

5^{ème} colloque

du Fonds National de Prévention
de la CNRACL



POUR UNE PRÉVENTION DURABLE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX

dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières

— SYNTHÈSE DU RAPPORT —

10 juillet 2013



Ce document propose une courte synthèse des grandes lignes du rapport « Pour une prévention durable des risques psycho sociaux dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière »*.

La structure du rapport en trois parties, en indique l'esprit et précise la démarche :

1. les risques psycho sociaux (RPS) sont une question qui se pose et qui s'impose comme un fait global, tendanciel,
2. les risques psycho sociaux sont un symptôme qu'il faut prendre en charge en tant que manifestations de souffrances mais aussi prendre en compte en ce qu'il exprime en termes de causalités en lien avec le travail et ses évolutions,
3. plutôt que « des mesures clefs en main », le groupe de travail a préféré soumettre aux acteurs concernés des points de vigilance pour une prévention durable.

* Le Fonds national de prévention des risques professionnels (FNP)¹ a mandaté un groupe de travail pour réaliser un état des lieux sur les problématiques des risques psycho sociaux (RPS), telles que posées et vécues par les agents des collectivités locales.

Réunissant des experts en santé au travail, des cadres de gestion et des syndicalistes, issus des deux fonctions publiques concernées, ce groupe de travail, a été coordonné par deux enseignants et responsables de l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Le groupe s'est d'ailleurs réuni à l'Institut de Sciences politiques de Bordeaux, sur une période allant de fin octobre 2012 à mi-mars 2013.

La particularité de ce collectif tenait à la diversité de sa composition, à l'appui sur les travaux du conseil scientifique et technique (CST)² rattaché au FNP et ceux accumulés sur cette thématique³ et à un effort de distanciation critique.

Un rapport en date du 4 mars 2013 en a été l'aboutissement⁴.

Dans sa démarche, le groupe de travail a opté pour une production qui attire l'attention sur le travail et ses évolutions dans les fonctions publiques, plutôt que de produire une étude ou un guide de plus, avec le parti pris de s'appuyer et prendre en compte à la fois les savoirs cumulés, les productions sur les RPS, les champs reliés et l'expérience des parties concernées.

¹ Le FNP a été mis en place par la Caisse nationale de retraite pour les agents des collectivités locales (CNRACL)

² Le CST, conseil scientifique et technique, réunissant diverses expertises et compétences, est une instance de conseil auprès de la CNRACL et de l'équipe de gestion du FNP.

³ Confère bibliographie annexée au rapport

⁴ *Pour une prévention durable des risques psychosociaux dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière*. Rapport issu du groupe de travail réuni à l'initiative du FNP de la CNRACL et animé par Sciences Po Bordeaux, 4 mars 2013.

Première partie, définitions et mesures

1. Les RPS ne font pas l'objet d'une définition consensuelle

Un effort historique a consisté à retracer la façon dont la notion de RPS s'est imposée, malgré diverses formes de résistances, de ses premières apparitions dans les débats socioprofessionnels, depuis une vingtaine d'années, jusqu'à son affirmation souvent sous formes de manifestations dramatiques.

Les « risques psycho-sociaux » se sont imposés par les connexions établies au fur et à mesure entre diverses pathologies et/ou troubles et le travail. Ils se sont imposés comme un ensemble de faits « objectifs » à travers des manifestations bien connues et au travers d'un travail de « reconnaissance ». La notion de « stress » a joué un rôle fondamental.

Les Troubles musculo squelettiques font le passage avec le modèle classique du risque professionnel car ils comportent une dimension objective directement assignable à des activités, ce qui explique la reconnaissance plus aisée dont ils ont fait l'objet et par là le rôle central qu'ils ont joué dans la construction des RPS.

Les « risques psycho-sociaux » se sont ensuite imposés par des activités de « connaissance » de ces mêmes faits à travers les approches de différentes disciplines, explicitées dans plusieurs études ou ouvrages scientifiques et notamment synthétisés dans le rapport Gollac¹. Les champs disciplinaires évoqués mêlent pour certains une logique compréhensive (analyser et expliquer les RPS) et une visée normative (en déduire des actions souhaitables pour atténuer/résoudre les problèmes posés) et/ou développent un projet essentiellement normatif (déterminer ce qu'il faut faire, à l'instar du droit par exemple).

2. Les RPS sont peu accessibles aux techniques quantitatives ou qualitatives habituelles

Les quelques chiffres qui existent sur les fonctions publiques sont issus de sources différentes, celles de la Banque Nationale de Données gérée par le FNP et celle issues de l'Enquête SUMER².

Ils en livrent des données partielles sur le stress, états dépressifs, TMS, violences...

Au-delà de ces efforts de mesure au niveau global, l'effort le plus important se déploie au niveau des entreprises avec moins la volonté de les quantifier que celle de les repérer concrètement dans chaque organisation et d'inciter à leur prévention. Les travaux de l'INRS (Institut national de recherche et de sécurité) proposent des méthodologies dans ce sens.

3. Les RPS se posent aussi dans des formes spécifiques dans le secteur public

Les RPS sont contemporains de vastes bouleversements dans les organisations productives.

C'est toute la reconversion des activités productives vers une « économie des services » qui s'impose. Engagé dans une mutation de l'ensemble des organisations, le secteur public, n'échappe pas à l'émergence des « risques psycho-sociaux », les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Les problèmes et difficultés que suscitent pour les travailleurs en général les changements de modèles organisationnels, affectent aussi les agents publics parce que les organisations qui les emploient sont percutées par des recompositions de même nature. Mais on ne saurait nier que probablement, les « risques psycho-sociaux » du secteur public sont aussi à référer à des évolutions spécifiques à ces activités.

¹ M. Gollac, M. Bodier, 2011. Confère aussi la bibliographie annexée au rapport.

² Enquête SUMER : « Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels » réalisée par la DARES

Deuxième partie, le symptôme, ce qu'il révèle et questionne

La recomposition du travail et des rapports au travail, les mutations dans les services publics ainsi que les impacts sur le travail et les identités au travail, ont été explorés et envisagés comme autant d'explications des mouvements de fond qui ont transformé le monde du travail et les services publics. Au modèle de l'institution stable dans ses structures et pérenne dans le temps, se substitue une logique de réformes permanentes sur fond d'incertitude, de mutabilité et de capacités d'adaptation. Le « temps et l'espace » sont devenus des réalités flottantes. La généralisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) comme outil de travail quotidien abolit les distances et réclame une réactivité permanente. Le temps est compacté et l'agent est soumis à un flot continu de sollicitations ce qui requiert de sa part une capacité à s'organiser, à filtrer les données tout en restant disponible.

De là, une transformation spectaculaire des méthodes managériales qui, aux logiques d'intégration par l'autorité descendante, par les règles et la division fonctionnelle des tâches, ont dû substituer des formes de contrôle des acteurs qui mêlent la recherche de leur adhésion au processus productif avec l'affirmation nécessaire d'une contrainte collective.

La « charge de travail » a changé de nature.

Les écarts entre les attentes et la réalité tant dans le travail et les autres plans tout comme les conflits entre ces divers univers - professionnels, familiaux, personnels - constituent des défis nouveaux pour les travailleurs. La représentation que l'on a de sa valeur personnelle, de la reconnaissance que l'on attend des autres, donc sur son identité, en ont été plus ou moins sévèrement impactées.

Les services publics sont donc touchés tout au moins à trois niveaux :

- des finalités nouvelles peu cohérentes avec les buts originaires,
- des méthodes de fonctionnement contraires aux principes liés à ces finalités,
- des réorganisations qui modifient les structures en place, officiellement maintenues, par ailleurs.

Troisième partie, points de vigilance pour une prévention durable

Une série de « points de vigilance » autour desquels construire, dans les organisations elles-mêmes et avec les professionnels qu'elles emploient, des actions permettant de prévenir de tels « risques » et, à défaut, d'organiser leur prise en compte, ont été développés.

Cette démarche a été préférée à la tentation d'un « guide », déjà existant, ou à la formulation de « bonnes pratiques » en la matière, probablement nécessaires mais certainement insuffisantes quand on veut agir sur le fond et la durée.

Deux risques sont signalés en préalable :

- l'ampleur des recompositions et des mutations du travail dans les organisations peut quand on en prend conscience générer « un sentiment d'impuissance », surtout au niveau individuel,
- les clivages et oppositions du fait du caractère controversé pour nommer et analyser le travail, ses évolutions et la notion même de RPS.

Face à ces risques, les échanges au sein du groupe ont montré des alternatives possibles :

- on dispose, au niveau de chaque organisation, de marges de manœuvre pour comprendre collectivement les changements, et tenter de les infléchir et en faire des facteurs plus positifs sur le plan collectif et individuel,
- si les débats sur les changements sont sources de conflits, leur appréhension doit permettre de dépasser ces conflits et faciliter l'établissement de compromis suffisamment stables et coopératifs pour qu'on puisse en attendre des progrès réels pour les agents dans leur travail.

Cela peut contribuer à faire échapper aux visions binaires qui jugent les évolutions de la gestion publique soit totalement positives, soit totalement négatives, condamnant à une forme d'impasse. Bien plus et compte tenu de sa nature et de ses finalités (propriété publique, but non lucratif), le secteur public devrait être un terrain favorable pour la recherche d'accords coopératifs portant sur le travail puisque, à la différence des entreprises de marché, tous les acteurs depuis l'encadrement jusqu'aux catégories professionnelles dites « d'exécution », s'assignent une finalité commune : l'intérêt général !

Les « points de vigilance » proposés ont ainsi été regroupés sur trois niveaux :

- 1. les « cultures professionnelles » et les « identités au travail »,**
- 2. le management des services,**
- 3. les instances et procédures en tant que lieux et moyens « d'intelligence collective » du travail.**

1. Prendre en compte les cultures professionnelles

Le travailleur ne peut construire un rapport satisfaisant à son travail que s'il le perçoit doté d'un contenu positif pour lui-même et pour l'organisation qui l'emploie.

Dans la fonction publique, le caractère positif du travail est surdéterminé par l'idée d'intérêt général. Or les évolutions contemporaines de l'action publique ont conduit à une dissociation entre les trois niveaux que constituent l'intérêt général, les regroupements en corps et catégories d'agents, et les cultures professionnelles communes.

L'encadrement doit appréhender avec une particulière attention les cultures et les identités professionnelles des agents, en tant que rapports positifs ou négatifs que ces derniers entretiennent avec les activités qui leur sont confiées.

Tout changement intervenant dans le travail qui minimiserait cet aspect ou n'en tiendrait pas compte serait voué à l'échec et conduirait inéluctablement à des conduites de blocage et autres manifestations qu'on dénomme justement des « risques psycho-sociaux ».

De plus, ce travail ne peut plus emprunter la seule voie descendante ou « voie hiérarchique ». Pour le meilleur et pour le pire, les organisations contemporaines, et à plus forte raison les services publics, ne peuvent résulter que de constructions impliquant tous les agents quels que soient leur niveau de responsabilité et la nature de leur activité.

2. Penser un management public centré sur la qualité « du » et « au » travail

Le « management public » qui s'impose depuis une vingtaine d'années est considéré par les agents comme dommageable parce qu'il emprunte aux modes en vigueur dans les entreprises de marché, survalorise les procédures et les normes, ignore souvent les agents et en vient à oublier les fins. Le management public doit sortir des visions technocratiques qui l'ont souvent animé : ce sont les hommes et les femmes qui y sont employés qui font et feront les services.

C'est par la recherche de la qualité du travail, source de son sens, que commence le management. Pour le dire autrement, la mobilisation des « ressources humaines » n'est pas un sous-produit des arrangements organisationnels, mais elle en est le cœur. Cet impératif ainsi que les modalités de cet accompagnement devrait faire partie des formations au management public.

Une telle démarche invite en effet à revisiter tous les déterminants de l'organisation en pariant justement sur « l'humain » qui, pour être une « ressource » de l'organisation de service public, n'en est pas moins l'élément le plus précieux.

Cette approche du management intégrant la notion de « qualité de vie au travail » doit faire l'objet d'une négociation entre partenaires sociaux dans l'année 2013.

3. Parvenir à un bon usage des instances et des procédures

Les instances et intervenants mobilisables sur la thématique des RPS dans les établissements de santé sont multiples (Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail - CHSCT, Comité technique d'établissement - CTE, et autres commissions) existent tout comme de multiples acteurs internes aussi (médecins du travail, directeurs des ressources humaines, directions des soins, de la qualité et de la gestion des risques, plus récemment, les équipes pluridisciplinaires de santé au travail).

En ce qui concerne les collectivités territoriales, le cadre institutionnel est largement moins structuré, malgré l'aide des centres de gestion auxquels adhèrent la grande majorité des structures territoriales. Les CHSCT à venir dans quelques mois devront à cet égard jouer un rôle moteur si on les engage directement dans une vision large de leurs missions.

Pour ces collectivités, il importe aussi de clarifier le rôle des élus et des cadres dirigeants et renforcer cette mission, non pas en substituant le pouvoir hiérarchique du Maire (ou du Président) au Directeur général des services, mais en faisant peser sur ce dernier et sur l'encadrement en général de véritables obligations en matières de management du travail.

Deux défis à relever doivent être soulignés :

1. le passage au sein de ces instances d'une préoccupation « santé » à une logique « qualité de vie au travail » ce qui oblige à une approche beaucoup plus « impliquante » pour les partenaires concernés.

Ce chemin, certainement difficile au sein de ces instances, pose la question de la « qualité » du dialogue qui y est institué et de la capacité à en faire surgir des compromis coopératifs et de progrès.

2. une conception nouvelle du management doit s'expérimenter, surtout en ce qui concerne les fonctions qui sont confiées à l'encadrement de proximité, qui sont certainement les acteurs les plus importants pour accompagner les changements et contribuer à leur donner sens.

Il convient d'insister sur le fait que les fonctions publiques territoriale et hospitalière ont devant elles un défi important dont les RPS ne sont qu'un révélateur et possiblement un appui pour sortir d'une vision réparatrice de ces risques et les connecter à la question du sens et de la qualité du travail.

En conclusion

La conviction partagée par le groupe de travail est que ce sont là des leviers pour mobiliser les agents publics et les mettre en mesure de trouver les voies afin que le service public subsiste et se renforce dans ses finalités d'utilité sociale.

Les « risques psycho-sociaux » sont un symptôme des recompositions contemporaines qui affectent les organisations et singulièrement les services publics. Leur prise en compte suppose de ne pas s'en tenir à leurs manifestations et leurs conséquences individuelles, mais d'engager une action collective pour « penser » le travail et les conditions de son « management ».

« Penser » le travail dans les services publics conduit à « penser » le service public lui-même non en prétendant en construire une doctrine globale a priori, tâche impossible, mais en esquissant patiemment, par la mobilisation des acteurs, ses finalités ainsi que ses modalités de fonctionnement.

**Le rapport est issu du groupe de travail
réuni à l'initiative du Fonds national de prévention de la CNRACL
animé par Sciences Po Bordeaux**

Remerciements aux membres du groupe de travail

Jack BERNON (Responsable département santé et travail, ANACT), **Joel BERQUE** (DRH du CHU de Bordeaux), **Omar BRIXI** (Enseignant et consultant en Santé Publique, coordonnateur du Comité scientifique et technique du FNP), **Docteur DELMAS-ST HILAIRE** (Service de santé au travail, Centre hospitalier Charles Perrons, Bordeaux), **Jean-Marie ERNOUF** (Agent hospitalier, délégué FO, CH Agen), **Valérie LANGEVIN** (Psychologue du travail, Département E.C.T., INRS), **Robert LAFORE** (Professeur des universités, Sciences Po Bordeaux), **Ronan LE GRAËT** (Directeur formation continue, Sciences Po Bordeaux), **Jérémie MARCHAND** (Directeur du centre de gestion 64), **Dominique MARTIN** (Médecin du travail, Conseil régional Aquitaine), **Valérie PUJOL** (Agent collectivité territoriale, déléguée FO, mairie de Bègles), **Jean QUERBES** (Ancien élu de la commune d'Agen, ancien député européen, membre du Comité scientifique et technique du FNP).

La synthèse est réalisée par Omar BRIXI

Enseignant et consultant en Santé Publique,
coordonnateur du Comité scientifique et technique du FNP

