fait généralement l'impasse sur le travail réel, sur « comment on fait le travail », pourvu que les objectifs soient atteints. Cependant, ce n'est que lorsque l'organisation se penche sur les conditions dans lesquelles le travail est réalisé qu'elle peut résoudre les désaccords.

Il y va de la responsabilité de l'organisation de ne pas laisser prospérer les désaccords sur le travail, car lorsqu'ils ne sont pas résolus, les phénomènes de souffrance se développent.

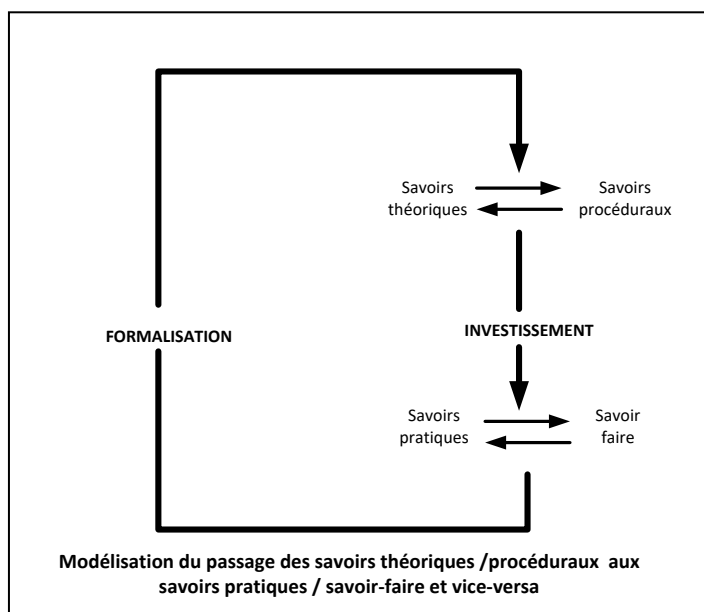
D'autre part, cette situation pose la question de la formation sur le lieu de travail : comment peut-on former les agents dans ces conditions alors que le travail au sein de l'administration fiscale demande au moins un an pour maîtriser les techniques ?

Il convient ici de prendre en compte l'âge des agents qui sont confrontés aux transformations du travail. Nous avons indiqué en partie 1.3 que la moyenne d'âge est de 50,72 ans. Or, les études montrent que les capacités d'apprentissage de nouvelles compétences ne sont pas les mêmes passé 40 ans, ce qui peut précariser des agents qui ont pourtant acquis de véritables compétences durant leur carrière.

³³ Philippe Davezies, « Les impasses du harcèlement moral » in *Travailler*, N° 11, 2004.

Nous employons le terme de précarisation en référence aux travaux de Serge Volkoff, statisticien qui effectue des recherches sur l'âge et les populations au travail. Il analyse la précarisation « *comme le produit de contradictions, à effet fragilisateur, entre les caractéristiques des agents (et leur évolution) et les caractéristiques des techniques et de l'organisation du travail (et leur évolution).* »³⁴

Gérard Malglaive définit un modèle de transformation des savoirs pratiques en savoirs théoriques et donc transmissibles à autrui. Ce passage se fait obligatoirement par la formalisation des savoirs pratiques et des savoir-faire.



« Nous appellerons “ investissement ” la première transformation et “ formalisation ” la seconde. En effet, si les savoirs pratiques et les savoir-faire peuvent, le cas échéant, s'exprimer dans un discours, les savoirs théoriques et procéduraux imposent impérativement la formalisation de leurs énoncés. Ce n'est d'ailleurs souvent qu'à la suite d'un tel processus de formalisation que les savoirs pratiques et les savoir-faire parviennent à se communiquer à autrui, parce qu'ils y acquièrent non seulement les notions ou simplement le vocabulaire nécessaire à la désignation de leurs éléments, mais aussi et surtout la maîtrise des relations qui les unissent et leur confèrent une signification. Aussi bien, la mobilisation de ce processus de formalisation devient-elle fondamentale dans les situations de travail d'aujourd'hui, où chacun doit pouvoir dire à chacun ce qu'il fait, comment il le fait et pourquoi il le fait. On conçoit dès lors qu'un enseignement exclusivement axé sur les savoirs théoriques laisse à ceux qui le reçoivent (en admettant que du même coup ils se l'approprient) le soin de mettre en œuvre les processus d'investissement/formalisation pour constituer à leur propre compte le savoir en usage nécessaire à l'action. »³⁵

³⁴ S. Volkoff, « Âge, travail, santé » in *Précarisation sociale, travail et santé*, sous la dir. De B. Appay et A. Thébaud-Mony, éd. IRESO, 1997, p. 29.

³⁵ Gérard Malglaive, *Enseigner aux adultes*, Éd. PUF, Paris.

« Quand on a appris le métier, on nous a dit qu'il fallait 18 mois pour le maîtriser. Aujourd'hui, on nous met devant un ordinateur, on nous fournit des logiciels et c'est débrouille-toi ! » (Agent)

À ce déficit de formation s'ajoute l'absence de temps pour prendre connaissance des nombreuses notes légales et administratives qui émanent du ministère des Finances publiques. Ces notes donnent des informations sur les règles à suivre en matière de traitement des dossiers. Leur connaissance est donc essentielle pour pouvoir répondre de manière juste, pour que la règle s'applique à tous de manière équitable. Jusqu'ici, les responsables faisaient une synthèse de ces notes complexes à décrypter et à interpréter et les envoyaient ensuite à l'ensemble des agents qui, ainsi, avaient une base commune de travail. Or, aujourd'hui, elles sont données telles quelles aux agents qui doivent se débrouiller pour les comprendre et les interpréter.

« De multiples notes de service inondent les boîtes mail. Avant, les notes étaient préalablement décryptées par les responsables. La synthèse qu'ils faisaient permettait d'harmoniser nos pratiques. Alors qu'aujourd'hui chacun y va de son interprétation. » (Agents)

Des agents ont également mentionné que lorsque les responsables en font la synthèse, ils en donnent des interprétations qui ne concordent pas. Charge alors aux agents de trancher entre les deux versions, selon leur propre compréhension du texte.

« Les deux chefs nous envoient chacun leur propre synthèse avec une interprétation différente. » (Agents)

La manière dont sont gérées les notes pose plusieurs problèmes : elles font perdre du temps aux agents qui doivent effectuer des recherches sur internet, parfois devant les contribuables. Elles posent également la question de l'harmonisation des pratiques des agents.

Le directeur est conscient des difficultés soulevées par le nombre important de notes et leur problème d'interprétation. Une réflexion est en cours sur les manières de les gérer.

« Je veux changer le pilotage autour de ces notes. Il faut simplifier le processus, ça prend trop de temps. » (Directeur)

L'accueil physique et téléphonique de Nevers, submergé, est également un autre sujet d'inquiétude sur la charge de travail. Il nécessite la mobilisation du personnel des autres cellules pour lui venir en aide. Les agents à l'accueil n'étant pas en capacité de répondre au flux physique et téléphonique en même temps, les appels auxquels les agents doivent répondre sont rebasculés dans les cellules, ce qui surajoute à l'interruption de tâche et détourne la concentration nécessaire pour avancer sur les dossiers.

« C'est un grand sujet le téléphone qui sonne en continu. Ça sonne partout, on n'arrive pas à gérer. Ça énerve tout le monde. Le problème c'est que personne ne répond au standard. Ils reçoivent le public donc ils ne peuvent pas répondre. Donc ça retombe sur nous, pour des appels qui ne sont pas toujours de notre ressort et qu'on doit rebasculer dans le bon service. » (Agent)

Cette situation participe de l'usure au travail d'une part et augmente fortement la charge de travail d'autre part. Nous y reviendrons dans la partie 3.2.

Les trésoreries ne sont pas en reste. Les agents et leurs responsables rapportent une charge de travail conséquente.

« La charge est démentielle. On met des rustines. On prend par un bout puis par l'autre suivant les priorités du jour. Rien n'est jamais terminé. » (Responsable)

D'après les entretiens, les collectivités sont extrêmement demandeuses auprès des trésoreries. Les agents et responsables sont en bout de chaîne de toutes les administrations locales qui ne fonctionnent pas ensemble, ils font le lien entre elles, ce qui demande un travail et un temps conséquent.

« Les gestionnaires des collectivités manquent de formation et de vision globale. Chacun bosse dans son coin et nous on fait le relais de l'information et on corrige les erreurs. » (Responsable)

Sur la trésorerie de Clamecy, les trois agents doivent faire face à la charge avec deux chaises non pourvues. Un renfort est posté pour deux mois mais ils sont inquiets, car ils doivent faire face à un retard conséquent sur les dossiers avec un passif qui remonte jusqu'à 2012. Ils gèrent également les questions et le paiement des contribuables : nous avons pu observer, au cours de l'entretien *in situ* que les agents sont très régulièrement dérangés par le téléphone.

« J'ai une équipe qui a une capacité de travail très importante avec de véritables compétences. Mais pour la comptabilité, il faut du temps, temps qu'ils n'ont pas puisqu'ils sont cesse sollicités. » (Responsable)

3.2 Une montée en charge accentuée par les problèmes à l'accueil physique et téléphonique sur Nevers

La cellule accueil/bureau d'ordre est également confrontée à la diminution d'effectif. Au cours de l'année 2019, sur les cinq agents qui composaient l'équipe, trois sont partis en retraite, remplacés par un seul agent, positionné à l'accueil sans avoir été formé. Ainsi, l'accueil compte aujourd'hui deux chaises vides. Trois services civiques ont été recrutés pour soutenir l'équipe, mais ils ne sont pas en mesure de combler les deux postes vacants.

Au cours de l'année 2019, l'organisation de la cellule a été revue : les agents sont passés d'une organisation où ils tournaient à cinq sur les postes d'accueil et sur les tâches à effectuer, à une organisation en postes fixes autour de trois types d'accueil :

- un agent positionné à la banque d'orientation ;
- un agent à l'accueil généraliste qui reçoit les contribuables en box ;
- un agent responsable du bureau d'ordre qui reçoit sur rendez-vous.

Parmi les trois services civiques qui viennent compléter l'équipe : un est posté en renfort à la banque d'orientation, le second distribue le courrier et le troisième dispatche les mails. En plus de l'accueil physique, l'agent de la banque d'orientation s'occupe du standard téléphonique.

*« On doit répondre aux mails, courriers papiers, téléphone sans les moyens pour résoudre les problèmes dans de bonnes conditions car plus assez nombreux. »
(Agent)*

Plusieurs problématiques ont été relevées au niveau du fonctionnement de cette cellule qui ont un impact, non seulement sur les agents en poste, mais également sur les autres cellules du SIP et du SIE.

La première des problématiques est liée aux changements des règles d'imposition, à la mise en place de la dématérialisation, au prélèvement à la source qui ont augmenté le flux de contribuables. Les agents reçoivent entre 40 et 60 personnes par jour, pour des renseignements, des réclamations, des contentieux, des demandes de dégrèvement. Lors de la campagne de déclaration des impôts sur le revenu, jusqu'à 200 personnes se présentent à l'accueil.

« L'accueil, c'est 25 000 visites de contribuables à l'année. Sans compter les appels téléphoniques ! » (Responsable)

« C'est compliqué car on est de moins en moins pour accueillir toutes ces demandes. Mais, internet n'a pas enlevé de travail car les règles sont tellement floues que les gens sont perdus, ils ont peur, ils ne comprennent pas alors ils viennent nous voir. » (Agent)

L'augmentation du flux est également liée pour une part à la géographie³⁶ : des personnes qui ne dépendent pas de la DDFiP de la Nièvre viennent pourtant y prendre leurs renseignements car ils sont plus proches du centre de Nevers.

« On reçoit des gens du Cher, qui dépendent de Bourges. Vous vous rendez compte les kilomètres ? Alors ils viennent chez nous. » (Agent)

Pour une autre part, cet accroissement de l'activité à l'accueil tient aux premiers transferts d'activité qui ont eu lieu : des entrepreneurs qui dépendaient du SIE de Clamecy doivent désormais se rendre sur Nevers, ce qui fait deux heures de trajet aller-retour.

Il est impossible de dire à ces usagers de revenir un autre jour parce que l'accueil est débordé. Les agents se sentent alors obligés d'accueillir les personnes qui ont fait un long trajet, même lorsque cela va les contraindre à terminer plus tard.

« Normalement, on ferme au public à 16 heures. Mais celui qui se pointe juste avant la fermeture, suivant sa localisation géographique, je le prends s'il habite loin ou je fixe un rendez-vous s'il est assez proche. » (Agent)

Ainsi, il n'est pas rare que les agents terminent à 17 heures ou 17 heures 30, au lieu de 16 heures, après avoir accueilli des contribuables à la chaîne.

À cette problématique de l'augmentation du flux s'en ajoute d'autres à la banque d'orientation : l'agent positionné à ce poste doit non seulement recevoir le public mais également tenir le standard téléphonique. Dans la configuration actuelle d'augmentation des demandes, ce double poste n'est pas tenable : répondre en même temps à l'afflux physique et à l'afflux téléphonique demande une grande charge cognitive et implique des interruptions incessantes de tâches.

³⁶ Nevers est dans un département limitrophe du département du Cher. Il est plus pratique pour certains contribuables de ce département de se présenter à Nevers.

De plus, selon ses collègues, l'agent positionné à la banque d'orientation n'a pas été suffisamment formé aux règles de l'imposition. Il ne s'agit pas ici d'incriminer un agent que nous n'avons pu interroger. Mais nous pouvons simplement formuler l'hypothèse qu'un agent positionné au poste d'orientation de l'accueil, sans qu'il ne dispose de toutes les connaissances et de tous les savoirs nécessaires aux premiers niveaux de réponses, ne peut qu'engendrer une charge de travail supplémentaire pour les collègues qui interviennent en second niveau. De plus, cette situation, ne peut que renforcer le sentiment d'échec pour cet agent d'accueil, constituant ainsi un phénomène délétère.

L'incapacité à faire face aux flux physique et téléphonique engendre plusieurs écueils pour les autres cellules : Les appels effectués au standard sont rebasculés dans les services du SIE et du SIP lorsque l'accueil d'orientation n'y répond pas, provoquant des interruptions de tâches incessantes pour les agents des cellules à l'étage.

« Le téléphone sonne sans discontinuer. Le premier qui peut répondre à un appel qui peut être pour nous ou pour une autre cellule ou un autre service. Mais si on ne répond, ça va au back-office et on sera obligé d'y répondre à un moment donné. C'est sans fin. » (SIP)

La question du poste de l'accueil généraliste est posée. L'agent positionné à ce poste reçoit le tout-venant dans des box qui manquent de confidentialité³⁷, sans avoir pu consulter le dossier en amont.

« J'ai de plus en plus de mal. Je n'ai pas le sentiment de recevoir correctement. » (Agent d'accueil)

L'accueil généraliste en box tout au long de la journée demande une grande réactivité. C'est un poste qui comporte des pénibilités du point de vue cognitif, car il faut parer à toutes les situations particulières possibles sans savoir d'avance quels seront les problèmes à régler. Cette situation est d'autant plus difficile que, comme dans les autres cellules, les agents d'accueil ne disposent plus du temps nécessaire à la prise de connaissance des notes³⁸, dont ils doivent souvent chercher l'explication sur internet alors qu'ils sont face au contribuable.

« Je sors du boulot complètement lessivée. Moralement c'est difficile. »

« Parfois, ce sont les personnes qui nous apprennent des choses qu'on ne connaît pas ! Alors qu'on est censés leur apporter l'information ! » (Agent)

Les contribuables ont besoin de temps pour expliquer leur situation et comprendre le pourquoi des réponses qui leur sont données. Or, les agents ne disposent plus du temps nécessaire pour entrer vraiment dans le dossier, en faire le tour, pour l'analyser. Cette situation est à l'origine de tensions qu'il faut désamorcer.

En conséquence, c'est également un poste anxiogène car c'est le lieu même où se déversent tous les mécontentements qui n'ont pu être résolus à la banque d'orientation.

³⁷ Les mesures de confinement liées à l'épidémie de Covid-19 nous ont empêchés d'effectuer les phases d'observation nécessaires à l'appréhension des conditions de travail réelles. Nous en référons donc ici aux propos recueillis en entretien qui indiquent un hall d'accueil mal conçu et inadapté à l'accroissement du flux de visiteurs.

³⁸ Voir chapitre 3.1

Nous retrouvons, ici, un des facteurs de risques psychosociaux mis en avant par le rapport Gollac : les exigences émotionnelles liées aux métiers qui sont en contact avec le public.

Les agents de l'accueil sont confrontés à une montée en puissance de la violence verbale et symbolique de contribuables insatisfaits. Violence verbale de contribuables exaspérés qui leur disent « vous ne servez à rien », violence symbolique face à des situations de détresse sociale.

« Ils se défoulent sur nous. » (Agent d'accueil)

Les métiers de relation au public sont construits sur des interactions qui demandent compréhension mutuelle. Il est primordial que l'utilisateur se sente écouté et compris dans sa demande. Mais pour ce faire, l'agent doit disposer de temps. La situation est rendue d'autant plus difficile au regard de l'impossibilité de donner les réponses institutionnelles que les contribuables voudraient.

En retour de ces relations conflictuelles avec les contribuables, la mise à distance pour les agents est difficile car eux non plus n'ont pas de réponses organisationnelles et institutionnelles. Ils doivent composer avec la disparition des temps d'entraide entre collègues et de concertation sur les dossiers, le soutien du chef de poste mais qui ne dispose pas des leviers nécessaires pour améliorer les conditions de travail et intervenir en soutien direct auprès d'un agent en difficulté vu la configuration des lieux. Sur Nevers, les agents d'accueil sont isolés du reste du back-office qui se situe à l'étage où se trouve également le bureau de la chef de poste.

« Ils sont seuls au rez-de-chaussée, enfermés, sans visibilité. Ils se retrouvent seuls dans un hall rempli, avec des recoins, avec des PC libre-service, tout le monde en libre circulation. Il y a un problème de sécurité. Un agent peut se retrouver isolé et en difficulté sans que je le sache et que je puisse intervenir parce que pour tout un tas de raisons, je ne suis pas joignable. » (Responsable)

En premier barrage, la responsable du bureau d'ordre, qui réceptionne les contribuables sur rendez-vous, peut intervenir pour désamorcer les conflits mais là n'est pas son rôle, d'autant plus qu'elle est investie par d'autres tâches.

« Les agents postés à l'accueil ne sont pas habilités à réagir, à prendre des initiatives face aux usagers. » (Responsable)

Il est de la responsabilité de la chef de poste d'intervenir en second barrage, mais elle est physiquement éloignée. Vu la configuration du bâtiment et l'obsolescence des outils de communication, cette intervention est quasiment impossible. Nous y reviendrons en partie 3.3 sur le manque de moyens matériels.

Les problématiques rencontrées par la cellule accueil/bureau d'ordre sont importantes à prendre en compte :

- d'une part, l'organisation actuelle de cette cellule qui ne participe pas à la préservation de la santé au travail ;
- d'autre part, les effectifs qui ne sont pas suffisants pour répondre à la charge de travail.

Ces problématiques ont un impact direct sur les conditions de travail des agents des autres cellules.

En outre, cette situation accroît une charge de travail déjà forte pour des agents qui ont des difficultés à faire face et elle engage l'ensemble du personnel dans un processus de désorganisation au sein d'un fonctionnement aux contours déjà flous, amplifié par le manque de moyens matériels.

3.3 Des moyens matériels non efficaces

La charge de travail est alourdie par des problèmes de fonctionnement des matériels et logiciels qui font perdre du temps aux agents.

Sur Nevers, les problèmes autour de la téléphonie cristallisent beaucoup de points de tension. Selon les agents et leurs responsables, l'autocom est obsolète. Les appels entrants n'affichent pas les numéros, avec pour conséquence de ne pas savoir qui appelle, un collègue ou un contribuable. Ce phénomène n'est pas sans conséquence pour l'organisation du travail. Il crée du désordre, des déplacements inutiles d'un poste à un autre et des téléphones sonnent sans discontinuer.

D'autre part, les agents indiquent que les nouveaux outils pour répondre à la dématérialisation des dossiers ne sont pas opérants.

« On est là pour réparer les erreurs mais on n'a pas les bons outils. On travaille avec Windows 10+ mais on a plein de soucis avec ce Windows. Ça ne fonctionne pas. » (Agents)

Plusieurs agents affirment que, de nombreuses fois, lorsque le contribuable téléphone, ils ne peuvent répondre à ses questions car ils sont dans l'incapacité de consulter le dossier. Lorsque ça fonctionne, ils font état d'une lenteur de l'outil informatique.

« Il ne se passe pas une journée sans qu'il y ait un grain de sable dans le rouage. » (Agent)

De même, certains font remarquer qu'ils n'ont pas toutes les habilitations pour faire l'ensemble des tâches qui leur incombent, les obligeant à se connecter sur l'identifiant d'un autre collègue pour y avoir accès.

« Je n'ai pas accès à toutes les habilitations dont j'ai besoin pour travailler donc je dois prendre l'identifiant d'un collègue qui les a mais dont il ne se sert pas dans son activité ». (Agent)

Cette situation pose des questions de déontologie et de responsabilité en cas d'erreur. Lors de mutations de poste, d'autres indiquent mettre du temps (plusieurs semaines) à récupérer identifiants et outils pour travailler.

Interrogée sur ce point, la direction nous a précisé qu'elle ne peut anticiper un changement de poste du point de vue des outils à mettre à disposition. Pour elle, le délai est d'une semaine une fois que l'agent est muté pour qu'il obtienne ses identifiants et ses habilitations. Les propos tenus par la direction et les agents diffèrent. Ces derniers affirment avoir attendu plus de trois semaines avant d'avoir un équipement informatique qui leur permette de travailler.

La direction a pris acte des problèmes liés à l'autocom et à l'afflux d'appels lié à l'accueil surchargé. Elle indique travailler sur des pistes pour résoudre les problématiques concernant le téléphone.

Pour ce qui est de l'outil informatique, la direction a une vision différente de celle des agents : alors que ces derniers ont le sentiment que rien ne fonctionne, la direction affirme que l'outil informatique fonctionne à 99,9 %.

« C'est le 0,1% qui est très lourd mais il est faux de dire que ça ne fonctionne pas. Le système d'exploitation informatique des finances publiques est très lourd. C'est énorme, c'est 700 applications. » (Direction)

Pour les salariés, ce 0,1 % de dysfonctionnement informatique constitue un réel empêchement à travailler dans de bonnes conditions, surtout dans l'état actuel de retard dans le traitement des dossiers.

La trésorerie est également touchée par le manque de moyens qui engendre des retards dans les actes. Ces retards impliquent davantage d'appels et de visites de contribuables auxquels il faut expliquer et s'excuser, par exemple, des relances automatiques pour impayé alors que les usagers ont payé ce qu'ils devaient. En conséquence, au lieu de traiter les dossiers ils passent leur temps au téléphone à rassurer.

« On n'a pas de bordereau de remise de chèque de la Banque de France. Du coup les chèques restent trois semaines ici et donc les usagers reçoivent des relances pour impayés. Il arrive que ça engendre des avis à tiers détenteur (ATD), ce sont les saisies sur salaire et je vous assure que lorsque les salariés sont saisis alors qu'ils n'étaient pas en défaut ils ne sont vraiment pas contents ! » (Agent)

Ces manières de travailler, en mode dégradé, dans l'empêchement, dans l'interruption de tâches, produisent des effets délétères pour la santé des agents. En effet, une hausse des exigences du travail et de la soutenabilité du travail combinée à des contraintes émotionnelles fortes et au manque de soutien sont des facteurs de risques psycho-sociaux pouvant mener à l'épuisement professionnel.

3.4 Les effets de cette montée en charge

L'épuisement des agents à tenter de rattraper un retard qui n'est jamais complètement absorbé est le premier des effets de cette montée en charge. Le maniement des chiffres demande de respecter l'ordre des procédures et de la rigueur. Or, le retard qui s'accumule entraîne le désordre dans les phases de traitement des dossiers.

« On s'éparpille par rapport au travail très cadré qu'on a connu. » (Agent)

Les agents sont obligés de rouvrir des dossiers pour entrer des données qu'ils n'ont pas pu intégrer en temps et en heure. Ce phénomène engendre une vraie désorganisation qui les épuise. La conscience professionnelle les pousse à faire au mieux mais au fur et à mesure le découragement s'installe. Ce mode de fonctionnement entraîne une dégradation de l'exercice même de l'activité qui, non seulement augmente la charge de travail mais, de surcroît, va totalement à l'encontre des valeurs du travail qu'ils défendent. Nous avons déjà évoqué les effets de l'épuisement professionnel au chapitre 1.3.

« Il n'y a plus d'organisation du travail de prescrite. On s'arrange entre nous pour voir comment on s'organise pour que ça n'empire pas. » (Agent)

« On fait même des tâches d'inspecteur vu qu'on n'a plus d'inspecteur ici. »

« On n'est pas assez nombreux. On laisse tomber certaines tâches. La tendance, c'est de faire l'urgent. » (IFU)

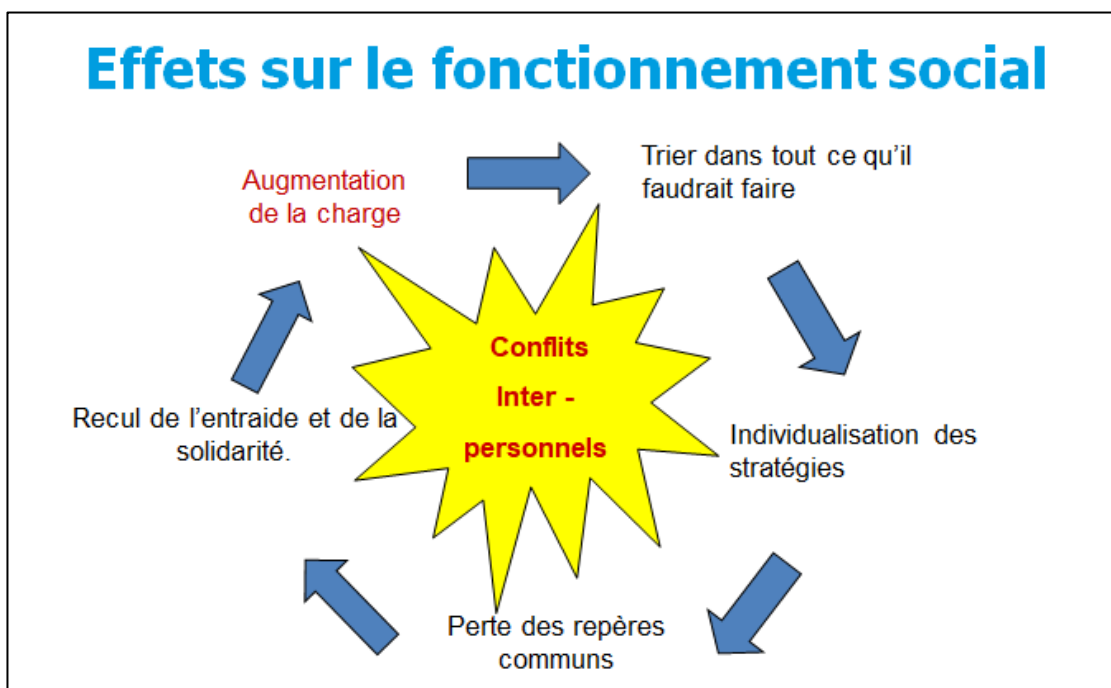
Cette course au rattrapage qui ne finit jamais met à mal les collectifs de travail, créant des tensions entre collègues qui ne disposent plus du temps nécessaire à l'entraide.

Ils réussissent à maintenir la relation d'entraide lorsque le site est fermé au public, moments privilégiés où ils peuvent se pencher sur des dossiers pour lesquels ils ont des questions. Mais ce lien est aujourd'hui fragilisé par la gestion des dossiers à prioriser parmi les priorités.

Ils n'ont d'autres choix que de prioriser des missions au détriment d'autres tout aussi importantes. Mais, par effet de ricochet, les missions laissées en attente engendrent des tâches intermédiaires supplémentaires, créant un surcroît de travail. Par exemple, les contentieux laissés de côté engendrent des appels et visites à l'accueil de contribuables auxquels il faut expliquer les délais d'attente. En conséquence, les agents ont le sentiment d'être lancés dans une course qui ne finit jamais mais aussi de ne pas réussir à faire face aux exigences du travail. Certains développent ce sentiment d'être inutiles, de ne pas être à la hauteur et la majorité exprime un profond mal-être face à l'incapacité de rendre le service à l'utilisateur pour lequel ils ont été formés. Nous y reviendrons en partie 4.1.

« Nous ne sommes plus pédagogues avec le contribuable qui ne comprend pas. Nous n'avons plus le temps de lui expliquer. » (SIE)

Ce processus peut être résumé par le schéma suivant :



Mais il apparaît aussi qu'ils n'ont pas vraiment le choix. Au-delà de l'urgence à prendre en compte, les missions prioritaires sont distribuées en fonction des indicateurs d'objectifs donnés par Bercy.

« On est passés de 95 à 5 objectifs. Il y a donc ce qui est prégnant, visible par Bercy au travers des indicateurs et le reste, ce qui est caché, laissé de côté. » (Responsable)

« On fait des réponses incomplètes pour classer le sujet et cocher une case dans les statistiques. » (IFU)

Cependant, si les indicateurs sont tenus, les agents affirment que les statistiques transmises au ministère ne reflètent pas la réalité.

Pour eux, on remédie à la surcharge de travail et on pallie le manque d'effectif en laissant des choses de côté qui sont tout aussi importantes. Par cette manière de faire, on leur impose d'opérer des choix de priorisation qui vont à l'encontre de leurs valeurs. Cette manière de travailler met à mal les agents.

« On ne peut pas creuser les choses, on reste dans le superficiel. » (Agent)

L'ensemble des entretiens effectués dans tous les services interroge sur la soutenabilité du travail. Les propos recueillis sur la charge de travail témoignent du flou organisationnel dans lequel les agents travaillent. Ils se sentent avalés par le système, ils travaillent par automatisme, ils affirment ne pas lever la tête de la journée.

« Aujourd'hui, nous sommes à la limite de la charge supportable. Sans personne en plus lors de l'absorption du SIE de Cosne-sur-Loire, ce sera impossible. » (Agent SIE)

Pourtant, leur conscience professionnelle les pousse à tenter de remédier aux apories du système, à rattraper les erreurs et le retard, à toujours faire au mieux. En témoigne le nombre d'heures supplémentaires sur lesquelles ils sont écrêtés, thématique qu'ils laissent de côté pendant les entretiens parce que pour eux, ce qui compte avant tout, c'est le service rendu.

Cette situation est particulièrement délétère pour l'ensemble des personnels de la DDFiP. Les mots qui sont ressortis lors des entretiens relèvent d'une sémantique très inquiétante : désenchantement, démembrement, casse, désillusion, dépouillement, décomposition, etc. Ce vocabulaire témoigne de l'état de désespérance des agents qui aiment profondément leur métier mais qui n'arrivent plus à le faire correctement.

La direction espère résoudre ces problèmes d'effectifs en instaurant une gestion plus matricielle des dossiers par le travail sur listings. Elle compte également sur la poursuite de la dématérialisation et du développement des logiciels informatiques qui devraient simplifier des tâches et en supprimer d'autres.

Mais les entretiens montrent que la réalité est autrement plus complexe que la réduction éventuelle de la charge par une simplification des tâches ; parce qu'alors d'autres facteurs de risques vont émerger autour de la question des évolutions de métiers.

4 Restructurations et facteurs de risques

Nous l'avons déjà noté, l'expertise n'a pas pour objet de discuter du bien-fondé des orientations des restructurations. Elle tire sa légitimité de la mission du CHSCT de prévenir les risques professionnels. Identifier les facteurs de risques consiste donc à s'intéresser aux modalités de mise en œuvre des transformations portées par les réorganisations. Hormis la question de la charge de travail que nous avons développée au chapitre précédent, nous avons identifié trois autres thématiques engendrant des facteurs de risques psychosociaux.

4.1 L'évolution du métier

En lien avec l'objectif de réduction du nombre de fonctionnaires, l'administration fiscale s'est engagée dans une profonde réforme de ses processus de travail. Au-delà des évolutions du contenu du travail liées aux choix politiques comme le CICE, le prélèvement à la source, la suppression de la taxe d'habitation, les réorganisations s'effectuent avec des moyens réduits qui imposent le changement des pratiques professionnelles.

Dans les grands centres, l'activité des pôles s'est transformée, passant d'un travail exhaustif, traiter un dossier de bout en bout, à une prise en charge parcellaire et segmentée d'une partie seulement de la situation du contribuable. Les agents sont spécialisés sur un segment de traitement des dossiers.

« Le travail change. On travaille uniquement sur des listings, un travail à la chaîne sur des listes. Tout ce qui était enrichissant, on ne l'aura plus. Il y a une réelle perte de sens et d'intérêt. » (Agents)

Dans les petites antennes, tout le monde était polyvalent et faisait un peu de tout sans avoir la maîtrise de toutes les technicités. Les dossiers des petits artisans, des agriculteurs demandent de réaliser de nombreuses opérations que tous savaient faire. La centralisation introduit une spécialisation par type de tâches qui limite la compréhension globale du processus du traitement d'un dossier et rend l'apprentissage plus difficile.

Elle bouleverse les pratiques des agents qui ont été habitués et formés à travailler dans l'exhaustif.

« Ils faisaient tout au cordeau, à la perfection donc ils ont du mal à passer à une moyenne et à la relation informatique avec l'utilisateur. » (Responsable)

Tous s'accordent pour dire que les opérations de traitement de la fiscalité sont nombreuses et qu'elles requièrent de nombreuses connaissances et une grande technicité. Cette situation est très pesante pour les agents plus anciens qui doivent remettre en cause une pratique qu'ils ont toujours connue. Pour eux, la spécialisation engendre une perte de leurs compétences sur l'ensemble du processus et une perte d'intérêt dans le travail qui devient plus répétitif.

« Mine de rien on n'a pas l'air comme ça mais on fait des choses très compliquées. Ce ne sont pas des choses qu'on apprend en deux jours. Quand je suis entrée dans le métier, on m'a dit tu seras opérationnelle dans deux ans ! »
« On nous déshabille petit à petit. » (Agents)

La parcellisation du travail a des effets néfastes sur les agents et plus particulièrement pour les plus âgés.

Le traitement global d'un dossier permet de trouver des marges de manœuvre qui donnent des temps de respiration et de l'autonomie pour s'organiser. Le travail par liste de tâches est non seulement répétitif, mais il ne permet plus ces instants de respiration. L'agent est maintenu, en permanence, sous pression. Cette situation est particulièrement préjudiciable pour les personnes plus âgées. Nous avons déjà évoqué les effets de la pression dans le chapitre consacré à l'état de santé des agents (Chap. 1.3.3).

Il y a une fragilisation liée à l'avancée en âge qui s'intensifie en proportion de l'instauration de processus organisationnels qui disloquent les savoir-faire et les métiers. Cela concerne bien sûr les agents proches de la retraite, mais surtout la population des 40-55 ans, qui, pourtant « pas si vieux » semblent déjà obsolètes au regard des nouvelles manières de réaliser le travail, alors que leur carrière professionnelle est loin d'être terminée.

Ces agents éprouvent des difficultés à s'adapter aux nouveaux modes organisationnels et nouvelles manières de faire :

- Ils sont en premier lieu handicapés par l'informatisation extrêmement rapide des activités de service. La dématérialisation des dossiers, si elle peut être considérée comme positive du point de vue des conditions de travail a constitué un changement énorme dans les façons de faire le travail. Mais le « tout informatique » et les changements récurrents de logiciels et dans les applications engendrent des difficultés d'apprentissage et d'assimilation, alors que l'avancée en âge diminue les réflexes cognitifs.
- Les évolutions de l'organisation empêchent de plus en plus la transmission des genres professionnels et des savoir-faire qui sont devenus obsolètes. Les aînés qui tenaient encore il y a peu ce rôle de transmission des savoirs acquis par l'expérience, sont désormais relégués au rôle d'apprenants permanents, dépassés par le tout informatique.
- Dépossédés de leurs savoir-faire, leurs acquis devenant obsolètes et leur expérience ne leur servant plus à grand-chose pour comprendre le travail et s'en saisir, la question du sens du travail se pose alors pour eux avec une acuité encore plus grande. Cette question est renforcée par un désintérêt croissant envers un travail, qui, par un processus de morcellement des tâches, rend invisible le contenu du travail et le vide de sa substance.

Les recherches en sciences sociales montrent que les seniors ne sont pas plus rigides, ni moins motivés, ni plus résistants aux changements. Ce sont les conditions de travail qui font la différence.

La *Confederation of British Industry* (CBI) a montré que lorsque les conditions sont réunies les salariés âgés n'ont pas moins de productivité et que leur expérience joue sur la qualité³⁹. En France, l'enquête ESTEV (Enquête santé travail et vieillissement) a aussi montré des résultats similaires. Comme l'enquête précédente, elle met en avant la nécessité de bénéficier de marges de manœuvre pour anticiper dans la réalisation du travail.

³⁹ Thomas Coulson, CBI 1988.

Serge Volkoff⁴⁰ considère que la « *civilisation de la hâte* » et la labellisation de toute action comme urgente dans l'entreprise sont fortement délétères pour les seniors. Cette urgence permanente empêche de réfléchir et elle limite l'élaboration des stratégies d'adaptation que pourraient développer les salariés les plus anciens.

« De façon générale, il apparaît que les atteintes directes, collectives, monocausales à la santé du fait du travail sont plutôt en recul, grâce aux progrès techniques et aux actions de prévention. Les charges très lourdes, les bruits très élevés, certaines expositions aux toxiques sont moins fréquents qu'il y a 20 ou 30 ans. Ce qui paraît augmenter, en revanche, c'est l'exposition à des contraintes multiples, de niveau moyen ou même modéré, mais dont les effets sont démultipliés par la pression temporelle »⁴¹.

En règle générale, les dégradations des performances physiques et cognitives ne sont pas importantes dans l'efficacité du travail à condition que les salariés puissent réutiliser leur expérience pour modifier leurs modes opératoires. Cela suppose qu'ils disposent de marges de manœuvre suffisantes.

La problématique posée est donc de valoriser l'expérience acquise par les plus anciens et de savoir la transmettre aux nouvelles générations.

Dans un contexte de population d'agents plus âgés, la question de la formation aux nouvelles pratiques du métier devient centrale. Or, les mesures concernant l'adaptation à la nouvelle organisation sont absentes. Les agents décrivent un apprentissage sur le tas au contact de ceux qui savent (les « sachants », comme l'administration les qualifie). Mais, en raison de la forte charge du travail, ces derniers sont peu disponibles pour aider leurs collègues (voir chapitre 3.1).

Travailler sur un champ plus restreint et sur des listes de tâches revient à appauvrir le contenu du travail. Des compétences acquises au fil de l'expérience ne servent plus. Les agents ont le sentiment d'être perpétuellement en apprentissage.

« C'est une situation d'apprentissage perpétuel. Ça change tout le temps. L'environnement est instable. » (Agent)

L'instabilité dans le travail est reconnue comme facteur de risque psychosocial.

Cette organisation qui se généralise dans toutes les activités de la DDFiP, est sans doute efficace pour traiter les volumes importants de dossiers, mais à quel coût personnel pour les agents ? Les phénomènes de retrait et de démotivation de certains agents n'y sont sûrement pas étrangers.

Afin de centraliser les activités, basées hors de Nevers, sur un seul pôle et de tenir la promesse de maintenir la localisation des emplois pendant cinq ans, la direction envisage de mettre en place du travail à distance. Il ne s'agit pas de garder l'organisation du travail actuelle où les sites extérieurs traitent les dossiers de leur secteur géographique. Le système des listes de tâches serait introduit et le travail parcellisé. Une composante géographique pourrait cependant être maintenue.

⁴⁰ Serge Volkoff, statisticien et ergonomiste, est le directeur du Centre de Recherches et d'Études sur l'Âge et les Populations au Travail (CREAPT). Il a participé à l'enquête ESTEV.

⁴¹ Serge Volkoff, « Intensification et fragmentation du travail - La civilisation de la hâte » in *BTS Newsletter*, n° 15-16, 2001.

La solution du travail à distance serait instaurée afin de ne pas surcharger Nevers et de garder les compétences de Cosne (SIE et SIP) et de Clamecy (SIP) sur place car il est dorénavant acquis que beaucoup d'agents ne suivraient pas leur mission en cas de transfert physique de leur poste.

*« On pourrait aussi maintenir un accueil physique sur rendez-vous. »
(Responsable SIE)*

Le travail à distance paraît être une solution satisfaisante au problème de mobilité des agents. Cependant, il faudrait veiller au contenu du travail et à son enrichissement. L'exemple de la trésorerie de Saint-Pierre-le-Moûtier en montre les limites. Lors du transfert de la gestion de l'EHPAD du secteur sur la trésorerie hospitalière de Nevers, l'agent qui traitait cette activité s'est vu proposer de continuer à traiter les dossiers à distance.

Cependant, seules les tâches de préparation sont restées à Saint-Pierre. La partie gestion, faisant l'intérêt de l'activité, est prise en charge par Nevers. Les tâches sont donc devenues moins intéressantes, voire ingrates. Un tel fonctionnement introduit une forme de hiérarchie inégalitaire entre agents. Certains seraient les petites mains d'autres qui réaliseraient les tâches nobles.

4.2 La qualité et le sens du travail

Les sciences sociales ont montré que la qualité du travail rendu est déterminante pour la santé mentale des professionnels.

Faire « *du bon travail* » pour pouvoir se reconnaître dans ce qui est fait et en être fier est facteur de bonne santé.

Yves Clot, dans son ouvrage *Le travail à cœur*⁴², montre que ce n'est pas le travail qui est toxique, c'est de ne pas pouvoir le faire correctement. Il faut donc en prendre soin, au nom de la conscience professionnelle, du métier et de l'histoire collective.

La « qualité empêchée » par une organisation trop peu soucieuse du soutien et des marges de manœuvre nécessaires aux travailleurs peut pousser ces derniers dans des « conflits de valeurs » délétères à leur santé, comme cela a été démontré dans le rapport Gollac.

*« La qualité empêchée est donc le plus souvent un symptôme de facteurs psychosociaux de risque tels que l'intensité excessive, le manque d'autonomie ou le manque de reconnaissance via une évaluation réductrice. »*⁴³

Comment répondre aux demandes des usagers, comme son métier, son statut et sa conscience professionnelle le lui prescrivent tout en continuant à prôner le sens du service public, le bien commun ? Et ce alors que le sens du service public devient pour eux de plus en plus lointain, du fait des réformes.

⁴² Yves Clot, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, La Découverte, 2010.

⁴³ Rapport du collège d'expertise, « Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser », DARES, 2011.

« Je suis de la vieille école : on m'a appris la mission de service public. Depuis quelques années, on s'en fout. Il n'y a plus de service public. Avec la suppression du numéraire, la distanciation des services avec les usagers, etc. On ne rend plus service. » (Agent)

« On fait 95 % du travail correctement. Mais le reste ! » (IFU)

Pour les agents, le côté service à l'utilisateur est gommé.

« Le côté humain est rayé de l'équation ! Toutes les réformes sont effectuées uniquement pour les économies. » (Agent)

« On sabote le service public. La qualité du service est mauvaise. Ça crée de l'insatisfaction pour nous. » (Agent)

« On fait de la mauvaise qualité parce qu'on s'éparpille. On fait tout et rien. » (Agent)

Selon eux, les restructurations se font sans mettre les moyens à la hauteur de ce qu'il faudrait.

« On est en train de faire rentrer l'argent n'importe comment. Peu importe ! » (IFU)

« Le travail est moins qualitatif. C'est une forme de régression. Nous rendons un moins bon service à cause de l'augmentation du flux. » (Agent)

Dans le même temps, les usagers sont incités à utiliser les outils numériques pour traiter leur dossier avec l'administration fiscale. Cette orientation a pour effet de dévaloriser l'engagement envers le service public des agents qui s'y donnent corps et âmes.

Cette situation engendre un sentiment d'être inutile puisque la mission est partiellement traitée par l'utilisateur à qui il n'est pas toujours possible de répondre.

« Je ne suis pas sûr qu'on soit si utile que ça à la fiscalité. On est plutôt utiles aux statistiques ! » (Agent)

Pour la plupart des agents, la notion de service public est le socle sur lequel se construit le sens du travail. Un écart est en train de se creuser à ce propos entre eux et la direction.

« Il y a un manque de compréhension de la direction qui ne comprend pas que ce qui fait tenir les agents, c'est le sens au travail, qu'ils ont une énorme conscience professionnelle pour continuer à travailler dans ces conditions de surcharge de travail et d'incertitude. » (Responsable)

Elle crée également des laissés-pour-compte parmi les contribuables. Les milieux ruraux sont fortement pénalisés.

« Pour les urbains à la limite ça fonctionne. Mais pour le milieu rural avec les problèmes de connexion et ceux qui ne savent pas faire... » (Agent)

L'augmentation de la charge de travail corrélée avec la baisse des effectifs nécessite de prioriser les missions voire de faire des choix qui mettent à mal l'égalité de traitement des contribuables.

Les agents sont nombreux à avoir mentionné les contrôles qui sont désormais laissés de côté si considérés comme peu importants. Cette baisse des contrôles est liée à l'effectif : ils ne sont plus assez nombreux pour pointer les dysfonctionnements sur un dossier et entamer une procédure de contrôle.

« De zéro à 5000 on ne court pas. À partir de 5000 on court si le poisson est facile à attraper. Si ce n'est pas facile, on laisse tomber. » (Agent)

« On essaie de traiter de la même façon les contribuables. Mais en fonction des enjeux, nous sommes plus ou moins équitables. Une fraude de 300,00 € passe à l'as et une fraude de plusieurs milliers d'euros intéresse plus l'administration. Où est l'égalité dans cette manière de fonctionner ? » (Agent)

Ces choix posent chez les agents une vraie question de déontologie, qui les met en porte-à-faux avec les règles du métier qui leur ont été inculquées lors de leur formation.

« Les fondements de la fonction publique sont annulés. C'est le bordel organisé. On leur dit qu'il faut laisser filer des choses, qu'ils ne peuvent tout faire. Pour les agents c'est un non-sens de travailler comme ça, de savoir qu'on laisse passer des fraudes qu'on connaît. » (Responsable)

Le travail, comme activité fondamentalement humaine, est potentiellement porteur de « sens » et de « satisfaction ». Il n'est donc pas seulement du côté du « labeur », des efforts à produire et de l'aliénation.

Il est avéré aujourd'hui que « la perte de sens au travail » est facteur de risques psychosociaux.

Un certain sens au travail, une direction, est donné par les normes et les valeurs, celles du métier, ou celles contenues dans les directives de la hiérarchie. Par ailleurs, du sens se construit dans l'activité même de travail. Il ne se décrète pas, ne peut être prescrit en amont ou autodéterminé. Il est en rapport avec le désir du professionnel de bien faire, en fonction de ses valeurs et de son engagement dans le travail.

La qualité du travail réalisé est liée à l'engagement dans le travail du professionnel. Comme l'a montré l'ergonomie de l'activité, l'exécution des procédures, des prescriptions ne suffit jamais pour faire le travail. Sans l'intelligence, la sensibilité de l'agent, mobilisé dans l'activité, le « travail » ne peut se faire.

« Tout travailleur " met du sien " à plusieurs titres. Il met en œuvre son intelligence, ses compétences, son expérience, pour détecter les variations des situations et y répondre par son activité. Mais il engage aussi sa subjectivité, pour tenter de donner " forme humaine " à son travail, c'est-à-dire pour tenter de réaliser son travail d'une façon qui produise, avec les autres humains (collègues, clients, patients), des relations conformes à ses propres valeurs. »⁴⁴

Lorsque le travailleur est fier de ce qu'il a produit, de la manière dont il a produit l'objet ou le service, qu'il s'y reconnaît, alors le travail a du sens pour lui et est du côté de la santé.

Remarquons que dans la fabrication de l'objet ou du service se produisent aussi les relations de travail, pourvoyeuses de reconnaissance. La qualité de l'une n'est pas dépendante de la qualité de l'autre.

Qualité, sens et reconnaissance sont des notions liées et sont parties prenantes de la construction de la santé des agents :

⁴⁴ François Daniellou, « Agir sur l'intensification du travail » in *Les risques du travail. Comment de ne pas perdre sa vie à la gagner*, Dir. Annie Thébaud-Mony, Philippe Davezies, Laurent Vogel, Serge Volkoff, La Découverte, 2015.

« Le sens du travail est lié au sentiment d'accomplissement d'une mission, d'une œuvre utile pour les autres, bref de quelque chose dont on peut être fier, qui nous confère aux yeux d'autrui et à nos yeux une identité positive. Faire un travail qui a du sens, c'est pouvoir réaliser une activité qui correspond aux objectifs socialement valorisés (par les collègues, dans l'entreprise, au sein de la société, etc.); ce qui suppose deux conditions : qu'il existe un collectif de travail suffisamment vivant pour que se construisent et se diffusent un sens partagé du beau travail et une organisation et des conditions de travail qui n'entravent pas trop sa mise en œuvre. »⁴⁵

Autrement dit, un travail sans qualité, dans lequel le professionnel ne peut plus se retrouver, aurait perdu son sens et deviendrait « pathogène ».

Rappelons que la notion de sens au travail agit comme un facteur déterminant de la santé au travail.

« Le sens au travail, qui peut se définir comme résultant du fait de "s'accorder sur une vision partagée du sens de l'action", est en effet un élément moteur extrêmement important : la chose est nécessaire pour pouvoir travailler ensemble. Pour pouvoir travailler tout simplement. »⁴⁶

Parmi les agents que nous avons rencontrés, certains font clairement un lien entre leur démotivation et leur propre évaluation de la qualité du travail réalisé. Ils se sentent coupables et indignes de travailler de cette façon, en opposition aux valeurs du métier qu'ils ont toujours défendues.

« Je ne parle plus de mon travail quand je rentre le soir. J'ai honte. » (Agent)

4.3 Incertitude de l'avenir

Le constat est unanime, personne ne sait comment va évoluer son travail. Cette question est revenue sans cesse lors des entretiens.

« On m'a dit que, on m'a dit ça... on n'a pas d'information précise. »

« Au 31 décembre, on est incapables de dire ce qu'on fera ici. » (Agent)

Le déficit d'informations concernant les transformations futures de l'organisation de la DDFiP de la Nièvre est mal vécu par l'ensemble du personnel. Il n'y a pas de présentation d'une organisation claire et précise sur le contenu du travail. Cette inquiétude est, bien sûr, exprimée par les agents des sites extérieurs à Nevers, mais également par ceux qui travaillent à Camille Baynac. Nous avons montré comment les transformations du travail en cours et la géographie de l'implantation des sites de la DDFiP 58 modifient le contenu du travail (changement de poste, travail par liste de tâches, etc.).

⁴⁵ M. Loriol, « Sens et reconnaissance dans le travail » in *Traité de sociologie du travail*, Dir. C. Karakioulafis, Athènes, 2011.

⁴⁶ Fabienne Hanique, *Le sens au travail, chronique de modernisation du guichet*, Éd. Sociologie clinique, Paris, 2004.

Tous en font l'expérience chaque jour dans le travail quotidien, mais les informations sont si lacunaires qu'ils ne perçoivent pas une vision d'ensemble qui leur permettrait de se positionner professionnellement.

« On ne part pas avec la mission mais on ne sait pas ce qu'on va faire, on sait juste qu'on ne sera plus censés faire le travail actuel. » (Agent)

« On change les méthodes de travail et sans anticiper tous les scénarios. C'est une situation anxieuse. Ils mettent la charrue avant les bœufs et en plus il n'y a plus de bœufs pour tirer la charrue. » (Agent)

« On est dans l'incertitude. On a l'impression qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion. » (IFU)

Pour les agents, les décisions prises au niveau national sont en décalage avec les attentes locales. Ils se sentent livrés à eux-mêmes. Ils ne peuvent pas se projeter.

« On ne nous parle de rien. On n'est pas entendus par la direction qui nous dit ce qu'elle veut nous dire et en fait ne dit pas grand-chose. Il faut vraiment chercher l'information. »

« On n'imagine pas demain. Ça prend de telles proportions et à une telle vitesse que c'est vertigineux. Pour combien de temps ? On nous annonce déjà d'autres changements. » (Agents)

Du point de vue des agents, les différentes options ne sont pas instruites. Le flou règne partout, tant sur le contenu des postes (par exemple pour l'accueil dans les Maisons France Services) que sur le maintien de telle ou telle structure.

Malgré l'annonce du maintien des sites de Clamecy et Cosne-sur-Loire, l'absence d'informations sur le travail à distance renforce le doute sur sa faisabilité.

« Les usagers vont venir nous voir et nous on devra téléphoner aux collègues en travail à distance pour qu'ils regardent dans les dossiers. Comment faire ? Combien vont rester ? On n'a même pas de réunions pour anticiper. » (Agents)

Les agents rappellent également la crainte d'une dévalorisation du travail réalisé à distance que nous avons déjà évoquée.

« Si des tâches partent sur Nevers et que nous les traitons à distance, il y a un risque de dévalorisation du travail. » (Agent)

Même les responsables de service doutent de leur avenir. Ils n'ont aucune visibilité du scénario à venir. C'est une situation anxieuse. Pour eux, le travail risque de perdre en autonomie et en intérêt.

« Les agents sont dans l'incertitude mais je n'ai pas de réponse. Il n'y a pas d'objectivation auprès de la direction de la réalité du terrain. Pour la direction il faut s'adapter au monde en pleine mutation. Mais les agents ils ne peuvent pas changer de vie comme ça. » (Responsable)

Cependant, ils dédouanent la direction de toutes mauvaises intentions.

« La direction est aussi dans le flou alors je crois qu'ils préfèrent se taire. » (Responsable)

Les informations parcellaires, voire contradictoires, instillent le doute dans tous les esprits. Personne n'est sûr de rien et est renvoyé à sa solitude et à son angoisse. Or, le doute, s'il peut être salutaire lorsqu'il est passager, devient délétère lorsque l'individu ne trouve pas le moyen d'en sortir.

Cette situation est alimentée depuis des mois par la faiblesse du contenu des informations diffusées. Pour le personnel c'est un risque psychique important.

« On comprend mieux pourquoi, en l'absence de reconnaissance, le doute quant au rapport entretenu avec le réel par l'intermédiaire du travail peut apparaître. Et comment, quand ce doute s'installe, l'identité tout entière peut se trouver déstabilisée. »⁴⁷

Cette situation est perçue comme très anxiogène par de nombreux agents, y compris par des responsables qui n'ont pas non plus de visibilité sur leur avenir. Certains montrent des signes de dépression. L'impact sur les personnes est très élevé et il y a un risque de plusieurs cas d'absences prolongées. Nous considérons que cette situation est dangereuse, car ne pas pouvoir sortir du doute et ne pas considérer qu'il y a des perspectives au travail, une issue, sont souvent des causes de pensées suicidaires.

⁴⁷ Isabelle GERNET et Christophe DEJOURS, « Évaluation du travail et reconnaissance » in Nouvelle revue de psychosociologie 2009/2 (n° 8), pages 27 à 36, Ed. ERES

5 Synthèse

5.1 La conduite du changement

Nous l'avons relevé à maintes reprises, les réformes engagées dans la DDFiP de la Nièvre bouleversent considérablement les conditions de travail. Elles portent sur plusieurs dimensions comme celle des nouvelles pratiques professionnelles en lien avec les changements des impôts ou la réorganisation géographique et ses conséquences sur la vie au travail et hors travail.

La question du changement pose inévitablement la question de la résistance supposée du personnel. De notre point de vue, cette résistance n'est pas automatique. Tout système pensé en faisant abstraction de ceux qui doivent le matérialiser est un système fragile, exposé aux injonctions paradoxales. En effet, les concepteurs ne sont pas ceux qui connaissent le mieux le travail réel. Pire, un tel système peut être détourné au travers d'une inversion hiérarchique par des personnes certes au « bas de l'échelle », mais couvrant de larges « zones d'incertitude⁴⁸ ».

Selon Michel Crozier⁴⁹, l'organisation doit tenir compte des exigences des acteurs qui acceptent de la soutenir et d'utiliser leurs influences pour développer les ressources dont elle a besoin afin de demeurer légitime. Au-delà des logiques purement financières et comptables, la « compétitivité » d'une organisation suppose donc une approche plus élaborée du facteur humain, traité comme une ressource.

Dans toute restructuration ou réorganisation, plutôt que d'être considérée comme un coût, cette ressource (le personnel) doit devenir un capital composé de compétences, d'expériences diverses et variées, de connaissances.

Dans le cas contraire, il y a une remise en cause implicite du contrat psychologique⁵⁰. La rupture de ce contrat ouvre la brèche aux conflits. Ce faisant, l'organisation agit directement sur des ressorts affectifs qui vont engendrer chez le personnel un mal-être et éventuellement sa résistance.

Est-ce le changement en soi ou la façon dont il est présenté et, surtout, mis en œuvre ? Ou encore le sentiment de vulnérabilité lié à un sentiment de maintien dans l'ignorance qui laisse supposer qu'il existe une « face cachée » des méthodes de management à venir, etc. ?

⁴⁸ C'est l'une des notions qui sert à Michel Crozier pour montrer que le pouvoir est une relation et non un attribut des acteurs. Autrement dit, dans un système organisationnel, c'est un leurre que de penser que le poste de travail se réduit à sa définition technique par la hiérarchie. Au contraire, la bonne connaissance de la situation de travail d'un acteur (situation moins bien maîtrisée par la hiérarchie, donc une zone d'incertitude pour cette dernière) lui donne assez de marges de manœuvre pour jouer du système. Voir *L'acteur et le système*, Seuil, 1977.

⁴⁹ Michel Crozier est un sociologue français, né le 6 novembre 1922 à Sainte-Menehould (Marne) et décédé le 24 mai 2013 à Paris. Il est le principal concepteur de l'analyse stratégique en sociologie des organisations. À partir de 1999, il est membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

⁵⁰ Par contrat psychologique, nous entendons tous les éléments tacites des relations de travail. Il est constitué de perceptions que les employés et les employeurs ont des obligations réciproques les uns envers les autres.

Pour que des changements d'organisation du travail soient acceptés et que le personnel s'investisse dans leur mise en œuvre, des critères de réussite doivent être respectés.

Il est important de préciser que selon Christophe Dejours, Dominique Dessors et Pascale Molinier, un changement dans le travail ne peut réussir⁵¹ que si au moins deux critères sont réunis⁵² :

- Les objectifs motivant le changement doivent être clairs et partagés quant aux nécessités de le mettre en œuvre à court, à moyen et à long terme ;
- Le changement doit prendre en compte les savoir-faire construits antérieurement.

Nous en ajoutons un troisième :

- Les modalités du changement doivent être socialement acceptées.

Le non-respect de ces conditions entraîne automatiquement une forte résistance des salariés. Dans le cadre des transformations en cours, aucun de ces trois critères n'a réellement été respecté.

5.1.1 Des objectifs clairs et partagés, à court, à moyen et à long terme

Le ressenti unanime d'incertitude sur l'avenir démontre que les objectifs des transformations ne sont pas clairs. Certes, une partie des orientations et des décisions ne dépend pas de la DDFiP de la Nièvre. Cependant, même après l'annonce du maintien des sites de Cosne-sur-Loire et Clamecy pour une durée minimum de cinq ans, la direction n'a pas réussi à convaincre les agents de l'effectivité de cette mesure.

Le doute des agents sur la prise en compte de leur situation ne favorise pas la compréhension et l'acceptation des objectifs. Les récents transferts d'activité de Saint-Pierre-le-Moûtier et de Clamecy n'ont pas rassuré les agents. Au contraire, ces derniers ont bien perçu l'absence de prise en compte de leurs futures conditions de travail.

Concernant les objectifs à long terme, les choix dépassent le domaine de compétences de la DDFiP de la Nièvre. La crise sanitaire en cours risque de bouleverser les prévisions.

⁵¹ Le terme « réussir » doit s'entendre comme : celui de la réussite matérielle du changement (atteinte de ses objectifs économiques et organisationnels) et celui de la préservation de la santé des salariés au titre de l'obligation légale de sécurité.

⁵² C. Dejours, D. Dessors, P. Molinier, (1994) « Pour comprendre la résistance au changement » in *Documents pour le médecin du travail*, n°58, pp. 112-117, Éd. INRS & ministère du Travail – Direction des Relations du Travail.

5.1.2 Prendre en compte les savoir-faire construits antérieurement

Nous avons montré que le métier change sur de nombreuses dimensions. Ce changement modifie les pratiques comme travailler sur listes au lieu de traiter un dossier de A à Z. D'une part, il rend obsolètes des connaissances et fait perdre des compétences en spécialisant les postes et les tâches afférentes. D'autre part, il oblige à de nouveaux apprentissages liés, notamment, aux mutations internes.

Aucun dispositif n'accompagne ce changement, comme la formation aux nouvelles tâches et aux nouveaux outils informatiques. L'organisation compte sur le soutien des collègues « sachants » qui, surchargés, ne sont pas disponibles pour cette fonction supplémentaire.

Quand bien même le travail à distance est proposé, il est amputé de ce qui faisait son intérêt. Jusqu'ici, l'administration n'a pas porté une grande attention aux contenus des postes de travail. Ce critère de réussite du changement n'est pas satisfait.

5.1.3 L'acceptabilité sociale

Ce critère concerne surtout la question de la mobilité géographique des agents. Jusqu'à présent, la direction a surtout traité le problème par défaut. Quasiment aucun des agents concernés n'a voulu suivre sa mission. Certains sont restés sur place avec du travail à distance (Saint-Pierre), d'autres ont changé de service sur le même site, mais les opportunités ne sont pas nombreuses.

L'engagement de ne plus délocaliser les derniers sites pendant au moins cinq ans, ne peut être considéré comme une solution viable par les agents qu'à condition que les futures organisations soient définies très en amont avec des précisions sur les contenus des futurs postes.

En respectant ces conditions, ce critère de réussite du changement pourrait être satisfait.

5.2 Identification des facteurs de risques

Concernant la souffrance au travail ou les risques psychosociaux, rechercher les éléments qui les engendrent et les organiser dans la logique des critères du rapport Gollac⁵³ offre la possibilité de structurer des chantiers de prévention. Cette logique s'appuie sur le constat qu'il n'existe pas qu'une seule cause à l'apparition des risques psychosociaux, mais qu'il s'agit de l'accumulation de plusieurs facteurs.

Nous avons identifié des éléments pour chacune des catégories proposées par le rapport Gollac que nous récapitulons ci-dessous :

⁵³ Rapport du collège d'expertise sur le suivi des RPS, « Mesurer les facteurs psychosociaux de risques au travail pour les maîtriser », commandé par le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé (DARES – avril 2011) (voir chapitre 2.1.3).

L'organisation du travail (intensité du travail, temps de travail)

Nous avons montré dans les différentes parties de ce rapport que plusieurs déterminants de l'activité mènent à une augmentation de la charge de travail.

- soutenabilité du travail : manque d'effectif, travail dans l'urgence, pression sur les indicateurs ;
- transferts d'activité sans les effectifs afférents ;
- travail empêché : manque de moyens, interruptions de tâches ;
- flou organisationnel : les agents naviguent à vue.

L'autonomie (dans la tâche, prévisibilité du travail, développement des compétences, monotonie, conséquences négatives de l'autonomie)

- un travail segmenté qui provoque des pertes de compétences ;
- une perte d'autonomie et une diminution de la capacité d'agir ;
- une perte de visibilité des processus de travail ;
- parallèlement, une délégation des responsabilités sans marges de manœuvre : un « *débrouillez-vous* » délétère.

Les exigences émotionnelles (relation au public, contact avec la souffrance, peur, obligation de masquer ses émotions)

- l'interaction avec les contribuables (mécontentements de ces derniers versus devoir de réserve des agents) ;
- une souffrance éthique liée au sentiment de ne pas rendre service et à la perte du sens du métier ;
- un sentiment d'être inutile, obsolète.

Les rapports sociaux au travail (représentations des rapports sociaux, relations entre collègues, relations avec la hiérarchie, autres formes de relations à l'entreprise, relations avec l'extérieur de l'entreprise, violences internes)

- des agents qui se sentent éloignés et incompris de leur direction ;
- des agents qui ont le sentiment que leur direction ne connaît pas le travail ;
- des formes de soutien entre collègues et avec les responsables de proximité qui font tenir, mais contrariées par une indisponibilité croissante de ces derniers en lien avec l'augmentation de la charge de travail.

Les conflits de valeurs (conflits éthiques, qualité empêchée, utilité du travail)

- décalage des représentations sur la notion de service rendu aux contribuables entre la direction et les agents ;
- désaccord sur le « comment » fournir un service de qualité aux contribuables (par exemple : l'obligation d'utiliser le numérique pour l'utilisateur qui engendre de nombreuses erreurs à reprendre).

L'insécurité de la situation de travail (sécurité de l'emploi, du salaire, de la carrière, « soutenabilité » du travail, changements)

- pas de vision claire des restructurations ;
- incertitude sur l'avenir, pas de projection, pas de projet clair ;
- perte de repères (contenu du travail, pérennité des postes de travail) ;
- des agents qui pensent à la démission ;
- une conduite du changement faible.

5.3 Obligation légale de sécurité

En matière de santé et de sécurité au travail, le législateur assujettit l'employeur à une « obligation légale de sécurité » (articles 47, 48, 51 du décret 82-453, correspondant aux articles L.4121-1 et suivants du Code du travail). Cette prescription, dont l'infraction fait l'objet de sanctions civiles et pénales, doit être prise à la lettre : « l'obligation légale de sécurité » diffère totalement de l'obligation de moyens.

Ainsi, en distinguant clairement résultat et moyens, le législateur impose une démarche de prévention des risques mobilisatrice et concertée de tous les acteurs pour élaborer et mettre en œuvre des mesures appropriées propres à assurer et préserver la santé et la sécurité du personnel.

L'expertise de la santé au travail s'inscrit dans cette double obligation de résultat et de dialogue social. Elle est un outil⁵⁴ des représentants du personnel du CHSCT qui peuvent ainsi disposer du concours actif de professionnels indépendants, externes. Les analyses des experts, centrées sur la relation travail/santé, doivent leur permettre d'émettre des avis éclairés, de proposer des mesures de prévention et/ou d'amélioration des conditions de travail.

Nous ne pouvons que constater que les réformes engagées ne sont pas conformes à l'obligation légale de sécurité. En effet, centraliser des activités en transférant des postes sans agent ne peut que mettre en danger ceux qui auront à assumer cette charge nouvelle. La transformation des métiers qui les accompagnent représente un coût personnel important pour les agents. L'incertitude sur l'avenir et le contenu des postes de travail sont très anxiogène. Ces éléments constituent une situation délétère pour leur santé psychique et physique.

Dès le début de ce rapport, nous alertons sur les risques d'épuisement professionnel et de *burn-out*. Cette situation préoccupante peut engendrer des absences pour maladie nombreuses et importantes. Elle peut aussi conduire certains agents à des pensées suicidaires.

⁵⁴ Article 55 du décret 82-453 correspondant aux articles L.4612-1 à L.4612-6 du Code du travail.

6 Recommandations

La plupart des risques professionnels, qu'ils soient physiques, biologiques, chimiques, etc., sont le plus souvent associés à d'autres facteurs de risques de nature organisationnelle, et également à des facteurs culturels. Pour leur part, les risques psychosociaux et plus largement les risques socio-organisationnels sont, par nature, multifactoriels.

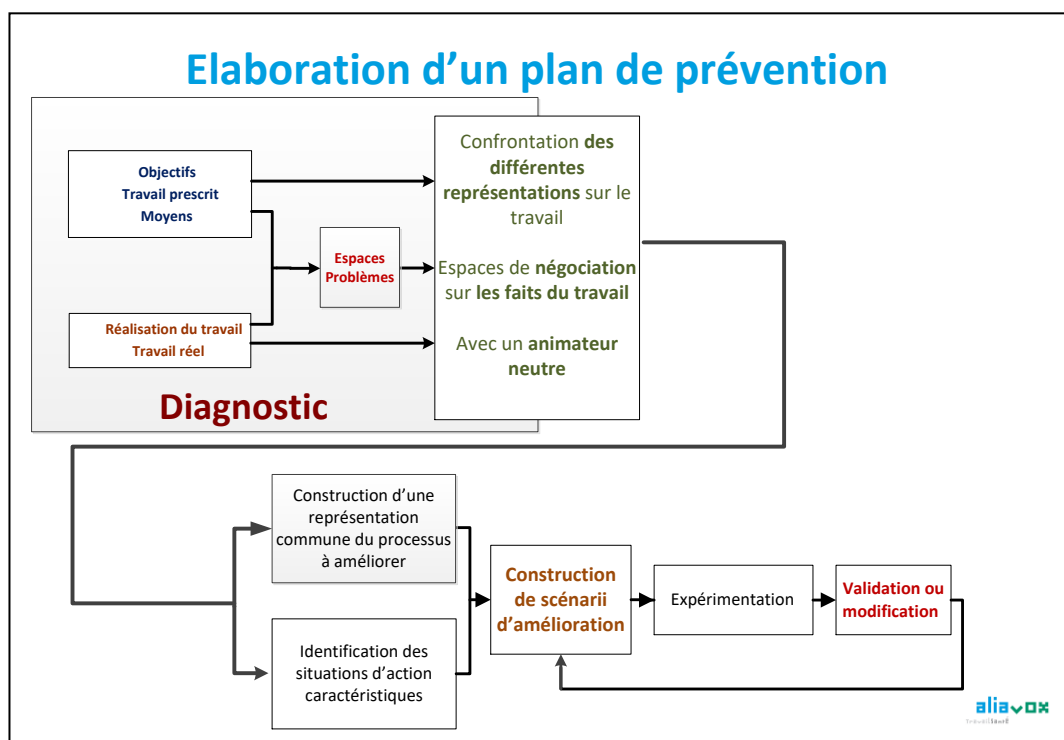
La toute première mesure de prévention consiste à expliciter le fait que le symptôme, qu'il soit un dysfonctionnement ou une altération de la santé (la pathologie physique ou mentale comme le sentiment d'échec ou d'impuissance du salarié), n'est pas la cause du problème mais la manifestation de l'existence d'autres difficultés sur lesquelles les opérateurs peuvent avoir prise ensemble.

Dissocier les effets des causes, c'est déjà s'engager dans une démarche de prévention en recherchant leur source qui trouvera à s'exprimer sur les multiples facteurs de risques, notamment socio-organisationnels, dans un environnement de travail toujours mouvant (se référer aux éléments didactiques du chapitre 2).

Les pistes de travail que nous vous soumettons ne sont pas des solutions aux troubles, ni des remèdes aux souffrances des salariés, ni quoi que ce soit qui donnerait l'illusion de la facilité. Ce sont des axes de travail pour permettre au CHSCT de structurer sa réflexion et de débattre du diagnostic, des recommandations et plus largement de la démarche de prévention à engager. Il s'agit de permettre à l'employeur de conduire une politique active de prévention des risques professionnels.

6.1 La démarche de prévention

La démarche de prévention doit se concevoir comme un processus sans cesse réactualisé. L'expertise que nous avons menée dans votre établissement s'inscrit comme une étape de ce processus. Elle en constitue une partie, ici, la phase de diagnostic.



Nous posons le postulat que chaque acteur possède une part d'expertise sur le travail (au sens de la connaissance des faits du travail).

L'objectif est d'identifier les espaces « problèmes » où existent des difficultés mais aussi où le processus fonctionne bien. Il faut, en effet, faire attention à ne pas supprimer des facilités en transformant le processus de travail. La confrontation des différentes représentations sur un même objet de travail doit aboutir à la construction d'une représentation commune à tous de ce que devrait être le travail dans un fonctionnement optimal (efficace et prévenant les risques).

Pour ce faire, il y a nécessité d'un espace de négociation sur les faits du travail. La présence d'un animateur neutre, celui-ci n'étant pas concerné par les enjeux quotidiens du travail, est indispensable. C'est un facilitateur qui permet à chacun de s'exprimer sans que les jeux de pouvoir n'interfèrent.

À partir des éléments de l'échange des points de vue sur le travail, des scénarii sont bâtis pour résoudre les problèmes identifiés. Un scénario est un ensemble de mesures destinées à supprimer ou à réduire un facteur de risque professionnel. Après validation par l'instance de pilotage et la direction, une phase d'expérimentation est mise en œuvre. Les résultats sont alors évalués, et les transformations sont validées ou modifiées. Si nécessaire, le scénario est alors revu.

6.2 Charge de travail /effectifs :

Rappelons que la charge de travail ne se résume pas à une somme de tâches réalisées dans une unité de temps. Cette approche implique de prendre en compte l'ensemble des contraintes auxquelles est soumis celui qui exécute le travail. En un mot, il s'agit d'évaluer le réel et non le théorique qui est forcément biaisé par le nombre important de postes vacants.

Dans le cas de la DDFiP 58, il est apparu un désaccord important sur l'appréciation de la charge entre la direction, les agents et leurs représentants. Pour prévenir les effets de la combinaison de la charge et du manque d'effectifs sur la santé, il convient de résoudre ce désaccord pour évaluer au plus juste la charge de travail, en tenant compte du nombre de tâches mais aussi de leurs difficultés et des compétences des agents. Sortir de ce conflit ne peut se réaliser qu'avec un dialogue social sincère.

Ce travail d'évaluation, au plus juste de la charge de travail, doit, notamment, s'appuyer sur les éléments suivants :

- Analyser le travail réel pour pouvoir évaluer la charge et les besoins en agents nécessaires.
- Revoir les écarts entre le TAGERFIP et les chaises réellement pourvues en relation avec la situation réelle (longues maladies, départs en retraite, temps partiels, etc.). Il s'agit également d'identifier les niveaux de charge acceptables par les agents.
- Dans le cadre des restructurations, il est nécessaire d'évaluer les charges réelles transférées :
 - Évaluer le retard accumulé dans les sites avant leur transfert ;
 - Évaluer les possibilités d'absorption de la charge sur Nevers en fonction du nombre d'agents suivant leur mission.
- Notes de service : Il conviendrait de revenir aux notes de synthèse rédigées par les responsables pour harmoniser leur application.

6.3 Formation

Nous avons noté l'absence d'accompagnement des agents aux transferts d'activité, notamment sur l'adaptation à leur nouveau poste. De même, il conviendrait de réfléchir à un soutien pour aider les agents à construire de nouvelles pratiques professionnelles en lien avec les transformations de la gestion de l'impôt.

Une telle démarche implique de distinguer les choix de moyens de formation (sur le tas, en salle, etc.) et les besoins (en fonction des parcours des agents, de leur expérience et de leur âge).

Il est nécessaire de porter une attention particulière aux points suivants :

- le temps nécessaire à la formation aux nouveaux outils et aux nouvelles règles fiscales ;
- prendre en compte l'expérience qui est perdue lorsque les « sachants » partent en retraite ;
- tenir compte de la problématique âge et formation et développer un dispositif spécifique :
 - permettre de donner des marges de manœuvre suffisantes pour s'adapter ;
 - anticiper les périodes de formation nécessaires pour former les seniors et leur donner le temps de construire leurs nouveaux savoir-faire.

En outre, il conviendrait de réfléchir aux conditions de transmission de l'expérience des seniors aux plus jeunes.

6.4 Accueil

Nous avons montré que le service d'accueil, qu'il soit physique ou téléphonique, cumule des difficultés qui ont des répercussions sur le fonctionnement de l'ensemble des autres services de Camille Baynac. Il est indispensable de revoir sa configuration spatiale et son organisation. Les reports de charge, à la suite des différents transferts d'activité, ont rendu ces postes intenable. Par exemple, recevoir du public et répondre simultanément au téléphone est impossible.

Il est nécessaire d'évaluer la charge réelle de travail tout au long du processus d'accueil, de la réception du contribuable (accueil physique ou téléphonique) au traitement définitif de son dossier et d'évaluer précisément les besoins en agents.

La pénibilité des postes d'accueil en box devrait également être évaluée afin d'envisager des rotations d'agents et de limiter les effets néfastes sur la santé (fatigue, épuisement ...).

6.5 Conduite du changement

Une véritable conduite du changement serait de nature à rassurer les agents. Sans poser d'actes concrets, la direction ne peut être crédible. Elle doit se tenir à une ligne claire et définitive sur ses projets. En effet, il est indispensable de ne plus faire croire aux agents qu'ils seraient des pions. Nous l'avons déjà affirmé, s'intéresser à leur travail est la clé de la réussite du changement. Les items suivants représentent le minimum incontournable pour restaurer un peu de confiance.

Ces balises doivent être respectées :

- Clarifier rapidement les évolutions de l'organisation à l'échéance de 2021 ;
- Travail à distance : définir quels seront les contenus et sous quelles conditions ?
En fait, il s'agit de définir le « comment » du travail à distance ;
- Anticiper sur les mutations pour que les agents soient immédiatement opérationnels (prévoir les identifiants, les habilitations et les matériels) ;
- Moyens :
 - donner les moyens pour travailler dans de meilleures conditions (modalités d'accueil, éviter les interruptions de tâches en fluidifiant les procédures en relation avec le contribuable) ;
 - améliorer les outils techniques :
 - téléphone, informatique ;
 - fiabiliser l'accès aux dossiers des contribuables pour les agents.

7 Annexe

Délibération du CHSCT

DÉLIBÉRATION DU CHSCT DE LA NIEVRE DU 4 DECEMBRE 2019

Exposé des motifs

Il nous est présenté au CHSCT ainsi qu'au CTL deux fiches concernant deux opérations de réorganisations au 01/01/2020 :

1. le transfert de l'assiette et du recouvrement des professionnels du SIP/SIE de Clamecy au SIE de Nevers.
2. le transfert du recouvrement de l'impôt des particuliers de la trésorerie mixte de ST Pierre le Moutier au SIP de Nevers.

Les mandatés au CHSCT ont identifié pour les équipes impactées de Clamecy, St Pierre le Moutier et Nevers les facteurs de risques suivants :

- inquiétudes quant aux futures missions : « seront-elles intéressantes, épanouissantes, enrichissantes », seront-elles réellement les mêmes ? entraîneront-elles des formations qui demandent du temps et de l'implication ?
- inquiétudes quant au lieu ou lieux d'exercice de ces missions
- incertitudes renforcées par l'absence d'un calendrier défini
- absence de stabilité ressentie depuis plusieurs années, sentiment de « navigation à vue » sans perspectives claires très anxiogènes
- perte de confiance dans la hiérarchie
- difficulté à rassurer les agents concernés par les restructurations car les perspectives sont encore floues et non définies
- interrogation quant à la nécessité d'un relogement : problème de la double résidence, augmentation des frais, diminution du pouvoir d'achat
- inquiétude quant à la rémunération future
- difficultés d'exercer sereinement les missions actuelles
- allongement du trajet entraînant des risques économiques, routiers et un déséquilibre de la vie privée sur la vie professionnelle (amplitude horaire plus importante)
- remise en cause du cursus professionnel créant une instabilité : demande de polyvalence
- insertion dans une nouvelle équipe de travail
- perte de compétences
- attachement à son service et à son travail
- perte de la qualité de vie : trajet en vélo ou à pied domicile/travail, possibilité de prendre ses repas chez soi le midi
- sentiment d'humiliation face aux propos dégradants qui apparaissent dans les médias affirmant que le nouveau réseau permettra de rendre un service de meilleure qualité
- sentiment d'avoir fait des efforts pour que les missions soient accomplies au mieux, efforts balayés d'un revers de la main
- désillusion, écoeurlement et démotivation
- rancœur

- sentiment d'être inutile, déconsidéré et dévalorisé
- information aux agents dans un délai trop court
- pas ou peu de concertation
- certains agents parlent de « phase de deuil, de longue agonie »
- les agents disent ne pas être dupes malgré les paroles rassurantes de l'encadrement
- « le ciel nous tombe sur la tête »
- sentiment de culpabilité : « qu'avons fait de mal pour mériter ce sort »
- incompréhension de la raison d'un tel bouleversement qui persiste même longtemps après le changement.

Dans les fiches présentées, très succinctes, il n'y a aucune prise en compte des incidences sur les conditions de travail et la santé des agents.

Délibération

Les mandaté-e-s au CHSCT de la DDFIP 58 constatent que la nouvelle présentation des fiches relatives au transfert de l'assiette et du recouvrement des professionnels du SIP/SIE de Clamecy au SIE de Nevers ainsi que le transfert du recouvrement de l'impôt des particuliers de ST Pierre le Moutier au SIP de Nevers ne répond pas à la nécessité de l'évaluation de l'impact de ces transferts sur les équipes de Clamecy, St Pierre le Moutier et Nevers, du point de vue de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des agents. Ils constatent également que les mesures de prévention des risques professionnels et notamment psychosociaux exposées par la direction ne répondent pas aux situations identifiées par les représentants du personnel conformément à leurs prérogatives (articles 47 à 53 du décret 82-453).

En conséquence et conformément à l'article 55 du décret N° 82-453 du 10 juin 1985, le CHSCT demande au président de faire appel à un expert agréé par le ministère du travail.

Sous réserve de l'accord du président du CHSCT, les mandaté-e-s du comité nomment le Cabinet ALIAVOX (agréé par le ministère du travail : article R.4614-6 du Code du Travail.) sis 24, Villa des Cailloux 95600 Eaubonne.

L'Expert agréé aura pour mission d'analyser l'impact sur la santé, la sécurité et les conditions de travail du transfert des missions de Clamecy et de ST Pierre le Moutier sur les agents de Clamecy, St Pierre le Moutier et Nevers concernés par ces transferts. Il analysera en particulier les incidences du point de vue des transferts de charge de travail, des risques routiers et des risques psycho-sociaux.

L'expert formulera, conformément aux dispositions concernant les experts agréés auprès des CHSCT, des préconisations et recommandations permettant au CHSCT d'élaborer des propositions de mesures préventives conformément aux dispositions de l'article 51 du décret 82-453, en termes notamment d'organisation du travail et d'effectifs.

Vote

Quorum : 5

Pour : 5

Contre : 0

Abstentions : 0

Suite à la délibération d'expertise, les élus du CHSCT nomment Madame RAGUILLAT Christine, Monsieur GUILLAUME Frédéric et Monsieur BOITEAU Eric pour suivre l'ensemble de la démarche d'expertise et représenter le CHSCT dans toutes les procédures administratives ou judiciaires qui seraient nécessaires pour faire mettre en œuvre la délibération du CHSCT.

Vote

Quorum : 5

Pour : 5

Contre : 0

Abstentions : 0

Conformément aux dispositions de l'article 55 du décret 82-453, faute d'accord du président, les membres du CHSCT demandent que les motivations de ce refus fassent l'objet d'une réponse argumentée sans délai. Dès lors la procédure d'arbitrage prévue par l'article 5-5 du décret n°82-453, s'appliquera.

Le secrétaire du Comité d'Hygiène et Sécurité et
des Conditions de Travail

Frédéric GUILLAUME



Le président du Comité d'Hygiène et Sécurité et
des Conditions de Travail

Dominique CORNUT

