

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL de 1^e classe

EXAMEN PROFESSIONNEL PAR VOIE D'AVANCEMENT DE GRADE

SESSION 2013

ÉPREUVE DE RAPPORT

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ↪ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ↪ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ↪ Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 1 page et un dossier de 26 pages.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

EXAMEN PROFESSIONNEL DE RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL DE 1^È CLASSE

SESSION 2013

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Durée : 3 heures / Coefficient : 1

Rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Sujet :

Rédacteur principal de 1^{ère} classe au sein de la commune de X (12 000 habitants), vous venez de prendre vos fonctions de responsable du service « guichet unique ».

Ce service résulte de la très récente fusion de deux services préexistants, pour devenir le guichet unique des prestations délivrées aux habitants de la commune. Il s'agit donc d'un lieu d'accueil, d'information, d'inscription aux principaux services à la population : état civil, consultation du Plan Local d'Urbanisme, réclamations de voirie et également pré-inscriptions scolaires, inscriptions à la restauration scolaire, aux activités périscolaires, sportives et culturelles.

Les agents du service, s'ils ne remettent pas en cause l'objectif de simplification des démarches rendues aux habitants, montrent entre eux une agressivité nouvelle et vous constatez une forte augmentation de l'absentéisme.

Dans un premier temps, votre directrice vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des éléments du dossier, un rapport sur la problématique des risques psychosociaux dans les collectivités territoriales.

8 points

Dans un second temps, il vous est demandé d'établir des propositions opérationnelles en vue de réussir la conduite du changement lié à cette réorganisation et de prévenir les risques psychosociaux.

12 points

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 26 pages

DOCUMENT 1 :	Risques psychosociaux : quel périmètre pour les collectivités ? <i>La prise en compte des risques psychosociaux dans les collectivités territoriales (extraits), Etude, CNFPT, juin 2012</i>	6 p.
DOCUMENT 2 :	Fusion : accompagner le changement pour prévenir les risques psychosociaux, <i>A. Lamour, Site internet de l'ANACT, 8 juillet 2010</i>	2 p.
DOCUMENT 3 :	Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ? (extraits), <i>Revue Travail et Changement, ANACT, n° 344, juillet/août 2012</i>	7 p.
DOCUMENT 4 :	Le cadre réglementaire en vigueur, <i>Identifier et prévenir les risques psychosociaux, Guide SECAFI à l'attention des représentants du personnel au CHSCT, 2010</i>	2 p.
DOCUMENT 5 :	Une méthode du réseau ANACT- Agir sur les conditions de travail dans les collectivités territoriales, <i>Jack Bernon et Stéphanie Rousset, Revue Travail et Changement, ANACT, n° 344, juillet/août 2012</i>	1 p.
DOCUMENT 6 :	Conduite du changement, risques psychosociaux et management, <i>Site internet ARAVIS, Innovation sociale en Rhône-Alpes, juillet 2011</i>	3 p.
DOCUMENT 7 :	La prévention des risques psychosociaux - Quelles responsabilités pour l'employeur public ? (extraits), <i>Cathy Schmerber, Neuvièmes rencontres professionnelles de l'École de la GRH, 29 novembre 2011</i>	2 p.
DOCUMENT 8 :	Prendre en compte les RPS dans le document unique, <i>Réseau ANACT, Kit méthodologique (extraits), 2012</i>	3 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension

DOCUMENT 1

Risques psychosociaux : quel périmètre pour les collectivités ?
La prise en compte des risques psychosociaux dans les collectivités territoriales (extraits),
Etude, CNFPT, juin 2012

RISQUES PSYCHOSOCIAUX : QUEL PÉRIMÈTRE POUR LES COLLECTIVITÉS ?

DE QUOI PARLE-T-ON ?

Les collectivités sont concernées par les débats qui animent l'ensemble de la sphère du travail sur le thème des risques psychosociaux. Elles partagent à ce titre les mêmes enjeux et les mêmes difficultés à définir et à délimiter le champ des risques psychosociaux.

Stress, harcèlement, souffrance, pression, surcharge de travail, malaise, burn-out, violences, mal-être, inquiétude, insécurité professionnelle, il y a une véritable difficulté dans les organisations territoriales à qualifier et à graduer la problématique des risques psychosociaux dans leur contexte spécifique.

Pour être plus juste, l'enjeu ne porte pas tant sur la définition des risques psychosociaux, car de nombreux cadres de références sont maintenant établis auprès des organismes spécialisés (INRS, ANACT, ministère du Travail...), que sur un besoin

d'appropriation de la problématique des risques psychosociaux par les collectivités.

Cette appropriation passe par un nécessaire travail de contextualisation d'une terminologie et d'un référentiel qui soient partagés et stabilisés par la chaîne d'acteurs de la collectivité. La majorité des collectivités et tous les acteurs rencontrés insistent sur ce préalable indispensable dans la réussite des démarches mises en œuvre. Quand ils évoquent leur expérience récente et les points de blocages, revient toujours ce problème d'un langage commun pour décrire des situations complexes.

De façon transverse à ces éléments de définition, beaucoup de collectivités observent que les risques psychosociaux concernent dorénavant des pathologies, notamment psychologiques, de plus en plus lourdes et des publics de plus en plus jeunes.

EXISTE-T-IL UNE SPÉCIFICITÉ DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

Si une spécificité existe, elle ne se situe pas au niveau des différents risques psychosociaux eux-mêmes, mais elle est liée au contexte particulier de la « gestion publique territoriale ». Les collectivités présentent en effet « des évolutions, dans certains contextes, ou des caractéristiques qui peuvent devenir des facteurs de risques ».

Les facteurs suivants ont été fréquemment évoqués par nos interlocuteurs :

- un continuum de réforme : les transferts de compétences, les réformes fiscales, la réforme territoriale et l'évolution de la carte intercommunale (...) placent les collectivités dans un environnement complexe, mouvant et incertain.
- La demande sociale en matière d'offre de service et de réactivité des services publics est de plus en plus exigeante vis-à-vis des organisations et des agents eux-mêmes.
- La particularité du diptyque élus-encadrants place parfois l'agent territorial dans un double système hiérarchique plus propice à provoquer des problèmes d'injonctions directes et de « court-circuitages ».

- Les alternances politiques peuvent potentiellement induire des changements organisationnels et managériaux.
- L'optimisation de l'action publique dans un contexte de moindres ressources conduit à des exigences croissantes de qualification, de polyvalence et d'adaptation des agents. Elle peut aussi engendrer des changements organisationnels fréquents et radicaux, des modes de management transverses (projet, organisation matricielle) qui sont parfois perçus comme insécurisants et déstabilisants,
- Enfin certaines catégories d'agents territoriaux paraissent plus sensibles aux risques psychosociaux :
 - une part importante d'agents occupant des métiers d'exécution et à forte pénibilité,
 - des agents d'exécution avec une moyenne d'âge élevée pour lesquels s'imposent déjà des problématiques de reclassement ou d'inaptitude physique,
 - de nombreux métiers en interface avec le public,
 - des catégories d'agents avec des mobilités de carrière très réduites.

LES CAUSES ET LES FACTEURS DÉCLENCHEURS DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX

Les causes et les facteurs déclencheurs ou aggravants de risques psychosociaux sont multiples et souvent difficilement dissociables des problèmes qui peuvent intervenir au niveau de la sphère privée.

Dans un environnement socio-économique qui devient plus fragile et plus tendu, nos interlocuteurs constatent que *l'espace professionnel tend à cristalliser des problèmes d'ordre privé*. Souvent les agents qui souffrent de risques psychosociaux sont également confrontés à des problèmes personnels importants de diverses natures : rupture familiale, logement, surendettement, désocialisation...

Les faits déclencheurs des risques psychosociaux ont très majoritairement pour dénominateur commun un moment ou une dynamique de rupture :

- sur le plan collectif : cette rupture correspond à un brusque changement organisationnel et managérial intervenant souvent après une longue période de *routine*,
- sur le plan individuel : cette rupture apparaît au moment d'une reprise d'activité après un arrêt de longue durée, après une agression, après un épisode de stress aigu ou un conflit.

Les causes des RPS, bien que multiples, obéissent à cette même typologie.

Parmi les causes principales évoquées au niveau collectif et organisationnel figurent :

- plus que les alternances politiques elles-mêmes, certains changements organisationnels qui s'inscrivent et qui s'affichent en rupture par rapport à des modes de gestion antérieurs perçus *comme plus conviviaux et paternalistes*,

- des modes managériaux très normatifs, des fonctionnements très dirigistes, des injonctions contradictoires, cet ensemble étant qualifié de *management pathogène*,
- la démultiplication des lignes hiérarchiques, l'opacité des organisations et l'inertie des circuits de décision,
- des logiques d'optimisation des moyens, de mutualisation mises en œuvre « *à marche forcée* ».

Sur le plan individuel, la perception des causes principales de souffrance au travail exprimées relèvent :

- d'un manque structurel de moyens,
- d'une augmentation de la charge de travail corrélée au non-replacement des départs d'agents,
- d'une tendance à la disparition des solidarités dans les relations de travail,
- d'un sentiment de frustration, de non-reconnaissance, de démotivation, d'irrespect des supérieurs ou collègues,
- d'une solitude dans l'emploi, d'un isolement géographique et socioprofessionnel par rapport aux collègues et à l'encadrement,
- d'activités très morcelées et disparates qui interrogent l'agent sur le sens de son travail,
- de conflits interpersonnels non résolus et *durablement installés*.

Si les causes sont identifiables, les problématiques de souffrance au travail sont le plus souvent diffuses en dehors des situations dramatiques qu'elles peuvent engendrer parfois. De ce fait, elles sont souvent la conséquence d'une conjonction de causes multiples et de circonstances particulières tant professionnelles que privées.

LES PUBLICS LES PLUS EXPOSÉS AUX RISQUES PSYCHOSOCIAUX

Les risques psychosociaux tendent à concerner plus fréquemment des catégories d'agents sensibles ou exposés que les collectivités identifient assez nettement aux côtés des cas isolés.

Ces catégories portent sur :

- Les métiers en relation avec les publics. Les collectivités distinguant :
 - ceux en interface avec un large public : chargé d'accueil, agent de collecte, agent d'exploitation de la voie publique, agent d'accueil et de surveillance du patrimoine, gardien d'immeuble, policier municipal,
 - ceux en relation avec des publics sensibles : agent d'intervention sociale et familiale, agent d'accueil social, travailleur social, agent d'accompagnement de l'enfance,
 - ceux en situation professionnelle d'aide et d'écoute des usagers liés à une situation d'urgence : agent de centre d'appel, agent des standards du type Allo Mairies, agent des services d'urgence sociale.
- Les métiers à forte charge émotionnelle et psychologiquement usants : métiers de la sécurité et de la prévention, intervenants des services d'incendie et de secours, métiers du funéraire, animateurs et éducateurs sportifs (par exemple les maîtres-nageurs), assistants d'accueil petite enfance, métiers du travail social en général.
- Les agents des écoles, des collèges et des lycées, notamment les personnels récemment transférés de l'Éducation nationale, pour des raisons qui tiennent notamment aux problèmes suivants :
 - le double ou triple rattachement fonctionnel et hiérarchique : collectivité, gestionnaire-intendant, chef d'établissement,
 - des charges de travail et une pénibilité importantes de certaines tâches,
 - des incivilités fréquentes de la part des élèves et des parents d'élèves,
 - une polyvalence subie des activités,
 - un isolement professionnel,
 - une faible reconnaissance professionnelle et des perspectives d'évolution de carrière réduites.
- Certains cadres intermédiaires ont fréquemment le sentiment *d'être pris en étau entre le haut et le bas de la ligne hiérarchique* ; certains encadrants de proximité se sentent

insuffisamment formés et armés pour conduire des fonctions **d'encadrement auxquelles ils ont pu accéder par le "simple" fait de l'ancienneté.**

D'une façon générale, les cadres s'estiment soumis à des charges de travail et à une pression plus forte qu'auparavant. On leur demande notamment *de jongler en permanence avec des postures managériales qui oscillent entre écoute et médiation, sanction et évaluation, fermeté et conciliation.*

Pour les acteurs en charge des risques psychosociaux, ces publics en souffrance sont parmi les plus difficiles à identifier. En effet, les cadres, peut-être davantage que pour d'autres catégories d'agents, ont de réelles difficultés à signaler leurs problèmes de souffrance au travail ou à solliciter un accompagnement. Cette interpellation pourrait être perçue par eux-mêmes et par l'entourage professionnel comme une remise en cause et un échec personnel.

- Globalement, les agents de catégorie C, quel que soit leur métier, représentent des publics sensibles et à risque dès lors qu'ils sont confrontés à :
 - des tâches physiques usantes,
 - des antécédents médicaux importants, des inaptitudes physiques, un âge avancé,
 - une situation de fin de carrière, « fatigués, usés » physiquement et psychologiquement et sans perspective de progression.

Si les collectivités identifient assez bien les publics sensibles a posteriori, il n'est jamais évident pour elles d'identifier préven-

tivement des agents en souffrance. D'une part, c'est souvent au moment où survient la crise que les causes peuvent apparaître plus clairement et que l'on peut faire le lien entre un agent et une catégorie de public à risques. D'autre part, les risques psychosociaux sont encore très largement un sujet tabou pour les agents.

Se déclarer ou être reconnu en souffrance est un passage à l'acte difficile et engageant pour l'agent. C'est aussi mettre à jour et officialiser *un problème qui touche à l'intime de l'agent et qui peut aussi avoir des répercussions sur un niveau collectif.*

S'exposer ainsi ouvre sur un paradoxe. À la fois, l'agent a suffisamment confiance dans sa collectivité pour mettre à jour un problème et, dans le même temps, il craint en retour un jugement et/ou une absence de soutien : *à quoi ça sert, de toute façon on n'est jamais soutenu.*

Parmi les craintes ressenties et vécues, les agents redoutent le jugement des collègues, des supérieurs, des pairs, sur un risque psychosocial qui peut apparaître comme un aveu d'échec, d'incapacité à faire. Les responsables de SDIS évoquent à ce titre combien les risques psychosociaux sont délicats à traiter auprès des sapeurs-pompiers, *porteurs de cette image de héros infaillible.*

Ce tabou « s'exprime » dans les faits autant *par le silence que par des revendications indirectes de la part des agents qui tentent d'attirer l'attention comme ils le peuvent, ce que les DRH des collectivités appellent fort justement des revendications écrans ou des revendications d'alerte.*

(...)

QUELS RETOURS DES ACTEURS SUR LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX ?

LES DIRECTIONS RESSOURCES HUMAINES

Les directions ressources humaines et leurs services : services du dialogue social, services prévention et conditions de travail, services santé-social, sont en première ligne sur le pilotage des dispositifs liés aux risques psychosociaux.

Les risques psychosociaux constituent en eux-mêmes un champ de tension :

- les services ressources humaines interviennent dans un contexte généralisé de masse salariale contrainte qui peut lui-même générer des souffrances au travail. *Gérer une organisation à effectif constant rend d'autant plus problématique la gestion de la charge de travail par emploi et la résolution des cas de risques psychosociaux,*
- une autre difficulté réside dans la conduite du dialogue social dans un contexte de tension organisationnelle forte. Il tend à induire une radicalisation des positions entre acteurs. Les risques psychosociaux viennent souvent cristalliser les revendications à partir d'un fait qui peut être isolé.

Les services des directions ressources humaines expriment souvent leur malaise à se sentir dans un entre-deux, à être à la fois juges et parties entre l'analyse d'un problème et les solutions préconisées pour le résoudre. Ils s'interrogent également sur la légitimité de leur position et sur leur rôle dès lors qu'ils interviennent sur les aspects organisationnels et managériaux : *cette responsabilité ne devrait-elle pas relever exclusivement de la direction générale ?*

LES ENCADRANTS

Les encadrants ont très souvent le sentiment d'être pointés du doigt dès lors que nombre de situations de risques psychosociaux renvoient directement ou indirectement à des aspects organisationnels et managériaux. *Les cadres se sentent en responsabilisation croissante, d'une part, parce qu'ils peuvent être remis en cause dans leurs pratiques si elles sont génératrices de tensions et de mal-être et, d'autre part, parce qu'on leur demande*

Enfin, les services des ressources humaines reconnaissent que la prise en compte des risques psychosociaux tend à faire évoluer leurs pratiques au-delà de la mise en œuvre et du suivi des dispositifs :

- au côté des médecins et des psychologues, les services emplois-compétences, formation, carrière sont davantage mobilisés par les démarches et les commissions liées au reclassement, à l'accompagnement des mobilités ou au maintien dans l'emploi des agents,
- ils sont plus qu'auparavant associés ou consultés dans le cadre des projets de service et d'organisation,
- la mise en œuvre des dispositifs de prévention des risques psychosociaux a très souvent été l'occasion de s'ouvrir à des partenariats extérieurs (universités, centres hospitaliers, ANACT-ARACT, INRS) et de développer les échanges de pratiques avec d'autres collectivités,
- les directions des ressources humaines sont plus sensibilisées aux aspects de coaching, d'analyse de pratique ou tout simplement de formation interne sur les aspects de conditions de travail et de prévention des risques psychosociaux,
- les collectivités renforcent leur « outillage » en mettant en place des observatoires des conditions de travail pour compléter les indicateurs existants et pour mieux évaluer et anticiper les risques professionnels.

d'être vigilants et de savoir détecter des troubles qui pourraient affecter leurs collaborateurs.

Enfin, comme pour d'autres agents, les cadres s'estiment sous pression, pris en tenaille entre leur charge de travail et des objectifs de performance toujours plus contraignants. Plusieurs médecins et psychologues remarquent d'ailleurs comme une

nouveauté le fait que des cadres viennent maintenant les consulter.

Certains interlocuteurs estiment que l'on place de plus en plus les encadrants dans des postures professionnelles impossibles à tenir. Ils doivent savoir concilier souplesse, médiation, écoute, motivation et des aspects d'autorité, de fermeté de la relation hiérarchique, de progression à marche forcée des changements organisationnels. L'un de nos interlocuteurs s'interrogeait :

« à défaut de pouvoir responsabiliser tous les agents sur les risques psychosociaux qui sont bien un problème collectif, est-ce que l'on n'en demande pas trop aux cadres ? »

De fait, beaucoup des acteurs rencontrés s'accordent à dire que « l'implication des managers sur les risques psychosociaux est à renforcer », or ceux-ci n'en ont pas nécessairement les moyens et continuent de se sentir démunis.

LES ACTEURS DU DOMAINE MÉDICOSOCIAL ET DE LA PRÉVENTION

LES MÉDECINS DU TRAVAIL

Les médecins pointent la difficulté à cerner ces notions de mal-être au travail et leur imbrication avec la sphère privée. Premiers maillons dans le repérage et le signalement des risques psychosociaux, ils observent des pathologies de plus en plus diverses et graves.

Le positionnement des médecins de médecine professionnelle n'est pas simple dans les dispositifs RPS mis en place.

Avec une culture professionnelle très marquée par la consultation et le rapport individuel, par le secret et la déontologie professionnels, par une forme d'indépendance également, le médecin du travail est appelé avec les risques psychosociaux à intervenir sur un niveau collectif, à partager des informations avec d'autres professionnels non-médecins. Certains médecins soulignent le paradoxe des positions qu'ils ont à tenir ce qui explique que certains contribuent aux dispositifs avec une certaine réserve et défiance.

Des acteurs, y compris des confrères, leur reprochent de se retrancher derrière le secret professionnel et à trop vouloir médicaliser certaines situations dont les causes relèvent pourtant d'un niveau collectif et organisationnel.

LES PSYCHOLOGUES

Le défaut de reconnaissance du travail et les modes de management inadaptés occupent, selon eux, une place centrale dans les risques psychosociaux.

Les psychologues partagent avec les médecins, cette difficulté déontologique à s'inscrire à la fois au niveau du suivi individuel et au plan collectif en matière de diagnostic et d'intervention.

Ils s'estiment comme les médecins encore trop souvent positionnés sur les dispositifs d'alerte et de signalement et insuffisamment investis et associés en amont sur la prévention et en

particulier sur l'animation de groupes d'analyse de pratiques professionnelles.

LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DU PERSONNEL

Comme les psychologues avec lesquels ils travaillent souvent de concert, les travailleurs sociaux soulignent les pertes de solidarité dans les rapports sociaux en général et dans les relations de travail en particulier.

Lieux d'écoute sociale et d'alerte, ils reconnaissent être davantage impliqués dans les risques psychosociaux, mais considèrent qu'ils disposent de moyens d'action insuffisants tant sur les aspects individuels que collectifs. *Notre accompagnement ne peut être que complémentaire à un suivi plus global.*

LES PRÉVENTEURS

Les risques psychosociaux font maintenant partie prenante des documents uniques de sécurité qui intègrent les problématiques plus globales de santé et de conditions de travail. Les risques psychosociaux restent le parent pauvre de la prévention. Beaucoup plus difficiles à appréhender que les accidents de travail et les risques propres à certaines activités professionnelles, ils ne font pas encore spécifiquement l'objet de plans et de mesures de prévention.

Selon les préventeurs, les risques psychosociaux incitent, comme pour les méthodes d'accidentologie, à appliquer des méthodes d'analyse systémique et des approches pluridisciplinaires dans lesquelles les questions d'organisation et de conditions de travail sont plus présentes.

Vis-à-vis des risques psychosociaux, les ACMO sont des relais importants car nombreux, répartis au sein des directions, organisés en réseau. Ils permettent la remontée d'informations, favorisent les signalements et par voie de conséquence la réactivité des dispositifs.

LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Les organisations syndicales sont très actives et très investies dans les questions de bien-être au travail. Elles se sont le plus souvent engagées dès l'origine dans les réflexions et les démarches conduites.

Elles ont majoritairement validé les procédures et dispositifs mais mettent en cause souvent leur caractère inabouti, complexe et opaque. Quant à la communication qui entoure les dispositifs, elles se demandent parfois si elle ne traduit pas qu'une volonté d'affichage.

Globalement, les organisations syndicales regrettent que les dispositifs soient trop centrés sur les aspects individuels et sur la médicalisation des suivis. De ce fait, *ces approches trop restrictives tendent à masquer la dégradation des conditions de travail : pressions managériales, surcharge de travail, manque d'effectifs et de moyens. Le management en particulier, en relayant les objectifs de performance, est l'un des vecteurs principaux de la souffrance au travail.*

Les directions de ressources humaines reconnaissent un rôle important aux organisations syndicales qui sont les capteurs du climat social. *Si elles sont dans leur rôle, les organisations syndicales ont tendance à engager la responsabilité des encadrants et de l'organisation ; elles n'évitent pas l'écueil d'instrumentaliser la souffrance au travail pour revendiquer plus d'effectifs et de moyens.*

ET LES ÉLUS ?

Il est difficile de restituer leur position dès lors qu'ils ne font pas partie des acteurs rencontrés pour les besoins de cette étude.

En revanche, le retour des acteurs rencontrés sur la position des élus est relativement critique. Même si les positions évoluent, les élus sont considérés comme étant souvent réticents à s'engager directement dans la gestion des risques psychosociaux. Le fait même de parler des risques psychosociaux ne véhicule par une image positive de la collectivité et de sa gestion. *Ils*

Les organisations syndicales, quant à elles, regrettent le déni affiché parfois par les directions générales et les services de ressources humaines vis-à-vis des problèmes de risques psychosociaux, qui ont très souvent tendance à accorder un soutien inconditionnel à la hiérarchie.

Face à ces positions, organisations syndicales et services de ressources humaines « militent ensemble » pour se donner un cadre déontologique dans la gestion des risques psychosociaux. *Le cadre dans lequel les DRH doivent gagner en neutralité et les organisations syndicales doivent trouver un juste milieu entre représentation d'un individu en souffrance et revendication collective.*

finissent par sortir de leur réserve lorsque le problème devient très grave, quand il dépasse les murs de la collectivité et que leur responsabilité peut être mise en cause.

La vigilance et la mobilisation des élus à l'égard des risques psychosociaux tendent toutefois à s'accroître. Leur implication sur ce sujet se fait plus présente en particulier à travers le dialogue social et les instances paritaires

DOCUMENT 2

Fusion : accompagner le changement pour prévenir les risques psychosociaux,
A. Lamour, Site internet de l'ANACT, 8 juillet 2010

Fusion : accompagner le changement pour prévenir les risques psychosociaux

Publié le 08/07/10 par a.lamour |

Inquiétudes, niveau de stress jamais atteint, risque de dégradation physique et psychique des agents : la fusion de ces deux services publics génère des situations alarmantes. Ce n'est pas tant le changement qui est en cause, mais la manière de le conduire.

note: Fiche signalétique

Effectif : 3000 - **Activité :** Etablissement public - **Région :** Nord-Pas-de-Calais
Mise à jour : 08/07/10

Présentation

Ce service public de l'emploi est né de la fusion de deux entités indépendantes, et ce, dans un contexte de forte augmentation de la demande d'emploi. Des sites mixtes sont mis en place, avec l'organisation de la nouvelle offre de service et notamment le guichet unique où chaque demandeur d'emploi pourra bénéficier de l'ensemble des services.

Demande de l'entreprise

Cet ambitieux projet génère d'importantes inquiétudes des salariés, relayées par les syndicats. Ceux-ci font état d'une dégradation importante des conditions de travail, d'un niveau de stress jamais atteint pour les salariés et d'un risque important de dégradation de l'état de santé psychique et physique des agents. Dans le cadre de l'action du CHSCT, l'entreprise veut savoir en quoi le processus de déploiement des sites mixtes et plus généralement de la fusion, contribue au développement des risques psychosociaux.

Démarche

Partager la compréhension des phénomènes. Se doter d'un modèle et d'un vocabulaire communs. Objectiver les difficultés rencontrées par les salariés du nouvel établissement et repérer les facteurs de risques. Tels sont les objectifs.

Pour ce faire, un diagnostic est mené conjointement avec la référente régionale « conditions de travail et santé au travail » et les conseillers en organisation dans 4 sites nouvellement créés dans le cadre de la fusion. Il s'agit d'éclairer les liens entre la nouvelle organisation, l'organisation cible, la question identitaire, l'apprentissage de nouvelles compétences, la charge de travail, le management et leurs effets combinés sur la santé des salariés.

Même si les collaborations existaient entre les salariés de 2 ex-institutions, la création d'un seul collectif sous un même toit pose une foultitude de problèmes d'aménagement d'espaces et donc de conditions de travail. Les configurations à 2 implantations sont nombreuses et compliquent la tâche des salariés en générant des déplacements et en obligeant à anticiper sans cesse sur ses activités futures. Si le volontarisme des salariés facilite la cohabitation, les différences de statuts, d'horaires et de salaires sont susceptibles d'engendrer des conflits potentiels.

Le projet d'organisation prévoit un interlocuteur unique pour chaque usager : le conseiller personnel. Cette idée apparemment simple sous-entend pour le conseiller de maîtriser un spectre très large de compétences allant de la liquidation du dossier d'allocation à l'accompagnement à l'emploi. S'ils sont complémentaires, ces

métiers sont distincts. Ce changement interpelle le sens du travail pour chacun des salariés d'autant que le déploiement de la nouvelle organisation ne s'est pas appuyé sur une forte mobilisation des collectifs de travail et s'est caractérisé par un calendrier très court. L'apprentissage des nouvelles compétences s'est appuyé sur un dispositif qui s'est révélé insuffisant pour répondre à l'ambition affichée. Cette acquisition insuffisante des compétences fragilise fortement les salariés très sensibles à la qualité de service apportée aux usagers.

Autre facteur de mal-être, la charge excessive de travail s'est renforcée sur la période en raison de l'augmentation du nombre d'usagers et du fait du passage à la nouvelle organisation. Dans ce contexte, les exigences de performance sont restées très élevées. Les salariés s'interrogent de plus en plus sur les compromis réalisés entre la nécessité d'atteindre le résultat et la qualité du service rendu. Les questions de sens et de qualité de travail sont donc au cœur des préoccupations des salariés. L'absence d'échanges et de construction collective sur ces dimensions essentielles de leur engagement s'avère être un facteur de risque important.

Maillon essentiel dans une telle réorganisation, l'encadrement sur les sites apparaît déstabilisé par une absence de cadre défini et lisible, l'urgence comme mode de travail permanent et une forte attente de soutien des niveaux n+1 et n+2.

Bilan

Le partage de ces enseignements constitue un levier qui conforte l'engagement de tous les acteurs dans la poursuite de l'action.

Ce n'est pas le changement en lui-même qui génère des craintes ou de la résistance mais la conduite du projet de changement qui explique cette dégradation du climat social.

L'entreprise identifie les points faibles de sa conduite de projet notamment la faible association des collectifs dans la construction de l'organisation mais aussi en matière de sens du travail et de qualité de service rendu. Chaque salarié n'a pu jusqu'ici construire son propre parcours en fonction de ses aspirations, compétences et aptitudes. Le plan de prévention des risques psychosociaux intègre aujourd'hui une volonté d'agir sur l'identité et la culture commune, l'organisation, la charge de travail et les conditions d'apprentissage. L'articulation entre le projet régional et les projets locaux et notamment la question des parcours individualisés des salariés seront au cœur d'une expérimentation.

DOCUMENT 3

Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ? (extraits),
Revue Travail et Changement, ANACT, n° 344, juillet/août 2012

Les tensions influant sur les conditions de travail n'épargnent pas les agents de la fonction publique territoriale. Agir implique un trio d'acteurs : élus, direction des services et syndicats, avec un nouvel interlocuteur : le comité d'hygiène et de sécurité, qui intègre désormais le volet « conditions de travail ».

Un fait significatif des changements, depuis quelques années, dans la fonction publique territoriale : le Réseau Anact enregistre des demandes d'accompagnement de collectivités souvent orientées vers la montée des risques psychosociaux... Notamment dans les mairies. La traduction, sans doute, des

modalités de la performance sont donc hétérogènes mais, dans tous les cas, la préoccupation est partagée. Par exemple, à travers l'approche tentant de faire de chaque « usager » un « client » soucieux d'un service efficace, qualitatif, rentabilisé... L'utilisation plus répandue du mode « projet » comme système d'organisation du travail achève de

transformation significative des enjeux dans les fonctions publiques autour d'une nouvelle vision de la santé et de la sécurité, avec une nouvelle place donnée aux conditions de travail (voir encadré).

→ Trois familles d'acteurs

« Débattre de l'organisation du travail dans une mairie, par exemple, peut créer des opportunités d'amélioration des conditions de travail des agents, explique Stéphanie Rousset, directrice de l'Aract Auvergne relatant l'accompagnement de la ville de Clermont-Ferrand dans une démarche de prévention des risques psychosociaux (voir p. 12). Cela peut aussi soulever des tensions, des conflits de légitimité, entre chacun des groupes d'acteurs lors de la construction de plans d'action. On y côtoie l'autorité territoriale – le maire et ses adjoints –, l'administration, représentée par la direction générale des services, et les organisations syndicales. Ainsi, le rôle et la place de l'élu doivent être clairement définis par une délégation du maire pour ne pas laisser s'installer un flou sur celui qui porte cette "autorité territoriale" et donc fragiliser la prise de décisions. » Jack Bernon, responsable du département Santé et travail de l'Anact accompagnant la ville de Lyon, également dans une démarche de prévention des risques psychosociaux (voir p. 8-9), confirme : « Avec ces trois familles d'acteurs, les relations se placent dans une triangulaire susceptible de brouiller les positionnements. Par ailleurs, les grandes collectivités territoriales sont d'importants employeurs de main-d'œuvre, des milliers de salariés s'y côtoient et de nombreux métiers y sont exercés : comment installer un système de pilotage cohérent et visible



« Comment installer un système de pilotage cohérent et visible dans une organisation qui ne possède pas un seul cœur de métier mais une multitude ? »

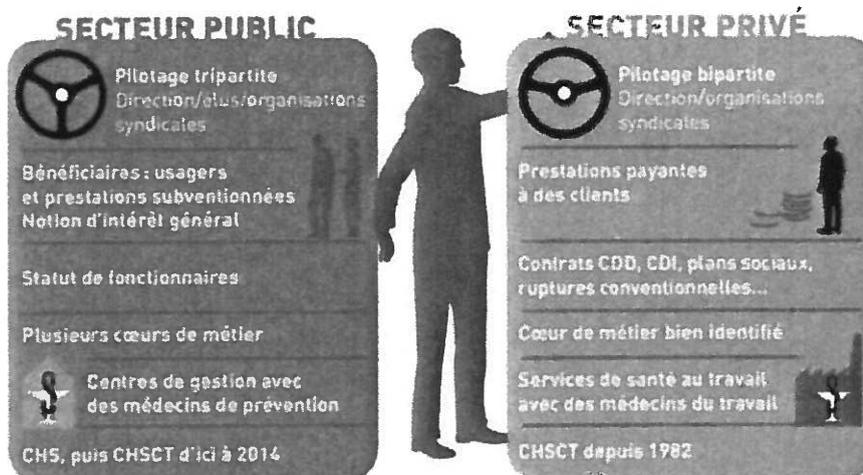
Jack Bernon, responsable du département Santé et travail de l'Anact

transformations d'une fonction publique s'organisant sur fond de décentralisation, de transferts ou de regroupements de compétences inscrits dans trois lois (1982, 1984 et 2004). Et même si le secteur local n'entre pas, juridiquement, dans le champ de la loi organique relative aux lois de finances, les enjeux de performance de la gestion et de transparence démocratique en matière de finances publiques sont partagés par les collectivités locales. Chaque collectivité définit ses objectifs et ses indicateurs. Les

rapprocher le fonctionnement des collectivités territoriales de celui du secteur privé. Une question se pose alors : si la gestion des collectivités tend vers celle des entreprises, peut-on y traiter le sujet des conditions de travail de la même façon ?

De fait, un accord datant de 2009 modifie les CHS (comités d'hygiène et de sécurité) de la fonction publique sur le mode des instances représentatives du secteur privé : les CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Une

Les différences entre secteur public et secteur privé



dans une organisation qui ne possède pas un seul cœur de métier mais une multitude ? Comment manage-t-on des agents travaillant aussi bien dans les écoles, les cantines ou à la voirie et dont l'unique point commun est le service public ? ».

→ Le service public en question

Toutes les réformes visant la performance ont ajouté une difficulté : celle de la sous-traitance de certaines activités qui seraient plus efficacement menées par le secteur privé. « Les fonctionnaires des collectivités territoriales se voient signifier dans la sous-traitance de services un message parfois difficile à entendre, qui met à mal



« Le temps est un allié qu'il faut s'assurer d'avoir avec soi. »

Stéphanie Rousset, directrice de l'Aract Auvergne

la notion même de service public, ajoute Stéphanie Rousset. La définition d'un service public performant n'est pas la même pour tous les agents. Beaucoup peuvent considérer que cette performance recherchée à travers une meilleure rentabilité est une remise en cause de la notion de service public. » Un attachement au service public que l'on retrouve jusque dans le vocabulaire : « la mue de "l'usager" en "client" n'est pas réalisée, corrobore Jack Bernon. Les mots ont un sens. Les fonctionnaires territoriaux sont très attachés à l'éthique de service public ».

Si l'on pousse la comparaison avec le secteur privé, cette fois-ci dans la

similitude des situations de travail et des risques qu'elles comportent, « les conflits interpersonnels, interservices ou entre directions y sont davantage exacerbés, ajoute Jack Bernon. Les processus de recrutement ou de nomination doivent être irréprochables, sans interférences, sous peine de mettre longuement à mal l'équité dans les équipes. Tout écart à la légitimité gangrène les relations et pèse lourdement sur les conditions de travail des agents. La mobilité mériterait d'être encouragée, compte tenu de la multitude de métiers. Le positionnement et les responsabilités parfois peu explicites des acteurs ne permettent pas toujours des arbitrages clairs sur le travail et son organisation ».

Ce sont donc tous ces éléments sur lesquels il faut investiguer lorsqu'une collectivité territoriale souhaite améliorer les conditions de travail (voir p. 15), non sans avoir intégré un facteur primordial, plus fort encore que dans le secteur privé : celui du temps. « Le temps est un allié qu'il faut s'assurer d'avoir avec soi, conclut Stéphanie Rousset. Car créer un lien qui n'existait pas entre les acteurs pour qu'ils puissent débattre ensemble du travail d'une manière nouvelle, avec plus de concertation, nécessite de construire les conditions de la confiance entre eux. »

Béatrice Sarazin (rédactrice en chef)

MAX MASSE,

Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques (MSSTFP)

Les CHSCT ont été institués dans une logique de construction de la santé au travail

L'accord du 20 novembre 2009 transforme les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) de la fonction publique en comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). L'ajout des termes « conditions de travail », élargissant l'approche antérieure de l'hygiène et sécurité, a été négocié en 2008 par les organisations syndicales lors des demandes du ministre de la Fonction publique, Eric Woerth, sur la question des mobilités professionnelles dans les fonctions publiques. Dans ce cadre, les organisations syndicales ont demandé, et obtenu, de négocier sur les conditions de travail. L'accord, signé quasi unanimement, concerne 4,2 millions de

fonctionnaires et agents publics. Son intérêt et son exemplarité ? Fixer un cadre conceptuel et arrêter des mesures techniques et opérationnelles. Les CHSCT du secteur public ont été institués dans une logique de construction de la santé et non plus seulement de prévention des risques. On a gagné en cohérence et en visibilité vers une forme de gouvernance de la santé-sécurité qui permet de revisiter le travail et son organisation.

Plus d'informations sur le site de la Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques : www.intel-p-sstfp.travail.gouv.fr (voir aussi références page 16)



ÉDITORIAL

Jean-Baptiste Obéniche,
directeur général*
de l'Anact

Trente années séparent les lois « Auroux » de 1982, instituant les CHSCT du secteur privé, de l'accord de 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, prévoyant de transformer les CHS en CHSCT. Un changement qui se confronte à la réalité du terrain : comment les conditions de travail sont-elles aujourd'hui prises en charge dans le secteur public ? Le réseau Anact, fort de ses expériences d'accompagnement, plus particulièrement auprès de collectivités territoriales, apporte des éléments de réponse et dresse un bilan. Premier constat : si les collectivités territoriales sont des organisations complexes, en matière de missions, d'activités et de gouvernance, les réflexions sur l'organisation du travail

« Les acteurs des collectivités sont encore "neufs" en méthode pour améliorer les conditions de travail. Ceci recèle un potentiel d'innovation inédit. »

– versus administration des missions – sont encore peu nombreuses ou abouties. Deuxième constat : les acteurs des collectivités sont encore « neufs » en méthode pour améliorer les conditions de travail. Cette situation de départ recèle un potentiel d'innovation inédit en termes d'organisation du travail, de dialogue social et de conduite du changement. Une opportunité dont les élus, les directions des services, les représentants des salariés et ceux qui les accompagnent peuvent s'emparer. Car si les collectivités innovent, tous les actifs, fonctionnaires ou non, auront à y gagner.

* J.-B. Obéniche n'est plus directeur général depuis le 1^{er} juin 2012.

Faire mûrir le dialogue social :

Œuvrer efficacement sur la très grande diversité des conditions de travail dans le service public territorial nécessite l'implication des élus comme des organisations syndicales. Pour cela, un outil parmi d'autres : les CHSCT nouvellement instaurés.

Le point de vue **des partenaires sociaux** Propos recueillis par Béatrice Sarazin

L'AMF est le représentant privilégié des communes et des intercommunalités. Comment les accompagne-t-elle sur le sujet des conditions de travail ?

Nous sommes conscients qu'il y a là un enjeu fort. Le contexte est connu : forte proportion d'agents de catégorie C dont les métiers sont physiques (voirie, espaces verts, services techniques...) et proportion de salariés de plus de 50 ans importante. De plus, avec l'obligation de l'intercommunalité d'ici au 1^{er} juin 2013, la mutualisation modifiera l'organisation du travail. Nous savons que les questions de santé-sécurité sont importantes. Mais nous n'avons pas les moyens d'organiser les remontées des collectivités et il est difficile d'avoir une lecture binaire tant les situations sont variables (communes riches/pauvres, grandes/petites).

Comment parvenez-vous alors à investir le sujet ?

L'AMF est signataire de l'accord de 2009 sur la santé-sécurité au travail*. Après notre congrès de 2011, cette question liée à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique a pris une nouvelle dimension. Celle des conditions de travail y est bien entendu fondamentale et il est important qu'elle soit portée politiquement. Notre rôle, tel que je le conçois, est de concourir à la promotion de la santé au travail en sensibilisant les élus. De ce point de vue, le secteur public accuse un certain retard sur le privé. Nous sommes vraiment en train d'entrer dans cette culture.

La transformation des CHS en CHSCT* change-t-elle la donne et est-elle la manifestation d'une prise de conscience ?

Ce n'est pas vraiment nouveau, il existait des instances qui traitaient des conditions de travail. Le CHSCT est un bon outil, mais c'en est un parmi d'autres. Il nous faut activer aussi les ressorts de la formation, de la médecine de prévention, de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'anticipation est essentielle en



FRANÇOISE DESCAMPS-CROSNIER, présidente de la commission « fonction publique territoriale » de l'AMF (Association des maires de France), maire de Rosny-sur-Seine, conseillère régionale et présidente de la commission « fonction publique territoriale » de l'ARF (Association des régions de France)

gardant toujours à l'esprit que toutes ces réflexions doivent être opérationnelles et doivent positionner les conditions de travail au centre d'une bonne organisation collective du travail.

En tant qu'élue, quelle expérience concrète avez-vous de l'amélioration des conditions de travail ?

Dans ma commune (5 500 habitants), nous n'avons pas de difficultés majeures. Mais nous avons bien vu qu'il y a des métiers

où le stress est important. J'ai aussi remarqué combien les agents ont besoin d'interactivité entre eux et de moments d'échanges. Le dialogue social est donc important, sans cela, il n'y a pas d'action durable. Enfin, « l'inter-fonction publique » est primordial : comment articuler la gestion opérationnelle de la santé-sécurité dans les trois fonctions publiques ? C'est un enjeu majeur pour demain.

* Lire l'encadré page 3

CLAUDY LEBRETON*, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), président du conseil général des Côtes-d'Armor



L'ADF est un interlocuteur privilégié des conseils généraux. Comment les accompagne-t-elle sur le sujet des conditions de travail ?

L'ADF rassemble les conseils généraux et fédère l'ensemble des acteurs des départements, en les mobilisant dans des dynamiques de partenariats avec les acteurs économiques locaux. Nous sommes ainsi passés du statut d'association à celui d'assemblée, ce qui élargit le champ. Notre action au niveau des 102 départements français s'accompagne, dans chaque exécutif, d'une grande préoccupation de la gestion des personnes et de leurs conditions de travail. Au-delà, nous menons une action au niveau national avec la commission de service public départemental qui réfléchit à la gestion humaine des agents des services publics.

Quelle est la situation des agents dans les départements ?

Nous sommes conscients que le contexte est difficile et que les métiers de l'action sociale, en première ligne dans les départements, sont en proie à une gestion de nouvelles problématiques très lourdes : RSA, handicap, autonomie et dépendance... La décentralisation a accéléré les processus de réorganisation des services et des directions, avec des transferts de personnel de l'État aux effets très importants dans les départements. Par exemple, dans mon département des Côtes-d'Armor, l'effectif a grandi de 2 000 à 3 300 agents.

Quels liens faites-vous entre décentralisation et conditions de travail des agents ?

Avec la décentralisation, il a fallu réfléchir à la territorialisation des décisions et des changements. Cela a créé un phénomène de rupture avec, à la fois, un saut quantitatif mais aussi qualitatif en matière d'organisation. Il est certain que cela a pu susciter une inquiétude à laquelle s'est ajoutée la crise. Nous venons indéniablement de passer ces dix dernières années à un autre temps de l'administration.

affaire de tous ses acteurs

JEAN-CLAUDE LENAY,
secrétaire national de
la fédération Interco-CFDT



Quel regard portez-vous sur les conditions de travail dans la fonction publique territoriale ?

Il est difficile de présenter un cadre général, car nous avons plus de 50 000 interlocuteurs différents côté employeurs. Les situations sont très diverses selon les collectivités, petites ou grandes. La représentativité n'est également pas la même : présence syndicale directe dans les collectivités de plus de 50 agents ou en relais dans les centres de gestion pour celles de moins de 50 agents. Cela posé, nous organisons une veille montrant que les risques psychosociaux gagnent du terrain. La pression des citoyens et leur exigence de qualité en sont une cause, avec des conditions de travail modifiées : temps de respiration supprimés, faible niveau d'encadrement...

Comment agissez-vous ?

Nos équipes syndicales sont très bien formées et mettent en place, au cas par cas, des plans de prévention. Il n'existe pas une prise en charge globale institutionnelle mais un travail de terrain. Notre positionnement est plutôt d'essayer de coconstruire des solutions avec les directions. La mise en accu-

Quid du dialogue social dans ces mouvements de décentralisation ?

Le dialogue social et la négociation collective sont des préalables indispensables à tout changement et à tout projet de décentralisation. Il faut rassurer, jamais imposer, convaincre, jamais contraindre. Quant aux élus, ils ne doivent pas être stigmatisés. Promis par le nouveau président de la République*, l'approfondissement de la décentralisation sera élaboré dans un esprit de négociation et de responsabilité. Aujourd'hui, aucune politique nationale ne se fait sans les collectivités territoriales. L'ADF porte cette conviction depuis de nombreuses années et va continuer à la porter pour contribuer à réfléchir au service public du XXI^e siècle. Car les départements sont de formidables laboratoires d'innovation en matière de dialogue social.

* Claudy Lebreton a participé à l'élaboration du projet de décentralisation dans le programme du nouveau président de la République.

sation systématique ne fait pas avancer les choses. Seul un dialogue social intelligent et responsable peut faire bouger les lignes.

La transformation des CHS en CHSCT* change-t-elle la donne ?

C'est une amélioration des dispositifs dont nous sommes satisfaits, même si nous estimons qu'elle ne va pas assez loin. Par exemple, nous trouvons regrettable que les CHSCT ne soient pas obligatoires dans les centres de gestion. De même, les agents chargés de la fonction d'inspection devraient être recrutés par les centres de gestion, afin de garantir leur indépendance. En l'état, ils sont recrutés par la collectivité qu'ils auront à contrôler... Les CHSCT sont une avancée notable, mais nous sommes encore au milieu du gué : ils ne peuvent qu'être une phase transitoire.

Le dialogue social fonctionne-t-il bien ?

L'abandon du paritarisme dans les CHS est un positionnement plus clair : les organisations syndicales sont entendues et il n'existe plus de mélange des votes. Les autres organisations syndicales l'ont mal vécu, mais à notre avis, cela évite les faux-semblants : ce sont bien les employeurs qui, au final, décident. Quant au dialogue social, il relève de la responsabilité des deux parties. L'employeur doit être convaincu de l'intérêt de ce dialogue et les organisations syndicales doivent veiller à ce que ce dialogue soit porteur de progrès concrets. Les intérêts partagés et la concordance des points de vue sont possibles. À nous tous d'y travailler.

* Lire l'encadré page 3.

BAPTISTE TALBOT,
secrétaire général de
la Fédération CGT des services publics



Quels constats faites-vous de l'évolution des conditions de travail dans la fonction publique ?

Dès 2005, notre congrès national a pointé fortement les problématiques de conditions de travail. La santé au travail est une forte préoccupation des agents. Même si le phénomène est difficile à objectiver, beaucoup d'études révèlent une accentuation du mal-être au travail dans les collectivités territoriales. Que ce soient les statistiques qui montrent une augmentation des arrêts maladie et des accidents du travail ou des études qualitatives comme celle de l'Observatoire social territorial*, le constat est le même : les agents sont de plus en plus nombreux à souffrir au travail.

À quoi est-ce dû ?

Il ne faut pas oublier que 75 % des agents de la fonction publique territoriale relèvent de la catégorie C : c'est une fonction publique de main-d'œuvre, par nature plus exposée aux risques que d'autres secteurs professionnels... Dans un contexte général de réorganisation, de suppressions d'emploi et d'augmentation de la charge de travail, avec le vieillissement, le recul

de l'âge de la retraite et l'accentuation des pénibilités, vous obtenez une situation qui s'est rapidement dégradée.

La transformation des CHS en CHSCT** change-t-elle la donne ?

C'est une étape importante. Mais il faut désormais octroyer des moyens en adéquation avec les ambitions annoncées dans l'accord de 2009**. Au 1^{er} janvier 2012, le gouvernement n'avait toujours pas apporté de réponses en termes d'obligation de formation, de recours à l'expertise, de recrutement de médecins... Il faut lever les quotas des facultés de médecine et revaloriser les carrières des médecins territoriaux. La question des financements n'est pas réglée, elle est pourtant un préalable essentiel à l'utilisation de ce nouvel outillage. Dans le même temps, la prise de conscience progresse sur la dimension collective du mal-être au travail et son origine organisationnelle.

Quelles propositions faites-vous ?

Nous intervenons régulièrement à différents niveaux, notamment sur la question centrale des moyens et du respect des textes en vigueur. Ces sujets sont portés avec d'autres organisations syndicales. Outre ces demandes, nous pointons l'enjeu de la responsabilité des élus et du recours à d'éventuelles sanctions pénales. Faute d'un sursaut, le temps viendra où des élus seront lourdement condamnés.

* www.msi.travail-observatoire-social-territorial

** Lire l'encadré page 3.

Grande collectivité territoriale, la ville de Lyon s'engage dans une démarche de prévention des risques psychosociaux. Un travail en profondeur qui nécessite du temps, au risque de voir pointer parfois quelques signes de découragement.

À Lyon, une démarche de prévention au long cours

@CONTACT
Jack Bernon,
département Santé
et travail de l'Anact,
j.bernon@anact.fr

« **L**a prévention des risques psychosociaux... l'éloge de la lenteur ! Il faut y aller à pas mesurés. » C'est ainsi que Jean-Luc Ducrocq, directeur général adjoint aux ressources humaines de la ville de Lyon, conçoit la démarche qu'a entreprise la ville en 2010. À l'origine, il s'agit d'une réflexion engagée avec le CNFPT (Centre national de

→ **VILLE DE LYON**
Effectifs : 8 000 agents
Région : Rhône-Alpes

« Une telle ambition suppose une démarche structurée, qui organise des étapes avec des objectifs précis, et une mobilisation d'acteurs clairement ciblés », expliquent les chargés

psychosociaux (RPS) au cœur de l'organisation du travail. S'ensuivra en 2012 une expérimentation dans trois directions avec des groupes locaux formés à identifier les facteurs de RPS dans le travail, les évaluer, proposer des actions de prévention et les inscrire dans le document unique d'évaluation des risques.



« Il faut reconnaître que le déni existait. Mais aujourd'hui, nous avons avancé, notamment en impliquant les élus lors de séminaires de sensibilisation. »

Jean-Luc Ducrocq, directeur général adjoint aux ressources humaines de la ville de Lyon

« Nous savions qu'il existait des situations de tensions, souligne encore Jean-Luc Ducrocq. Nous voulons afficher une ambition par une action originale et positive sur le bien-être au travail. Nous avons souhaité l'axer sur l'amélioration des conditions de travail. L'Anact a apporté cette originalité avec une construction collective de la démarche suivie d'un plan d'action. Nous

la fonction publique territoriale) qui amène l'Anact et la ville de Lyon à expérimenter une méthode : se rassembler autour d'un projet intégrant élus, direction des services, représentants des organisations syndicales et acteurs de la santé au travail pour poser un diagnostic commun des actions à mener.

de mission de l'Anact accompagnant la ville de Lyon, Isabelle Burens, Marie-Benoîte Sanglerat et Andréas Agathocléous, avec Jack Bernon (voir pages 2-3). La première phase de cette action est, en 2011, celle de sensibilisation, parce qu'elle a pour vocation de poser les fondations de la prévention durable des risques

Des organisations syndicales sceptiques

Neuf organisations syndicales siègent à la ville de Lyon. Toutes sont impliquées dans le dispositif de prévention des risques psychosociaux. L'Union indépendante des cadres territoriaux (UNICAT) et FO apportent un point de vue convergent. « Tout ce temps passé nous pose question, explique Annick François, secrétaire de l'UNICAT. La direction et les élus ont-ils une réelle volonté de passer de la déclaration d'intention à la mise en place de vrais plans d'action ? Peut-être que le *turn-over* des cadres à la direction des ressources humaines explique cela. Mais nous restons très perplexes face au décalage entre le discours et la réalité du quotidien. Nous avons, encore aujourd'hui, des exemples flagrants de ce décalage. Il n'est pourtant pas difficile de donner des signes. Par exemple, lorsque nous interpellons la direction sur l'évolution du régime

indemnitaire des cadres, les courriers restent sans réponse. Cela devient décourageant. »

Même sentiment chez FO : « La démarche est très intéressante, complète Danielle Longinotto, secrétaire générale de FO ville de Lyon. Mais nous n'avons encore touché à rien de concret. C'est bien de ne pas avoir imposé les choses, mais pour avoir participé à des formations de sensibilisation aux risques psychosociaux, je me suis rendu compte que seuls s'y rendent les encadrants déjà alertés sur le sujet. Les autres ne viennent pas. Certes, il ne faut pas stigmatiser les cadres. Mais ils doivent davantage s'impliquer. Nous aimerions une communication simple et franche, avec un suivi et des rendez-vous réguliers. Nous mettons une grande espérance dans cette démarche, mais il faut arriver à en altérer la lourdeur afin que le temps ne joue pas contre la dynamique de départ. »

avons perdu du temps au démarrage car il fallait une envie partagée par l'ensemble de la direction générale. Il faut reconnaître que le déni existait. Mais aujourd'hui, nous avons avancé, notamment en impliquant les élus lors de séminaires de sensibilisation. »

Six ou sept niveaux hiérarchiques

Élus de plus en plus impliqués (*voir encadre*), mais aussi directions et encadrement : les facteurs de réussite sont-ils là ? « Le panorama d'acteurs impliqués est très étendu. Il s'agit de cerner des points de vue portés par des familles d'acteurs que nous avons déterminées, analysent encore les intervenants de l'Anact. La direction d'abord, pour laquelle une préoccupation pour la prévention des RPS s'est construite au fur et à mesure de la montée du sujet dans l'actualité et dans la collectivité. Les neuf organisations syndicales et les représentants du personnel ensuite : ils sont les porte-parole des agents. Les élus sont les employeurs : ils assument donc une responsabilité et ils président les instances. L'encadrement : le nombre important de près de 800 cadres est saisissant, ainsi que la déclinaison de niveaux hiérarchiques. En partant du directeur général des services (DGS), on peut atteindre 6 voire 7 niveaux hiérarchiques. Quand on sait le rôle déterminant du management dans la prévention des RPS, on mesure l'ampleur de la tâche dans cette collectivité. Enfin, les préventeurs, relais en santé au travail : ces fonctions sont rassemblées dans la direction Environnement du travail et relations sociales (DETRS), qui est la cheville ouvrière du pilotage des relations sociales au sein de la direction des ressources humaines. »

Cette diversité est sans doute une richesse de points de vue, mais elle oblige à une régulation intense. Du côté des organisations syndicales, le temps paraît long et le scepticisme gagne du terrain (*voir encadré*).

DOMINIQUE BOLLINET, adjoint aux ressources humaines



Les élus peuvent être porteurs de risques psychosociaux

Le processus participatif très concerté est une bonne démarche, ainsi que le modèle déployé par l'Anact autour des tensions et de leur régulation. Cela évite de focaliser sur les individus en investissant la dimension organisationnelle du travail. En tant qu'adjoint, mon rôle est de porter politiquement cette démarche de prévention et de la faire vivre auprès des autres élus et du maire de Lyon, que je souhaite impliquer davantage. Les élus peuvent être porteurs de risques psychosociaux, car ils se trouvent

au cœur des contradictions entre des objectifs ambitieux à atteindre et des moyens qui ne sont pas toujours à la hauteur. Les agents sont très investis dans leur mission de service public, nous n'avons pas de difficultés de motivation. Mais bien le souci de leur permettre de remplir cette mission. Mes attentes ? Construire des indicateurs qui permettent de mesurer le phénomène. Puis déployer cette démarche globale, qui est une stratégie très pertinente pour mobiliser l'ensemble des acteurs de la ville de Lyon.

« Nous ne voulions pas faire d'effet de "communication" mais attendre le produit fini, explique Jean-Luc Ducrocq. Et nous devons rester modestes. J'ai été très clair avec l'encadrement : nous n'avons pas encore eu de situations dramatiques à déplorer. Mais nous ne devons pas oublier que cela peut arriver, à la ville de Lyon comme ailleurs. Il est essentiel que nous comprenions ce qui se passe. De ce point de vue, la méthode de l'Anact, mettant au jour les tensions entre les objectifs donnés,

Declerck, directeur de la DETRS, d'avoir donné l'impulsion nécessaire. Il reste beaucoup de travail à accomplir mais nous sommes engagés, avec ténacité. Je n'exclus pas l'échec mais la période de "défrichage" doit nécessairement être longue », conclut Jean-Luc Ducrocq.

Expérimentation

De leur côté, les chargés de mission de l'Anact voient l'année 2012 comme une année d'expérimenta-

« Le panorama d'acteurs impliqués est très étendu. Il s'agit de cerner des points de vue portés par des familles d'acteurs que nous avons déterminées. »

Les chargés de mission de l'Anact

les contextes socio-économiques, les relations professionnelles et les propres exigences des salariés, est très appréciée. Il est simple de comprendre que si l'un des ressorts entre ces différents éléments se tend trop fortement, il peut lâcher. C'est une menace. Il est de notre responsabilité de la prendre en considération. L'approche est passionnante et nous devons à un précurseur, Dominique

tion et de capitalisation sur les expériences collectives pour construire le déploiement en 2013. Pour Isabelle Burens, Marie-Benoîte Sanglerat et Andréas Agathocléous, « la capacité à créer une dynamique et une coopération dans les groupes tests sera un élément déterminant de réussite ».

Béatrice Sarazin

Clermont-Ferrand : quand chacun doit quitter son pré carré...

Dans cet accompagnement de la ville de Clermont-Ferrand visant à analyser la souffrance des agents, c'est essentiellement le positionnement des acteurs qui a été le plus difficile à tenir. Justement parce que chacun devait se décaler de son rôle habituel.

@CONTACT

Stéphanie Rousset,
Aract Auvergne,
s.rousset@anact.fr

En 2006, au sein de la mairie de Clermont-Ferrand, la souffrance des agents et les tensions qui traversent les services se cristallisent autour du terme de « harcèlement ». Une situation à laquelle le maire et son conseil municipal veulent mettre fin : d'abord en montant un groupe de travail paritaire chargé d'instruire le problème, puis en faisant appel à l'Aract Auvergne pour un accompagnement centré sur l'analyse des situations de travail. « Les acteurs ont bien compris qu'il n'y avait pas de recette toute faite et que stigmatiser l'encadrement ou les personnes ne résoudrait pas la situation, confie Stéphanie Rousset,

→ VILLE DE CLERMONT-FERRAND

Effectifs : 2700 agents
Région : Auvergne

de la même table et de leur demander de définir et parler un langage commun. Nous avons ensuite pu mettre en place des binômes paritaires chargés d'animer un dispositif d'alerte sur les risques psychosociaux. Les binômes écoutent et interviennent, font des préconisations que le maire valide. L'avantage est de disposer rapidement d'un outil concret. La difficulté a été ensuite de l'animer, d'en faire comprendre les objectifs, de faire tomber les casquettes pro-

bien identifiée sur les risques psychosociaux a engendré des demandes et des alertes systématiques, même sur des situations qui ne relevaient pas de ce dispositif, par exemple, des conflits interpersonnels ou des problèmes d'ordre privé.

Du doute à la pérennisation

En raison de ces difficultés, l'accompagnement est nécessairement long. « Depuis la fin 2011, nous sommes entrés dans une phase d'appui au dialogue social, pour aider chacun à se repositionner et à dire ce qu'il convenait ou non de continuer. Les organisations syndicales en particulier se posent beaucoup de questions. Certaines regrettent de s'être autant impliquées. Mais qu'aurait été la situation si cela n'avait pas été le cas ? », analyse Stéphanie Rousset. Après quelques moments de doute, l'accompagnement sera finalement poursuivi : « Notre adjoint au personnel a réaffirmé la volonté de pérenniser le dispositif en réexaminant les moyens affectés à son fonctionnement, poursuit Amine Khettabi. Certaines organisations syndicales, auxquelles la large place faite a été plusieurs fois saluée s'interrogent sur leur participation tout en reconnaissant qu'un tel dispositif a toute sa place au sein de la collectivité. Il est désormais de notre ressort de communiquer pour mieux faire comprendre comment le dispositif fonctionne et comment nous envisageons de le stabiliser. Nous avons suscité beaucoup d'attentes. Nous nous devons d'y répondre. »

Béatrice Sarazin



« Nous avons mis en place des binômes paritaires chargés d'animer un dispositif d'alerte sur les risques psychosociaux. » Amine Khettabi, animateur du dispositif pour la ville de Clermont

directrice de l'Aract Auvergne. Il y avait une volonté de travailler ensemble et de restituer la problématique autour de l'amélioration des conditions de travail. »

« Nous avons besoin d'un regard extérieur, complète Amine Khettabi, coordinateur pour la ville de Clermont et animateur du dispositif. L'intérêt a été de mettre tous les acteurs autour

professionnelles pour regarder les situations de manière objective. Cela a été très difficile. Pour les organisations syndicales, par exemple, se départir de leurs habitudes de revendication a été un enjeu fort. » Tout comme pour les autres acteurs comme les professionnels de la santé (voir encadré), les élus ou l'encadrement. Autre écueil : cette possibilité de saisir une instance

JOËL CLUZEL, médecin de prévention à la ville de Clermont-Ferrand

Des difficultés à tenir un positionnement objectif

Le travail sur les risques psychosociaux (RPS) remonte à beaucoup plus loin que l'accompagnement de l'Aract, puisqu'il existait déjà un groupe paritaire travaillant sur le harcèlement. Nous avons nettement avancé, mais nous nous heurtons à plusieurs écueils : tout d'abord, l'impossibilité de traiter les situations d'urgence. Ensuite, le risque d'être instrumentalisé ou de servir d'alibi pour traiter des problèmes ne relevant pas du dispositif. Puis, la forte attente que cela suscite pour les agents qui ne voient pas de

résultats concrets immédiats. Et surtout enfin, la contrainte de tenir un positionnement objectif sans que nos fonctions influencent nos réflexions. Par exemple, pour un médecin, préserver le secret professionnel face à une situation dont il connaît les tenants et les aboutissants médicaux est très compliqué. Nous avons besoin de temps pour que tout cela fonctionne et nous interroge suffisamment sur notre organisation. Désormais, je souhaiterais que ce travail mène à la pérennisation d'une cellule d'alerte sur les RPS.



DOCUMENT 4

Le cadre réglementaire en vigueur, Identifier et prévenir les risques psychosociaux,
Guide SECAFI à l'attention des représentants du personnel au CHSCT, 2010

Fiche 3

Le cadre réglementaire en vigueur

L'OBLIGATION POUR L'EMPLOYEUR D'ÉVALUER LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX

La réglementation française relative à la prévention des risques psychosociaux est inscrite dans les textes généraux en vigueur sur la prévention des risques professionnels.

A ce titre, l'employeur est tenu, en vertu de l'obligation générale de sécurité qui lui incombe, d'évaluer les risques éventuels et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des salariés de son entreprise.

A cette fin, en application des articles L. 4121-1 à 3 et R. 4121-1 et 2 du Code du travail, il doit élaborer et tenir à jour un document unique d'évaluation des risques qui recense l'ensemble des risques pour la santé et la sécurité du personnel dans l'entreprise.

Au même titre que les autres risques professionnels, les risques psychosociaux doivent ainsi nécessairement donner lieu à une évaluation retranscrite dans le document unique.

LES APPORTS DE LA LOI DE MODERNISATION SOCIALE DE 2002

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a introduit dans le droit français deux principaux éléments sur la prévention des risques psychosociaux :

- Introduction de nouveaux articles dans le Code du Travail visant le harcèlement moral (articles L.1152-1 à L.1152-6).
- Extension de la responsabilité de l'employeur dans la prévention de la santé non seulement physique mais également mentale des salariés de l'entreprise (article L. 4121 du Code du Travail).

LES PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE DU TRAVAIL A CONNAITRE

DU COTE DE L'EMPLOYEUR

Article L. 4121

« 1. L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :

- 1° Des actions de prévention des risques professionnels ;
- 2° Des actions d'information et de formation ;
- 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés [.../...]

Article L. 1152-1

« Aucun salarié ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. »

DU COTE DU CHSCT

Article L. 4612-1

« Le CHSCT a pour mission :

- 1° De contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des travailleurs de l'établissement et de ceux mis à sa disposition par une entreprise extérieure [.../...]

Article L. 4612-3

« Le CHSCT contribue à la promotion de la prévention des risques professionnels dans l'établissement et suscite toute initiative qu'il estime utile dans cette perspective. Il peut proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel. »

L'ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL SUR LE STRESS

D'autres textes plus spécifiques sur les risques psychosociaux ont vu le jour ces dernières années avec notamment la signature le 2 juillet 2008 de l'Accord national interprofessionnel sur le stress (transposition au niveau national de l'accord européen de 2004).

Cet accord a été signé par tous les partenaires sociaux (côté syndical comme patronal).

Plusieurs améliorations ont été apportées à l'accord européen, notamment :

- La notion de stress « positif » a été supprimée,
- L'organisation du travail et les processus de travail sont définis comme facteurs de stress,
- L'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle doit être pris en compte dans la prévention.

L'objet de l'accord est :

- D'augmenter la prise de conscience et la compréhension du stress au travail par les employeurs, les travailleurs et leurs représentants,
- D'attirer leur attention sur les signes susceptibles d'indiquer des problèmes de stress au travail et ce, le plus précocement possible,
- De fournir aux employeurs et aux travailleurs un cadre qui permette de détecter, de prévenir, d'éviter et de faire face aux problèmes de stress au travail. Son but n'est pas de culpabiliser l'individu par rapport au stress.

Le texte de l'accord est disponible sur le site du Ministère du Travail :

http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/Accord_stress_au_travail_du_2_juillet_2008.pdf

La déclinaison de cet accord au sein des entreprises a été accélérée suite notamment à la médiatisation de cas de suicide dans certaines entreprises.

Le Ministre du Travail a annoncé en octobre 2009 la mise en place d'un plan d'urgence sur la prévention des risques psychosociaux dans les entreprises des secteurs publics et privés.

Découlant de cette annonce, une directive a notamment été adressée le 10 décembre 2009 aux entreprises de plus de 1000 salariés leur demandant d'ouvrir une négociation sur le stress.

La directive proposait aux entreprises :

- soit de conclure un accord sur le fond,
- soit de conclure un accord de méthode sur le traitement de la question des risques psychosociaux (manière de conduire l'état des lieux, formation préalable des acteurs, recours à des intervenants extérieurs, modalités de concertation, suivi, planning,...).

Par ailleurs, un nouvel accord interprofessionnel sur la prévention du harcèlement et des violences au travail vient d'être signé de manière unanime le 26 mars 2010.

Téléchargez le texte de l'accord sur le site du Ministère du Travail :

<http://www.travailler-mieux.gouv.fr/IMG/pdf/accord-harcèlement-violence-2010.pdf>

Une méthode du réseau ANACT- Agir sur les conditions de travail dans les collectivités territoriales, Jack Bernon et Stéphanie Rousset, Revue Travail et Changement, ANACT, n° 344, juillet/août 2012

Agir sur les conditions de travail dans les collectivités territoriales

Contexte économique et social plus difficile oblige, les demandes d'accompagnement centrées sur les risques psychosociaux (RPS), ou même le harcèlement, sont de plus en plus fréquentes dans les collectivités territoriales. C'est donc souvent par une stratégie de prévention des risques psychosociaux qu'elles passent avant d'élargir leur démarche aux conditions de travail. En quelques étapes, comment amener l'ensemble des acteurs à travailler de concert tout en s'appropriant un processus d'action parfois long ?

Fiche réalisée par Jack Bernon et Stéphanie Rousset
j.bernon@anact.fr et s.rousset@anact.fr

PHASES

INSTALLER UN SYSTÈME DE PILOTAGE DE LA DÉMARCHE

ILLUSTRATIONS

Mobilisation des acteurs

- élus
- direction générale des services
- encadrement intermédiaire
- organisations syndicales
- conseillers ou assistants de prévention et médecins de prévention

REPÈRES

Bien identifier qui représente « l'autorité territoriale » aide à la construction d'un positionnement des élus en termes de conditions de travail, légitimité de chacun dans la démarche, rôle d'un tiers accompagnant bien défini.

RÉALISER UNE PHASE EXPÉRIMENTALE

Prendre en compte la largeur du champ

- diversité des directions
 - diversité des métiers
 - statut de la fonction publique territoriale
 - organisation du service public
- = quels services choisir ?

Création d'espaces de parole, création de transversalité entre directions, mise en œuvre d'une culture de l'échange et communication auprès de tous les agents, même ceux qui ne sont pas directement concernés par l'expérimentation (les préparer à la phase de déploiement).

ARTICULER LA DÉMARCHE DANS UN CONTEXTE DE RELATIONS SOCIALES RENOUVELÉES

Inscrire l'action au cœur du dialogue social

- D'ici à 2014, les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) deviennent comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).
- CHSCT : nouvelle instance qui prend en charge les conditions de travail et élargit le périmètre des CHS.

Toutes les questions liées aux conditions de travail traitées auparavant dans les CHS ou les comités techniques paritaires (CTP) doivent être débattues au sein des nouveaux CHSCT.

DÉPLOYER DES MESURES DANS L'ENSEMBLE DE LA COLLECTIVITÉ

Organiser le déploiement

- suivi et bilan de l'expérimentation
- ajustements de la démarche
- explication et communication interne sur les objectifs et la méthode s'appuyant sur la réalité du travail au quotidien

- Prendre le temps d'asseoir la démarche et la faire comprendre.
- Impliquer suffisamment tôt l'encadrement et instaurer un accompagnement effectif de l'encadrement intermédiaire pour soutenir la démarche managériale.
- Donner des signes concrets rapides.

CONDUITE DU CHANGEMENT, RISQUES PSYCHOSOCIAUX ET MANAGEMENT

Si indéniablement les risques psychosociaux (RPS) occupent aujourd'hui le devant de la scène, tant dans l'entreprise que dans les médias, une question se pose toutefois : se préoccupe-t-on davantage de ces « nouveaux » risques parce qu'ils sont objectivement plus présents, ou les RPS sont-ils davantage évoqués parce que médiatisés et maintenant mieux connus des travailleurs ?

Certes, la dimension médiatique des RPS est réelle : série noire de suicides liés au travail, récupération de la question du stress ou du bien-être professionnel dans le débat politique, regain d'intérêt pour le sujet dans la littérature spécialisée ou dans le film documentaire. Pour autant, plusieurs tendances lourdes (voir tableau en page 4) démontrent que les RPS sont aussi la conséquence de transformations durables du monde du travail qui dépassent le simple « effet de mode ».

Si le travail a toujours été une source permanente de tensions entre différentes logiques, ce qui fait aujourd'hui souvent défaut dans l'entreprise c'est la capacité à réguler ces tensions « inévitables » pour éviter qu'elles ne deviennent excessives et génératrices de conflits.

Ainsi, ce ne sont pas tant les évolutions organisationnelles que la manière dont elles sont conduites qui pose problème : fréquence, succession des changements sans paliers de stabilisation, sans temps d'appropriation des nouveaux équilibres « objectifs-moyens » remis en cause, absence de dialogue, etc.

C'est en cela que la complexité des situations de travail dissuade d'analyser les RPS de manière simpliste. Leur prévention doit plutôt miser sur une approche pluridisciplinaire qui prenne en compte les différentes dimensions de l'entreprise (RH, management, stratégique, commerciale, production...).

Agir sur les RPS nécessite de questionner les changements organisationnels le plus en amont possible de leur mise en œuvre pour en analyser les impacts sur le travail. Pour ce faire, le management de proximité étant un élément central de l'orchestration des évolutions, il y a **urgence** à l'appuyer au quotidien dans la prise en compte des RPS en lui donnant les moyens d'assumer pleinement son double positionnement, potentiellement contradictoire, à la fois courroie de transmission et salarié.

DIFFÉRENTS CAS DANS LA PRISE EN COMPTE DES RPS MAIS UNE SEULE FINALITÉ : MIEUX COMPRENDRE POUR MIEUX PRÉVENIR

LE CAS D'UNE MUNICIPALITÉ

Quand des réorganisations successives deviennent sources de tensions pour les salariés

Cette municipalité de 64 000 habitants qui emploie 1 400 agents souhaite analyser deux projets de réorganisation touchant ses ateliers municipaux et sa médiathèque. L'objectif est d'identifier les liens entre conduite du changement et facteurs de RPS, afin de prévenir les tensions dans les réorganisations futures appelées à se multiplier.

Le diagnostic révèle que la représentation qui ont les salariés des impacts du changement sur leur quotidien n'est pas suffisamment prise en compte par ceux qui conduisent ce changement, et ce notamment en raison des contraintes de temps, de moyens et des dysfonctionnements du dialogue entre acteurs. De plus, l'absence de visibilité sur la stratégie qui préside au changement rend difficile l'adhésion du personnel, et ce malgré des efforts conséquents de communication par la direction.

Dans l'évolution de la culture du changement au sein de cette municipalité, la ligne managériale est un axe de travail incontournable. Pour cette raison, la DRH intègre dans le cursus de formation de ses managers un volet sur la prévention des RPS en contexte de changement. Face à la complexité des enjeux sous-jacents aux réorganisations à venir, il est aussi décidé de créer un poste dédié à la conduite du changement.

LE CAS D'UNE BANQUE

La qualité du dialogue dans les équipes (interindividuel et hiérarchique) participe aux performances organisationnelles et humaines dans l'entreprise

Dans cette banque, suite à une crise financière, la nouvelle organisation et les nouvelles relations de travail bousculent les pratiques habituelles. Le mal-être va croissant chez le personnel. Pour la direction, ce sont les salariés qui acceptent mal le changement. Pourtant, certains nouveautés sont acceptées, même si elles demandent un effort. Ce qui pose problème, c'est que certains changements (en particulier au niveau de la planification du travail devenue centralisée)

CONDUITE DU CHANGEMENT ET RISQUES PSYCHOSOCIAUX : DES SITUATIONS DIVERSES MAIS DES ENSEIGNEMENTS QUI CONVERGENT

1. La direction de l'entreprise doit porter clairement la prévention des RPS, notamment en la déclinant de manière cohérente avec sa stratégie et les valeurs qu'elle affiche.

2. Une prévention des RPS pérenne doit aussi pouvoir être soutenue par les autres acteurs de l'entreprise, internes (collaborateurs, encadrement, partenaires sociaux) et externes (services de santé, inspection du travail...).

3. L'analyse des conditions de réalisation du travail est un élément central de compréhension et d'anticipation des sources de tensions.

4. Les managers de proximité, au cœur de la réalisation et des relations de travail, sont souvent démunis, voire isolés, dans la gestion quotidienne des difficultés. Ils doivent par conséquent être impliqués et écoutés de façon toute particulière.

LE CAS D'UN SOUS-TRAITANT MÉCANIQUE
Des marges de récupération et d'autonomie au poste de travail sont nécessaires face à la diversification des activités et à la complexification des attentes. La maîtrise de terrain doit pouvoir « tenir » mais aussi « ouvrir » ces marges

La pression des grands donneurs d'ordre a orienté cette entreprise sous traitement vers une organisation de type Lean. L'augmentation des « pauses sauvages » a donné lieu à une mission de contrôle des salaires imposée aux chefs d'équipe. Or l'analyse de la situation montre deux origines au phénomène des pauses :

D'une part, le développement de la polyvalence et le raccourcissement des séries ont concouru à une augmentation des changements d'activités ou de postes de travail dans une même journée. Entre chaque poste, outre la récupération physique, l'opérateur ressent le besoin de faire mentalement le bilan de l'activité précédente et de se préparer à l'activité suivante.

D'autre part, des gestionnaires techniques sont de plus en plus nombreux à interférer dans une même journée sur les postes de travail : qualitatif, planificateur, commercial, responsable production, et même client à l'occasion. Les attentes de chacun s'ignorent la plupart du temps et se contredisent parfois.

En final, les pauses s'avèrent être la seule modalité organisationnelle trouvée par les opérateurs pour assurer performance et équilibre psychique au travail.

Parallèlement, le diagnostic conduit auprès des différents métiers du siège et du réseau va mettre en évidence les préoccupations des managers de proximité : inquiétude sur le manque de temps et de disponibilité (« manager-pompier »), sentiment d'isolement vis-à-vis de leur propre hiérarchie, souci des résultats à atteindre avec leurs équipes...

Toutes les pistes d'action sont validées par la direction et les partenaires sociaux : thématiques de travail et construction d'un processus de veille et d'alerte partagés par tous. La dynamique initiée se poursuit avec notamment la construction d'une grille RPS ayant pour finalité de « filtrer » les changements avant leur mise en œuvre.

LE CAS D'UNE BANQUE

Dans un contexte de changements incessants, les risques psychosociaux doivent être une préoccupation partagée par la direction et les partenaires sociaux (signature d'un accord cadre)

Suite aux alertes ponctuelles sur les tensions et la « souffrance au travail », l'entreprise engage une démarche de prévention des risques visant à prendre en compte les impacts des changements sur les conditions de travail et le climat social. L'encadrement est identifié comme un acteur majeur des évolutions. La journée de sensibilisation aux risques psychosociaux organisée pour le CE, le CHSCT, le Codir et chacun des niveaux d'encadrement s'avère être aussi un levier fort pour le recueil des principales difficultés rencontrées lors de la déclinaison opérationnelle des changements organisationnels.

se traduisent par une dégradation de la prise en charge des patients, et que ces changements ne sont pas discutables. Or ils engagent les valeurs du travail, ce qui crée du stress. Les équipes qui s'en tirent le mieux sont celles où de bonnes relations de travail ont pu être localement préservées : chef et collègues à la fois en soutien et en recherche de solution dans l'action ! Finalement, après une longue période de peaufinage et de dialogue, de nouvelles solutions de planification plus satisfaisantes, mêlant centralisation et délocalisation, ont été mises en place.

DES TENDANCES CONTEXTUELLES LOURDES...

...QUI ONT DE FORTES INCIDENCES SUR LE MANAGEMENT ET SA CAPACITÉ À TRAITER LES RPS

Évolutions de l'environnement des entreprises

- Nouvelles logiques financières et commerciales
- Serviciarisation et industrialisation
- Évolutions technologiques et réglementaires
- Nouvelles formes d'emploi et de travail
- Double éloignement : des décisions et du travail réel
- Accroissement des imprévus à gérer
- Tiraillements entre performance, qualité et sécurité

Changements incessants

- Peu ou mal anticipés
- Lancés lorsque « aboutis » à 70-80 %
- Enchaînés sans temps de « digestion »
- Pas de temps d'appropriation du sens
- Des changements conduits sans cohérence managériale
- Un manager qui transmet sans pouvoir accompagner

Affaiblissement des collectifs

- Des référentiels de travail non-partagés
- Pas d'échanges de pratiques
- Peu d'espaces ou peu de temps pour la parole
- Des pratiques RH individualisantes
- Pas de temps de régulation pour les managers
- Peu de temps pour l'animation et la régulation d'équipe

Nouvelles attentes des individus face au travail

- Articulation vie personnelle / vie professionnelle
- Reconnaissance des résultats et des efforts
- Autonomie et développement
- Confrontation à des exigences contradictoires (individuelles / collectives)
- Peu de marges de manœuvre / reconnaissance des équipes

LE MANAGER, UN ACTEUR MAJEUR

Le manager de proximité est souvent mis en cause pour expliquer les difficultés remontées par les équipes en lien avec les changements organisationnels. En effet, il doit jongler entre :

- **Sa double posture : il est à la fois courroie de transmission (direction-équipe et équipe-direction) et salarié confronté à des enjeux contradictoires (ceux de la direction, de son équipe et les siens propres),**
- **Ses contraintes de manager : il est notamment accaparé par le pilotage de l'activité et donc moins en position de comprendre et de réguler les situations de travail.**

Acteur majeur dans la déclinaison des projets, le manager de proximité doit pouvoir valider avec son équipe, de façon individuelle et collective :

1. La compréhension du changement (le sens)
 2. L'intérêt que les salariés y trouvent (ce qu'ils y gagnent)
 3. L'envie (fondée sur la confiance)
 4. La capacité à le mettre en œuvre (compétences requises).
- C'est l'analyse partagée des processus de travail et des situations qui font problème qui va lui permettre d'identifier et de négocier des solutions « gagnant-gagnant » spécifiques à son organisation.

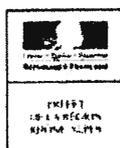
AFIN D'AIDER LES ENTREPRISES À GÉRER LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX LIÉS À LA CONDUITE DU CHANGEMENT, ARAVIS PROPOSE DEUX TYPES D'APPUI :

- Un diagnostic de situation permettant d'objectiver les dysfonctionnements constatés et de définir des axes d'amélioration. Ce diagnostic associe l'ensemble des parties de l'entreprise (direction, IRP, encadrement, salariés),
- Des apports formatifs et des échanges de pratiques entre managers sur la question des risques psychosociaux et de la conduite de changement. Cet échange peut se faire en intra-entreprise ou dans le cadre d'une démarche collective inter-entreprises.

CONTACT : Estelle Duchemin : e.duchemin@aravis.aract.fr – 04 37 65 49 74

Ont contribué à la rédaction de ce document :

Jérôme Bertin, François Jutras, Gérard Paljkovic, Chantal Prina, chargés de mission d'Aravis



Rhône-Alpes



Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale et l'amélioration des conditions de travail
14, rue Passet – 69007 Lyon – T. 04 37 65 49 70 – F. 04 37 65 49 75 – aravis@aravis.aract.fr – www.aravis.aract.fr

DOCUMENT 7

La prévention des risques psycho-sociaux - Quelles responsabilités pour l'employeur public ? (extraits),
Cathy Schmerber, Neuvièmes rencontres professionnelles de l'École de la GRH, 29 novembre 2011

Des acteurs multiples – souvent représentés au cours de cette journée – sont concernés plus ou moins directement par la prévention des risques psychosociaux. Parmi ces acteurs, le juge occupe une place un peu particulière, car devant les juridictions il n'est plus tant question de prévention, que de répression et de responsabilité.

La notion de RPS est totalement inexistante dans la jurisprudence administrative, de sorte que vous ne trouverez aucune décision juridictionnelle employant ce terme dans les bases de données jurisprudentielles. Pourtant, les tribunaux, puis les juridictions supérieures ont peu à peu et de manière croissante été saisis de litiges qui, sans employer cette dénomination, portent sur les risques psychosociaux.

Dans le programme de ces 9èmes rencontres professionnelles, il m'a été demandé de traiter le thème suivant : « Quelles responsabilités –au pluriel- pour l'employeur public ? Intervention sur la responsabilité juridique –au singulier – des employeurs en matière de RPS ».

Cette responsabilité est-elle alors une ou multiple ? Si la question se pose, c'est qu'elle est évidemment multiple, mais j'ai choisi de cibler mon intervention sur la responsabilité administrative. Non pas seulement parce que je préfère parler de ce que je connais le mieux, mais surtout parce que la responsabilité des employeurs publics se trouve principalement, pour ne pas dire exclusivement mise en cause devant les juridictions administratives et selon les règles spécifiques régissant le contentieux de la responsabilité administrative.

A une convergence des préoccupations et du droit applicable aux secteurs privé et public, répond pourtant une persistance d'une mise en œuvre spécifique de la responsabilité des employeurs publics

Les risques psychosociaux et leur prévention se sont imposés comme une préoccupation majeure dans le domaine de la santé au travail, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé : à cette convergence des préoccupations, a répondu de façon quelque peu inhabituelle la convergence du droit applicable.

Inhabituelle, car, vous le savez, les agents publics sont très largement soumis à des dispositions statutaires, les lois des années 80, complétées par de nombreux décrets, fixant la nature, la portée et les modalités de mise en œuvre de leurs droits, obligations et garanties. Dans le domaine qui nous intéresse aujourd'hui, l'article 23 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose ainsi en règle de portée générale que « des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail ».

Il paraît moins évident dans ce contexte statutaire que les agents publics puissent être soumis au droit commun des salariés : en vertu du décret n° 82-453 du 28 mai 1982, les dispositions du code du travail en matière d'hygiène et de sécurité sont applicables, sauf adaptations prévues par arrêtés, dans la fonction publique d'Etat. Il en va de même dans la fonction publique territoriale en vertu du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 et des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Les trois fonctions publiques, ainsi que leurs établissements publics, sont ainsi soumis outre les dispositions statutaires, à celles du code du travail posant les principes de prévention en matière de sécurité et de santé au travail.

Je ne m'attarderai pas davantage sur cette évocation rapide du code du travail car la responsabilité des employeurs publics n'est guère recherchée devant le juge administratif sur le fondement de ces dispositions, pourtant essentielles dans l'appréhension de la prévention des risques psychosociaux.

Aucun obstacle juridique n'empêche que la responsabilité des employeurs publics soit recherchée sur ce fondement : lorsque le juge administratif est compétent pour connaître de la situation d'un agent, il peut être amené à juger en appliquant le code du travail. C'est le cas par exemple pour les agents de la Banque de France, pour lesquels le Conseil d'Etat juge avec constance que sont applicables les dispositions du code du travail qui ne sont incompatibles ni avec le statut de l'établissement, ni avec ses missions de service public (par exemple, CE 4 décembre 2002 n° 234418 « Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France »).

Il s'agit peut-être là d'une voie qui reste à explorer, mais l'avenir se trouve entre les mains des requérants : le juge administratif ne choisit pas, en effet, le fondement juridique qu'il applique, mais statue au vu des textes et des arguments dont il est saisi. Or, force est de constater que la jurisprudence relative à la responsabilité des employeurs publics en matière de prévention des risques psychosociaux s'inscrit dans le cadre habituel de la responsabilité administrative et sur le fondement de quelques dispositions spécifiques sur lesquelles je vais insister.

Rappel de quelques règles générales relatives à la responsabilité administrative

La responsabilité administrative – au sens strict du terme - de l'employeur public est nécessairement une responsabilité de nature indemnitaire, ce qui suppose que le requérant cherche à obtenir l'indemnisation des préjudices qu'il estime avoir subis, en relation avec une situation de RPS. Or, l'un des principes intangibles du droit de la responsabilité administrative est qu'elle est fondée sur un acte ou un comportement dommageable et, sauf exception, fautif. La charge de la preuve de l'existence de la faute incombe au demandeur, c'est-à-dire celui qui a subi une situation relevant des RPS. Cette victime doit également justifier de l'existence et de la réalité des préjudices dont elle demande réparation, et du lien de causalité entre ces préjudices et la ou les fautes invoquées.

La méconnaissance d'une obligation fixée par un texte législatif ou réglementaire contraignant constitue une illégalité. L'illégalité est, par principe, fautive (CE Sect 26 janvier 1973 « Ville de Paris c/ Driancourt ») et, de ce seul fait, susceptible d'engager la responsabilité de la personne publique en cause.

Toutefois, cette responsabilité ne sera pas nécessairement reconnue, ni sanctionnée par le juge administratif, si les autres conditions ne sont pas satisfaites.

Ainsi, en cas de méconnaissance par l'employeur public d'une de ses obligations relatives, par exemple, à l'organisation du travail, sa responsabilité ne serait sanctionnée que si la faute avait occasionné à l'agent requérant un préjudice en lien direct avec cette faute. Très concrètement, un agent ne peut pas saisir le juge pour faire reconnaître la faute d'une collectivité territoriale à ne pas avoir par exemple mis en place une instance du type comité d'hygiène et de sécurité, si l'absence d'un tel comité n'a eu aucun effet sur les conditions de travail ou le déroulement de carrière de l'agent et ne lui a causé aucun préjudice.

Par ailleurs, - autre principe - indépendamment des cas dans lesquels le préjudice invoqué résulte de la conjonction de deux fautes distinctes (CE 3 février 1911 « Anguet », p. 146), la juridiction admet la possibilité d'engager la responsabilité des personnes publiques devant le juge administratif en cas de faute unique à caractère personnel à la condition que celle-ci ne soit pas dépourvue de tout lien avec le service : cette hypothèse est naturellement satisfaite lorsque la faute a été commise à l'occasion du service, dans l'exercice des fonctions.

En matière de RPS, cela revient concrètement à ce que le juge administratif puisse admettre la responsabilité de l'employeur public (Etat, collectivité territoriale, établissement hospitalier,...) à raison de la faute commise par l'un de ses agents.

Très précisément, en cette matière, deux hypothèses de faute personnelle engageant la responsabilité de la personne publique me paraissent envisageables :

1- la faute résultant du comportement d'un agent qui, sur le lieu de travail, adopterait un comportement de harcèlement à l'encontre de l'un de ses collègues ;

2- la faute des supérieurs hiérarchiques ou, le cas échéant, des agents en charge de la gestion des ressources humaines, qui auraient par un comportement « actif » provoqué une situation de RPS ou par leur carence, échoué à prévenir la survenance d'une telle situation.

Sans aucune mention expresse, la jurisprudence administrative assure ainsi le respect des textes de portée générale, qui prévoient que les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité » (article 2-1 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, dans sa rédaction issue du décret du 9 mai 1995).

DOCUMENT 8

Prendre en compte les RPS dans le document unique, Réseau ANACT, Kit méthodologique (extraits), 2012

FICHE METHODE PRESENTATION GENERALE

Les évolutions du travail ont un impact sur les conditions de travail des salariés et plus directement sur leur santé. Certaines évolutions de l'organisation du travail, l'individualisation, l'intensification ou l'incertitude face à l'avenir, conjuguées au délitement du lien social et des capacités individuelles et collectives de régulation, induisent un mal-être au travail ayant des conséquences à la fois sur la santé physique et psychique des salariés, sur la performance de l'entreprise et sur le fonctionnement des collectifs.

Les articles L. 4121 et suivants du code du travail donnent obligation à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs :

- En évaluant tous les risques, y compris les risques psychosociaux, dans le cadre défini par le décret du 5 novembre 2001
- En établissant un plan d'actions de ces risques dans le cadre du programme annuel de prévention des risques professionnels
- En réparant les dommages subis par les salariés sur la base d'une obligation de moyens et de résultats en matière de santé et de sécurité

Les acteurs d'entreprise se questionnent sur les approches à développer, de façon très opérationnelle, pour traduire dans le Document Unique et le programme annuel de prévention, l'évaluation des risques psychosociaux, aux côtés des autres risques y figurant déjà.

Depuis de nombreuses années, le réseau ANACT intervient sur cette problématique en veillant à généraliser la participation des salariés. Cela offre des garanties pour la prise en compte des situations à risques telles qu'elles sont vécues au quotidien. Nous avons élaboré des outils de compréhension de la survenue de troubles psychosociaux dans les collectifs de travail. Cela a permis d'identifier des pistes d'actions de prévention en fonction des facteurs de risques propres à chaque situation de travail.

En outre, plusieurs interventions ont été conduites par les structures en région et au niveau de l'ANACT pour répondre à la question : comment prendre en compte les risques psychosociaux dans mon Document Unique d'évaluation des risques professionnels ? En tirant profit de cette expérience de terrain, le réseau ANACT s'est attaché à capitaliser sur quelques éléments essentiels de méthodologie, pour élaborer ce kit à destination des entreprises, quels que soient leur taille et leur domaine d'activité.

Le lecteur n'y trouvera pas une démarche pour élaborer le Document Unique, mais une méthodologie visant à prendre en compte les risques psychosociaux, pour les entreprises qui ont déjà procédé à l'évaluation de leurs risques professionnels. L'intérêt de la démarche est d'amener les entreprises qui l'utiliseront à devenir autonomes grâce aux compétences qu'elles auront développées dans le groupe de travail ad hoc. Elle comporte deux innovations : l'approche par la « situation-problème » et l'utilisation d'un outil pour estimer l'impact des situations à risques. La démarche s'appuie ainsi sur l'analyse des situations à risques psycho-sociaux; elle facilite l'action pour les acteurs de l'entreprise, en complément d'un éventuel état des lieux apporté par des questionnaires et des données statistiques.

Au cours de ce projet, des entreprises de différents secteurs (Industrie, Transports, Services, Collectivités territoriales,...) ont accepté de participer à l'expérimentation. Leur démarche et les actions de prévention qu'elles ont mises en œuvre ont façonné l'architecture de ce kit en trois parties de couleurs différentes pour en faciliter leur usage : les **Fiches Méthodes** (en bleu), elles sont le principe de la démarche (incontournables); les **Fiches Outils** (en vert), elles sont construites pour aider à la mise en œuvre; aussi, à chacune d'elles est associée une **Fiche Ressources** (en violet) qui est son illustration par des exemples d'entreprises, des apports documentaires ou compléments d'information pour aider les entreprises dans leur action.

Nos remerciements vont à ces entreprises, aux acteurs de la prévention qui ont souvent partagé avec nous ces interventions, ainsi qu'à toutes les structures du réseau ANACT dont les membres ont apporté leur précieuse contribution à la production de cet outil.

FICHE METHODE N°1

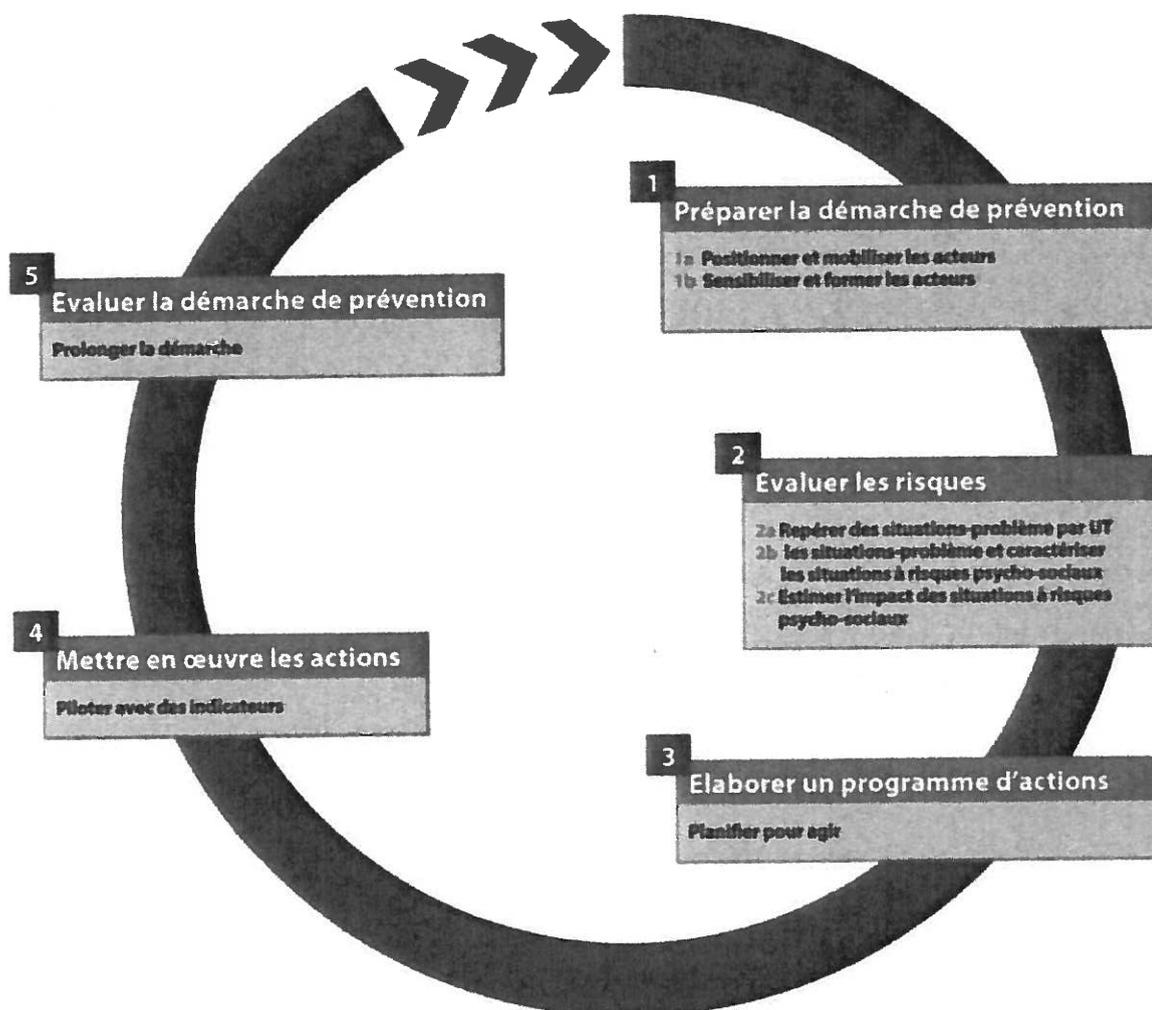
SCHEMA GENERAL

OBJET

Cette fiche présente deux schémas explicatifs de la méthodologie proposée pour inscrire les risques psychosociaux (RPS) dans le document unique (DU)

- Etapes de la démarche d'évaluation et de prévention des risques professionnels issues de la démarche proposée
- Schéma général de la méthodologie : présentant de façon pédagogique les différents outils et les fiches de ce guide qui permettent la mise en œuvre des étapes précédentes

ETAPES DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ET DE PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS



Le contenu de ces étapes est précisé dans la Fiche Méthode n°2 : Étapes de la démarche.

Cette démarche de prévention des RPS s'intègre aux 5 étapes de la démarche de prévention issue de la circulaire N° 6 DRT du 18 avril 2002 et présentée dans le guide fédérateur de l'Etat et les organismes de prévention, sur la démarche de prévention des risques professionnels

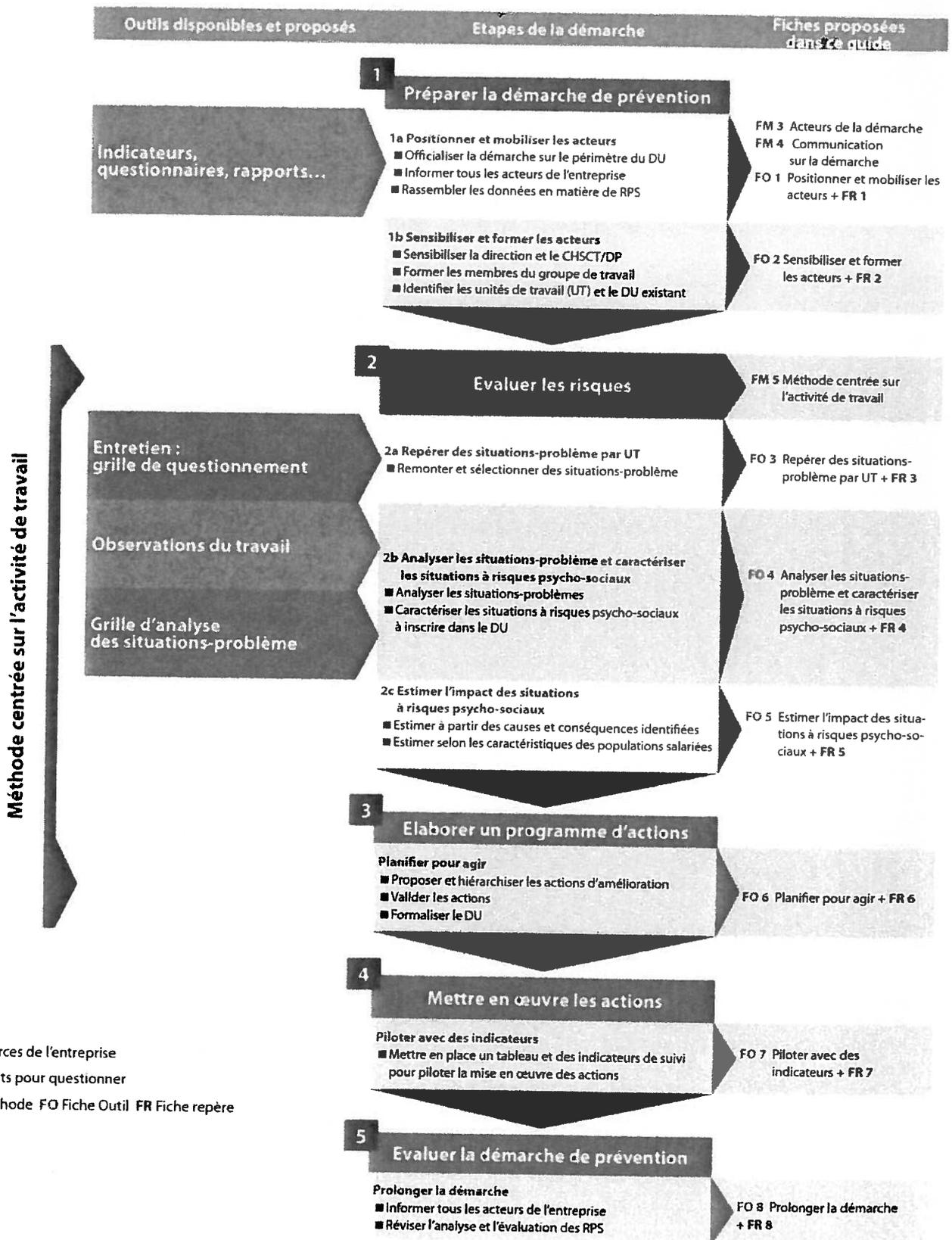
« Evaluer pour prévenir - Comprendre pour agir », édité par le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité en mars 2003, diffusé sous les références INRS ED 893 et MSA, réf. 10521



FICHE METHODE N°1

SCHEMA GENERAL

SCHÉMA GÉNÉRAL DE LA MÉTHODOLOGIE



LÉGENDE

Données sources de l'entreprise

Outils supports pour questionner

FM Fiche Méthode FO Fiche Outil FR Fiche repère

