

Novembre
2014

Une fabrique française de transformation
des conditions de travail

L'Agence nationale pour l'amélioration
des conditions de travail (Anact)

Anne-Sophie Bruno,
Sylvie Célérier,
Nicolas Hatzfeld

175

« Le Descartes »
29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-Le-Grand CEDEX
Téléphone : (33) 01 45 92 68 00
Télécopie : (33) 01 49 31 02 44
www.cee-recherche.fr

Une fabrique française de transformation des conditions de travail

L'Agence nationale pour l'amélioration
des conditions de travail (Anact)

ANNE-SOPHIE BRUNO

anne-sophie.bruno@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi, Université Paris 13

SYLVIE CELERIER

sylvie.celerier@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi-CPN-université d'Evry-val-d'Essonne

NICOLAS HATZFELD

nicolas.hatzfeld@univ-evry.fr

Université d'Evry-val-d'Essonne

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les points de vue ou opinions exprimés par les auteurs
n'engagent pas le Centre d'études de l'emploi

N° 175

novembre 2014

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan

ISSN 1629-7997
ISBN 978-2-11-138778-2

UNE FABRIQUE FRANÇAISE DE TRANSFORMATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL (ANACT)

Anne-Sophie Bruno, Sylvie Célérier, Nicolas Hatzfeld

RÉSUMÉ

L'étude explore l'action de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) à l'occasion de la prise en charge de trois « questions » caractéristiques de son champ d'action et de ses missions : les troubles musculo-squelettiques (TMS), les risques psychosociaux (RPS) et la gestion des âges (GDA) et des populations. Ce faisant, l'analyse met en évidence la variation des orientations qui ont animé et animent aujourd'hui le champ des conditions de travail en France. Pour chacun des trois dossiers choisis, l'Agence se retrouve au cœur de reconfigurations du processus d'amélioration que l'on dit *négociée* des conditions de travail et de ses acteurs. L'État y occupe une place singulière et grandissante dans la dernière période. Ces reconfigurations successives contribuent par ailleurs à moduler l'acception que prend, à un moment donné, l'expression « conditions de travail » et l'idée que l'on se fait de son dynamisme. L'exploration des trois dossiers par un opérateur public témoigne ainsi, s'il en était besoin, du caractère éminemment politique de la notion et, plus largement, de la santé au travail.

Mots-clefs : conditions de travail, santé au travail, prévention, RPS, TMS, GDA, négociation collective, Anact.

A French Making of Changes in Working Conditions

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

Abstract

The study explores the action of the Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (National Agency for the Improvement of Working Conditions), by investigating the way it dealt with three issues which characterise its fields of action and its missions: musculoskeletal disorders, work-related psychosocial risks and age and labour force management. Doing so, the analysis highlights the changing directions that animated and still drive the field of working conditions in France. For each of the three selected cases, the Agency is the central point of reconfigurations that affect the so-called negotiated improvement of working conditions and the different actors involved in this process. The State holds a unique and growing place in this process. These successive reconfigurations also contribute to modulate the meaning given, at a particular point in time, to the expression "working conditions" and the current understanding of its dynamism. The way these three cases are handled by a public operator thus attests, if proof were needed, to the highly political nature of the concept and, more broadly, of occupational health.

Keywords: *Working Conditions, Musculoskeletal Disorder, Work-Related Psychosocial Risks, Labour Force Management, Prevention, Occupational Health, Collective Bargaining.*

1. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL, UNE MISSION PUBLIQUE

Établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère du Travail, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) a pour mission, depuis sa création, en 1973, « de contribuer au développement et à l'encouragement de recherches et d'expériences ou réalisations en matière d'amélioration des conditions de travail ». Son financement est presque exclusivement public et son action est orientée par son Conseil d'administration, principale instance de l'institution¹, dans lequel siègent les représentants de l'État ainsi que les partenaires sociaux. À charge donc pour la direction de l'Agence de mettre en œuvre les décisions du Conseil d'administration.

La structure de l'Agence est profondément marquée par le tripartisme inscrit dans les principes du système français de protection sociale et le dynamisme des négociations collectives sur les conditions de travail au moment de sa création. L'Agence incarne en quelque sorte un pari : améliorer le bien-être des travailleurs, transformer leur travail, par une concertation permanente – idéalement un consensus – entre positions patronales, salariales et étatiques. L'ensemble des acteurs impliqués de près ou de loin dans l'action de l'Agence voient, aujourd'hui encore, ce consensus comme la marque distinctive de l'institution et, au-delà, le gage du succès durable de ses actions.

Sur cette base qui s'est préservée depuis sa création, l'Anact a abordé de multiples sujets en quarante années d'existence. Et dans cette variété, la notion de « conditions de travail » a vu ses contours régulièrement redessinés, faisant preuve d'une indéniable plasticité. L'Anact s'est en effet tout autant intéressée à l'architecture industrielle qu'à l'expression des salariés ou encore à l'accompagnement de la modernisation des entreprises. Autant de thèmes qui proposaient des questions, des acteurs et des dispositifs très différents aux « conditions de travail ».

Dans les multiples thèmes que l'Agence a traités, nous avons sélectionné trois questions qui ont marqué – pour certaines, structuré – l'activité de l'ensemble de l'institution. Les deux premiers relèvent du champ de la *santé au travail*, particulièrement saillant au cours des vingt dernières années, dont l'Agence a fait d'ailleurs un département spécifique et central en 1999 : *le département santé travail*. La première question concerne les troubles musculo-squelettiques (TMS) et la deuxième, plus récente, les risques psychosociaux (RPS). Le troisième thème se rapporte à la gestion des populations, dite encore gestion des âges (GDA), question à la fois plus récente et – pour le moment du moins – moins structurante que les deux premières.

Ce choix ne rend que très imparfaitement compte de la richesse des thématiques traitées par l'Agence ou de leur évolution. Il ne montre pas davantage l'étendue de la plasticité dont la notion de « conditions de travail » a fait preuve. Il s'agit plutôt pour nous d'explorer le fonctionnement de l'Agence sur trois « dossiers » caractéristiques de son action et de grands débats publics auxquels elle a d'ailleurs participé. L'objectif est de pénétrer l'action de cet opérateur public pour apercevoir un peu des orientations politiques qui animent le champ des conditions de travail et qui ne s'offrent pas immédiatement aux regards.

¹ Le Conseil scientifique n'a constitué, jusqu'à une date récente, qu'un organe consultatif de réflexion.

Avant de pénétrer cette intention particulière de transformation des conditions de travail, notons que l'Agence se range explicitement et exclusivement dans le champ de la prévention et qu'elle ne joue aucun rôle dans celui de la réparation-tarifification. Ce dernier reste l'apanage exclusif de l'assureur public, précisément la Caisse nationale d'assurance maladie-Travailleurs salariés (Cnam-TS) et il en a toujours été ainsi². Dans ce champ de la prévention, l'Agence n'est pas seule à agir, tant s'en faut. Elle côtoie donc constamment quantités d'institutions – publiques pour la plupart – dont tout ou partie des missions est de favoriser la prévention des risques professionnels (INRS³, services régionaux de prévention de la Cnam-TS, InVS⁴, etc.) et, elles aussi, plus ou moins animées par le tripartisme.

Seconde remarque préalable, même si la mission générale est restée identique, le statut et le périmètre de l'Agence ont connu des transformations substantielles qu'il est bon de conserver à l'esprit. Trois grandes phases nous semblent se dessiner, dont la première court des premières années d'existence de l'Anact jusqu'au début des années 1980. L'Agence est clairement un opérateur de synthèse d'études savantes et s'emploie – en réponse aux orientations de sa tutelle – à dresser un état des lieux des connaissances sur les conditions de travail, à coordonner les connaissances et les initiatives menées en matière d'amélioration des conditions de travail, de sorte à éclairer les décideurs publics et *tous* les partenaires sociaux. Elle contribue également à la mise en place de groupes de parole dont elle suit l'activité, notamment dans une perspective d'accompagnement des changements technologiques. La synthèse des connaissances forme cependant l'essentiel de ses missions : « savoir pour faire savoir » à proximité des milieux de la recherche.

La seconde phase est initiée par Pierre-Louis Rémi au moment où il prend la direction de l'Agence en 1982⁵. Elle sera poursuivie par Henri Rouilleault⁶ qui prendra la suite de ce dernier en 1991. Dans cette seconde phase, on passe au « faire pour savoir et transmettre ce savoir » en développant l'intervention en entreprise et le diagnostic court. Les interrogations des entreprises sur les TMS puis le stress et les RPS seront de forts stimulants de cette dimension opérationnelle de l'Agence qui soutient également la création d'un réseau régional constitué d'Aract (Agences régionales d'amélioration des conditions de travail), unités en partie autonomes par rapport à leur correspondante nationale.

Cette seconde période voit progressivement monter une logique de soutien à la négociation tendant à concurrencer la fonction d'opérateur du changement qui marque pourtant la

² Comme l'indique d'Henri Rouilleault lors du Conseil d'administration du 24 janvier 2006, l'Anact est « acteur en matière de prévention et pas de réparation ». Lors du Conseil d'administration du 8 novembre 2007, Denis Combexelle, directeur de la DGT, oppose la même réponse à Aurélie Filippetti, représentante de l'Assemblée nationale au Conseil d'administration lors de la séance du 8 novembre 2007, lorsqu'elle évoque la nécessité pour l'Anact d'œuvrer à une meilleure connaissance et reconnaissance des effets du travail sur la santé (« Le sujet de la branche AT-MP est un sujet important, mais il n'est pas du rôle de l'Anact que de le traiter. Les deux sujets sont à traiter séparément »).

³ Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail.

⁴ Institut de veille sanitaire.

⁵ Voir l'entretien avec P.-L. Rémy intitulé « 1982-1991 : les années des fondations stratégiques : le diagnostic court, le réseau régional et l'approche globale des conditions de travail », réalisé par l'Agence à l'occasion de son quarantième anniversaire (http://www.Anact.fr/web/reseau-Anact/1973-2013/detail-interview?p_thingIdToShow=34653615).

⁶ Cette continuité est largement revendiquée par H. Rouilleault lui-même ; voir l'entretien accordé à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Agence (http://www.Anact.fr/web/reseau-Anact/1973-2013/detail-interview?p_thingIdToShow=32987623).

période. L'origine de ce déplacement des missions est difficile à dater précisément⁷, notamment parce qu'il ne correspond pas à un changement à la direction de l'Agence. Il s'agit plutôt des effets de la transformation du champ des relations sociales⁸, de l'action publique et de la mise en œuvre des réformes de l'État.

Le soutien au dialogue social et à la mise en œuvre des accords nationaux interprofessionnels (ANI) devient manifeste à partir de 2003-2004⁹ et caractérise donc la troisième et dernière phase, le présent de l'Agence. Les interventions en entreprise – du moins au niveau de l'Agence nationale – se réduisent considérablement, voire disparaissent, bien que les demandes d'entreprise ne cessent d'affluer. D'où une situation singulière aujourd'hui où l'Agence, fortement sollicitée par les terrains, déporte son attention vers des sujets tels que la qualité de la vie au travail, objet explicite de négociation collective qu'elle juge par ailleurs plus positif que « conditions de travail » ou « santé au travail », mais sans écho – pour le moment – dans les demandes émanant du terrain.

Au fil de ces trois grandes phases, les rapports avec les partenaires qui composent le Conseil d'administration¹⁰ se modifient et le périmètre de ces derniers change également. Les trois thèmes que nous avons retenus pour l'analyse s'inscrivent ainsi dans des configurations et des missions variables. Les TMS relèvent ainsi clairement de la phase « intervention » de l'Agence. Les RPS prennent corps dans la zone plus incertaine de la seconde période au moment où, tout en restant marquée par l'intervention de la période précédente, l'institution s'engage dans le soutien à la négociation collective ; soutien, nous le verrons, qui conditionne ses ressources budgétaires. La gestion des populations est, elle, bien plus détachée du terrain, même si des demandes peuvent surgir à ce sujet, et relève de la dernière phase clairement marquée par les négociations institutionnelles.

Resituée dans ces contextes variés et changeants, nous avons posé que la prise en charge, par l'Agence, des questions relatives aux TMS, aux RPS puis à la gestion des populations donnait corps à la notion disputée de négociation de la santé au travail, et donc des prises pour son analyse¹¹. Les pratiques auxquelles cette prise en charge donne lieu pour les trois dossiers sont restituées sous trois mêmes angles que le document détaille successivement : les circonstances d'émergence dans les programmes d'activité de l'Agence (I), la façon dont l'institution se saisit de chacun d'eux (II) et enfin le traitement qu'elle leur réserve (III)¹².

⁷ De ce point de vue, le point d'interrogation qui figure dans le titre de l'entretien réalisé avec H. Rouilleault à l'occasion du quarantième anniversaire (« 1991-2006 ? L'ère du développement du réseau Anact ») est significatif de la difficulté à dater le changement d'orientation stratégique.

⁸ La fin des années 1990 est ainsi marquée par une déstabilisation du champ de la négociation collective (bras de fer engagé par le CNPF, bientôt transformé en Medef, avec le nouveau gouvernement Jospin en 1997, sous la direction d'E.-A. Sellière, autour du concept de « refondation sociale »), à laquelle a succédé une nouvelle centralité donnée au dialogue social.

⁹ Date qui correspond au lancement par le Medef en 2004 d'une vague de grands accords et aux premières actions de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). C'est aussi pour l'Anact, la date de signature du troisième contrat de progrès qui définit ses orientations stratégiques.

¹⁰ Pour le détail de la composition du Conseil d'administration, voir *infra* notes 13 et 19.

¹¹ Catherine Courtet, Michel Gollac (dir.), 2012.

¹² Notre recherche a été rendue possible par les facilités qui nous ont été accordées pour accéder aux archives de l'Agence dont une partie, récemment déposée aux Archives nationales, est actuellement en cours de traitement, les documents les plus récents étant encore conservés au siège de l'Agence. Nous remercions ici la direction de l'Agence, notamment Dominique Vandroz, directeur général adjoint de l'Anact, ainsi que Stéphanie Da Costa, du département « Transfert et communication », et Sylvie Sétier, responsable des Éditions, pour l'aide qu'ils nous ont apportée dans nos démarches. Ont ainsi pu être consultés les contrats de progrès successifs (du premier contrat de progrès signé en 1994 jusqu'au

2. TROIS THÈMES D'ACTION DANS TROIS CIRCONSTANCES SINGULIÈRES

En distinguant de façon un peu schématique un « intérieur » et un « extérieur » de l'institution, l'émergence des thèmes nous paraît tenir de deux principaux « moteurs ».

Ces thèmes peuvent venir de sollicitations émanant de diverses instances de travail (entreprises, collectivités territoriales, services de la Fonction publique, etc.), dont certaines occasionnent des interventions de terrain. Ces sollicitations constituent le socle à partir duquel l'Anact fonde, *via* l'activité de ses chargés de mission, sa connaissance des situations concrètes de travail. Les décisions d'intervention tiennent compte des forces somme toute limitées de l'Agence et privilégient donc les situations dans lesquelles les acteurs semblent le plus largement engagés dans un objectif de réforme durable du travail, sur des thématiques dont la nouveauté ou la complexité justifie l'intervention. Pour les autres thématiques, l'agence renvoie aux outils, formations, guides ou kits, qu'elle met à la disposition des acteurs. L'intervention de l'Agence est donc orientée vers des configurations de terrain singulières où il lui semble qu'elle peut à la fois contribuer aux solutions et puiser en retour des enseignements plus généraux.

Mais l'émergence d'une thématique peut également résulter de demandes formulées par les partenaires sociaux ou l'État, *via* la tutelle ministérielle. Ces demandes font alors l'objet de formulations explicites, inscrites dans les contrats de progrès, qui fixent les orientations de l'Agence après négociation avec la tutelle et discussion en Conseil d'administration. Sur cette scène de débat tripartite, la tutelle du Travail – implicite du point de vue des règles de fonctionnement¹³ – n'en est pas moins réelle et revendiquée par l'administration centrale¹⁴. Forme de hiérarchie parallèle, elle n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau, si l'on se réfère aux transformations des thématiques de l'Agence dans le sillage des lois Auroux¹⁵. La tutelle dispose ainsi de la capacité d'injonction la plus nette, qui s'est d'ailleurs affermie au

quatrième, signé en 2009), les comptes rendus des séances du Conseil d'administration (du milieu des années 1980 à 2011) et du Comité scientifique (de 2008 à 2013), ainsi qu'une série de documents internes de l'Agence (CR des séances d'analyse de la demande, organigrammes, évolution des effectifs...). Nous nous sommes également fondés sur l'analyse de la riche production éditoriale de l'Anact, sous son versant papier (ouvrages et articles de périodiques publiés sur nos thématiques depuis les années 1980) et électronique (ensemble des matériaux et documents, comme les kits et outils d'aide aux entreprises, mis à disposition sur le site de l'Agence, mais aussi sur les portails dédiés, comme la plateforme consacrée à la gestion des âges). Nous nous sommes enfin appuyés sur une quinzaine d'entretiens réalisés auprès de différents chargés de mission et responsables, actuels et passés, de l'Agence nationale ou, dans le cas des TMS, auprès d'interlocuteurs de l'Anact (autres organismes, médecins du travail, etc.).

¹³ Si l'État dispose de six sièges sur vingt-sept au Conseil d'administration, représentant les ministères du Travail, de l'Industrie-Commerce-Artisanat, des Transports, de l'Agriculture, de la Construction et du Droit des femmes, dans la pratique c'est la voix du Travail, par l'intermédiaire du directeur de la DRT, qui l'emporte sur celle des autres administrations centrales, le vote des représentants de l'État étant toujours favorable en matière de programmation comme de budget.

¹⁴ Le rapport de l'Igas de 2008 invite d'ailleurs à une affirmation plus nette de la préséance accordée au ministère du Travail : « l'exercice de la tutelle de l'État appelle un renforcement du rôle de « chef de file » de la DGT » (Odile Lautard, Daniel Lejeune et Christian Rollet, 2008, p. 10).

¹⁵ L'Agence développe ainsi dans la première moitié des années 1980 une intense activité sur l'expression des salariés (voir par exemple *L'expression des salariés*, 1983, ou encore D. Noye, 1984).

fil du temps, ne serait-ce qu'en raison des contraintes budgétaires et des nouvelles règles de conduite de l'action publique.

Les débats sur les contours des missions de l'Agence, dont le Conseil d'administration a toujours été le réceptacle, sont dès lors fortement contraints par les interventions de la Direction des relations de travail (DRT), qui rappelle systématiquement que la dotation accordée par l'État est subordonnée au respect des engagements pris dans le contrat de progrès. Contrat de progrès dont la tutelle définit l'essentiel du contenu. La tutelle ministérielle s'est incontestablement resserrée parallèlement à la montée de la logique d'aide à la négociation nationale et elle devient évidente dans la troisième des périodes identifiées plus haut de l'institution. Ce renforcement prend notamment la forme d'un contrôle régulier de l'Igas, dont les rapports encadrent la préparation et le bilan du troisième contrat de progrès en 2003¹⁶, et oblige l'Agence à produire des éléments d'évaluation de ses objectifs et réalisations, destinés à la tutelle, mais désormais présentés et discutés annuellement en Conseil d'administration¹⁷. L'Agence est dès lors soumise à la soudaine nécessité de répondre aux objectifs chiffrés fixés dans le cadre du contrat de progrès négocié avec le ministère.

Ce renforcement de la tutelle publique s'effectue toutefois au moment même où, comme on l'a vu, le dialogue social voit ses prérogatives s'affirmer dans le champ de la santé au travail, donnant un poids croissant aux accords nationaux interprofessionnels (ANI) dans la définition des priorités thématiques de l'Agence. Cette évolution combinée conduit à donner une importance stratégique au vote de la programmation et du budget, alors que, jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil d'administration n'est pas un lieu de discussion ou d'affrontement majeur. Les débats au sein de cette instance s'en trouvent donc fortement ravivés par la suite. Malgré l'intensité des échanges et l'importance du vote, celui-ci n'est toutefois pas véritablement utilisé comme sanction par les représentants patronaux ou syndicaux. Les réserves ou les désaccords exprimés lors des débats ne débouchent le plus souvent que sur des abstentions¹⁸, jamais sur des refus majoritaires. Ces types de refus supposeraient en effet une alliance très improbable entre représentants du patronat et représentants des salariés¹⁹. En revanche, le rôle directeur de l'État peut se traduire en

¹⁶ Le premier rapport de l'Igas, qui date de 2003, est ainsi suivi par un nouveau rapport en mars 2008.

¹⁷ Ces éléments d'évaluation quantitative et qualitative de l'action de l'Agence ont fait l'objet de demandes répétées, mais apparemment non suivies d'effets, de la part de S. Dufour, représentant de la CGT (voir son intervention lors du CA du 29 février 2000).

¹⁸ Le Medef est l'organisation qui manifeste le plus de réticences à voter la programmation et le budget présentés en CA, oscillant entre abstention (en 2000, entre 2002 et 2008) et refus (en 2001). La CGT vote contre la programmation en 1999 et contre le budget en 2008 et s'abstient en 2000 et en 2008 sur la programmation. En 2010, le vote négatif de toutes les organisations représentant les salariés exprime un refus de la baisse de la dotation publique accordée à l'Agence.

¹⁹ Les représentants des salariés disposent de neuf sièges (trois pour la CGT, deux pour la CFDT et FO et un pour la CFTC, la CFE-CGC), les représentants du patronat de huit sièges (cinq pour le Medef, un pour la CGPME, l'UPA et la FNSEA) auxquels on peut adjoindre la voix du président du CA, toujours issu du monde des dirigeants d'entreprise. Les personnes qualifiées disposent quant à elles de trois voix, dont elles ne font jamais usage pour sanctionner le projet de budget ou de programmation. En dehors de l'épisode du vote du budget en 2010, les seules organisations à émettre un vote négatif entre 1998 et 2010 sont, comme on l'a vu, la CGT et le Medef, ainsi que la CGPME en 2001, les autres représentants se contentant de s'abstenir (cas de FO en 1999 et 2000). Ces équilibres garantissent ainsi l'approbation du budget et de la programmation. La seule conjonction de réserves patronales et salariales s'observe en 2000 et 2003, lorsque le patronat et la CGT (ainsi que FO en 2000) décident tous deux de s'abstenir, amenant le président Varin à noter que les conditions d'approbation de la programmation « amènent à réfléchir » (CA du 28 janvier 2003).

injonctions ou strictes interdictions²⁰. L'expression critique, parfois très vive, des partenaires sociaux au Conseil d'administration semble donc moins viser à peser sur les missions de l'Agence qu'à sonder l'état des rapports de force sur les thèmes proposés.

En raison notamment de chronologies différenciées, ces deux moteurs, interne et externe, d'émergence des thématiques ne se retrouvent ni à l'identique, ni toujours complètement dans les trois occasions que nous avons retenues. Pour les deux premiers sujets liés à la santé au travail, les interventions jouent un rôle prépondérant, bien que dans des proportions et des conditions différentes. « L'extérieur » de l'institution prime donc avec des nuances.

Pour les troubles musculo-squelettiques (TMS), ces expériences d'intervention sont déterminantes. C'est en effet à partir des interventions menées par l'Agence qu'il s'y forme progressivement la conviction que « quelque chose se passe » qui mérite toute l'attention. La prise en compte du phénomène émerge notamment du constat d'une explosion du nombre de pathologies péri-articulaires, dressé à l'occasion de diagnostics effectués en entreprises. Les interventions permettent ainsi à l'Agence d'identifier précocement – dès la fin des années 1980 – le phénomène qui prendra ultérieurement le nom de TMS. Celle-ci met en place également très tôt des outils de réflexion internes et élabore une stratégie d'actions spécifiques.

Pour les risques psychosociaux (RPS), les années 1990 sont l'occasion de travaux et de réflexion sur le stress des cadres émanant d'interventions diverses dans des secteurs ou des PME moins fréquemment enquêtés. On notera que cette investigation sur le stress est bien antérieure à l'accord européen sur le stress de 2004 et bien antérieure à la sensibilisation des médias et de l'opinion publique opérée dans les années 2008-2009 et à la suite des « vagues de suicides » à France Télécom. La déclinaison française de l'accord européen sur le stress, en 2008 et, fin 2009, le Plan Darcos d'urgence appelant à la prévention vont, semble-t-il, stimuler par la suite des demandes d'interventions qui sont vite intenses et le restent, qu'elles s'expriment en termes de stress, de harcèlement, d'addictions, de souffrance ou progressivement de RPS.

Pour les RPS et ses thématiques dérivées, on voit bien la combinaison singulière du rôle des expériences de terrain et des demandes institutionnelles. Jusqu'à l'accord européen de 2004 en effet tous les partenaires sociaux ne sont pas également engagés sur ces questions, certains²¹ ne manifestant aucune volonté de les investir hormis comme effet dérivé des 35 heures. Le Medef exprime ainsi longtemps ses réticences, préférant subordonner les missions de l'Agence aux accords conclus au niveau régional, national ou européen. Les syndicats poussent au contraire à leur exploration. La position du Medef se modifie cependant subitement dès l'accord européen de 2004 et lève ses oppositions, permettant une prise en charge explicite de la thématique RPS. Celle-ci est inscrite comme priorité dans le quatrième contrat de progrès (2009-2012), alors qu'elle n'apparaissait jusqu'alors que comme objet de veille, comme dans le contrat précédent.

La prise en compte des populations, notre troisième thème, relève, elle, d'une décision du ministère motivée par la réforme des retraites de 2003. La gestion des âges devient

²⁰ Ces interdictions peuvent ainsi être exposées de façon explicite par la DRT, comme c'est le cas pour les substances chimiques cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) : « il est totalement hors de question que l'Anact « plonge » dans le sujet des CMR », prévient J.-D. Combrexelle au CA du 8 février 2007, lors de la discussion portant sur un projet de convention avec l'AFFSET, comportant notamment un volet d'étude des effets cumulatifs des risques pour les populations en situation de travail précaire.

²¹ Plutôt les représentants patronaux.

stratégique et prend également rang d'objectif prioritaire dans le contrat de progrès de 2004-2008. Le maintien de la dotation budgétaire est d'ailleurs subordonné à la réalisation de travaux sur le thème. Cette injonction initiale est ensuite ravivée par un ensemble d'obligations réglementaires : obligation de négocier sur l'emploi des seniors (2009), sur la prévention de la pénibilité et sur l'égalité professionnelle (2010) ou sur le contrat de génération (2013). Bien qu'affichant un intérêt pour l'ensemble des populations, l'approche est dans les faits essentiellement centrée sur les travailleurs vieillissants et, dans une moindre mesure, sur les femmes et sur le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Cette réponse à l'injonction ministérielle induit des distorsions thématiques qui fragmentent l'analyse de situations de travail selon les publics visés que définit l'agenda public. La gestion des âges en donne un exemple avec une focalisation sur la gestion des seniors bien que les spécialistes aient depuis longtemps montré l'interdépendance des classes d'âge et la complexité de leurs relations²². L'Agence a bien du mal à résister à cette réduction²³, les partenaires sociaux ne lui apportant aucune aide. Les positions de ces derniers sont clivées selon leur interprétation de la gestion des âges. Les employeurs la comprennent comme un équivalent de recrutement, tandis que les syndicats de salariés espèrent favoriser la prévention de l'usure prématurée ou de l'exclusion des travailleurs affaiblis²⁴. Par ailleurs, autre facteur de trouble pour l'Agence sur ce sujet, il est intimement lié aux négociations sur les retraites²⁵ et à leurs résultats. De ce point de vue, l'échec des négociations sur la pénibilité et sur les retraites anticipées – pourtant en lien avec la gestion des âges – contribue à effacer ces questions de l'agenda social, la gestion des âges et des populations perdant alors son caractère prioritaire dans les programmes d'actions de l'institution²⁶.

Notons enfin que, si l'impulsion de l'État est décisive dans ce dossier, les nouvelles règles de management des agences publiques qui se mettent alors en place jouent également de façon paradoxale sur la gestion des projets. Précisément, les institutions sont incitées à compléter leur budget par des financements extérieurs. Or, la gestion des âges (GDA) intéresse beaucoup l'Europe qui en fait un des axes du Fonds social européen (FSE). En 2006, la part

²² Les études consacrées à la gestion des âges soulignent toutes en effet la nécessité d'aborder la question de l'usure et du vieillissement, non comme une simple caractéristique de la main-d'œuvre, qui serait le reflet d'un phénomène physiologique, mais comme le résultat d'un processus « d'interaction entre facteurs individuels (âge, sexe, formation, expérience...) et les contextes de travail » (Sophie Savereux, François Hubault, Michel Lebas, Pierre Roche et Serge Volkoff, 1999, p. 7), susceptible de faire l'objet de mesures préventives.

²³ Ce risque de réduction est d'ailleurs souligné par le Comité scientifique (intervention d'Y.-F. Livian lors du CA du 21 janvier 2004).

²⁴ La CGT attire notamment l'attention sur le fait que si « l'Anact a tendance à partir du principe que tout le monde est forcément d'accord sur ce thème » de la gestion des âges, les positions en présence sont loin d'être convergentes : le représentant de la CGT s'interroge notamment sur les intentions patronales lorsque « les PDG de Renault et de Peugeot annoncent que la moyenne d'âge dans l'automobile ne devrait pas dépasser 30 ans », alors que, pour sa confédération, il faut traiter la question de l'âge « avant que ces derniers aient 40 ans, car après, il est souvent trop tard », et prévenir l'usure prématurée des salariés, « plutôt que de les jeter au fur et à mesure (interventions d'Y. Bongiorno, représentant de la CGT, lors des séances du CA du 2 novembre 1999 et du 29 février 2000).

²⁵ « En ce qui concerne la pénibilité et les restructurations, les négociations vont commencer. En ce qui concerne le stress, le sujet est traité par les partenaires sociaux, au niveau européen, qui s'engagent dans des négociations ; tant qu'elles n'ont pas abouti, cela n'implique pas l'Anact » (intervention de Mme Cazals pour justifier l'« abstention négative » du Medef au Conseil d'administration du 21 janvier 2004).

²⁶ Serge Dufour, pour la CGT, considère ainsi, lors du CA du 26 janvier 2006, qu'il est difficile de traiter la gestion des âges sans entrer dans le champ de la prise en charge des retraites anticipées, ce à quoi le Medef se refuse.

des financements FSE, dont la grande majorité est affectée à la gestion des âges²⁷, représente ainsi 7 %²⁸ du budget de fonctionnement de l'Anact²⁹. Par ces voies de financement propre, la GDA échappe en partie au regard de la tutelle, tout en permettant de remplir les objectifs qu'elle lui assigne. Elle échappe également au regard du Conseil d'administration, dont les membres s'étonnent d'ailleurs de découvrir certains éléments non discutés dans les séances précédentes.

L'émergence d'une thématique au sein de l'Agence doit donc se saisir au cœur des enjeux contradictoires dont l'Agence forme la scène, scène qu'elle renouvelle constamment sans la maîtriser tout à fait. Les thématiques ne sont donc jamais de simples mises en œuvre d'injonctions hiérarchiques. Elles se placent à une confluence où se tient précisément l'Agence : « la base » dans le quotidien du travail des chargés de mission et « le haut » en fonction de la formulation des priorités politiques par les partenaires sociaux et plus encore par la tutelle et la direction.

3. MODALITÉS DE SAISIE DES THÈMES

Quel que soit le moteur d'émergence d'une thématique, sa reconnaissance comme thématique pertinente par les partenaires sociaux et la tutelle oblige l'Agence à y répondre rapidement, parfois dans une certaine urgence, qui s'accompagne d'une réorientation soudaine des énergies des chargés de mission. La façon dont l'Agence se saisit d'une thématique peut être analysée du point de vue de l'organisation interne du travail de l'Agence, tout comme du point de vue de la position relative qu'elle adopte au regard des autres acteurs intervenant sur le sujet.

3.1. Des formes variées de structuration interne

Du point de vue de l'organisation interne du travail, la réactivité, dont l'Agence est tenue de faire preuve, n'est possible que parce qu'elle dispose d'un vivier de connaissances ou de projets expérimentaux internes.

Ce vivier s'alimente à plusieurs sources. Il se fonde tout d'abord sur les expériences accumulées par les chargés de mission présents au sein de l'Agence et du réseau. Ces acquis sont susceptibles d'être reconvertis sous de nouvelles rubriques et dans de nouveaux intérêts, suivant en cela la disposition générale de l'Agence, plutôt orientée, on l'a dit, vers la nouveauté et les « phénomènes émergents ». Les chargés de mission peuvent également percevoir des éléments inattendus, ou moins connus, à l'occasion des interventions de terrain, conformément aux attentes d'une mission de veille qui structure leur activité. Leur activité multiforme est également constituée par des études et recherches sur des thématiques

²⁷ Le projet Ateon, consacré à la gestion des âges, bénéficie d'un financement du FSE de 420 000 euros par an, sur un total de 600 000 euros de fonds FSE versés à l'Anact.

²⁸ Chiffres relatifs au budget du réseau Anact-Aract, cités dans Odile Lautard, Daniel Lejeune et Christian Rollet, 2008, p. 20-21.

²⁹ Sur une autre thématique, celle du handicap, l'Anact bénéficie du soutien de l'AGEFIPH, à hauteur de 6 % du financement du réseau (CA du 21 janvier 2004, intervention d'H. Rouilleault). De ce fait, la convention avec l'AGEFIPH, signée en 2002, est renouvelée en 2004, avant d'être prolongée en 2006, l'animation du dispositif restant confiée à l'Aract de Haute-Normandie.

diverses, comme l'absentéisme, qui ne débouchent pas forcément sur des projets structurants du programme d'activité et dont les publications de l'Agence donnent à voir une partie. Ces initiatives peuvent faire l'objet de groupes de réflexion internes, comme celui constitué sur les indicateurs quantitatifs de la santé au travail ; certaines donnent lieu à des réseaux d'échanges *ad hoc* s'étendant éventuellement aux Aract, incluant des représentants d'entreprise, de syndicats, d'institutions, etc.

L'action de l'Agence repose de ce fait sur l'existence d'un vivier de ressources, qui tiennent beaucoup à l'initiative des chargés de mission intéressés par telle ou telle des multiples facettes des conditions de travail et que l'Agence laisse se développer en interne. Ce trait troublant ne doit rien au hasard. Il faut le voir comme le produit du fonctionnement même de l'Agence qui accepte ou tolère qu'en son sein se développent des initiatives plus ou moins autonomes dont les finalités pratiques ne sont pas totalement fixées et qui alimentent des « stocks » d'informations potentiellement mobilisables si l'Agence est tenue de prendre en charge de nouvelles priorités. Cette activité autonome et silencieuse sert les intérêts de l'Agence qui en use comme d'un vivier de ressources internes, constamment renouvelé. Ce mode d'organisation est une condition de la réactivité de l'Agence aux inflexions de la demande sociale.

Ainsi, pour répondre rapidement à l'objectif de 30 % de l'activité consacrée à la gestion des âges à l'horizon 2008, l'Agence dispose d'un gisement de ressources en interne, sur le plan tant des outils conceptuels et méthodologiques (élaborés, dans et hors de l'Agence³⁰, à l'occasion de recherches menées depuis les années 1980 sur le vieillissement et l'usure prématurée³¹ ou sur l'exclusion³²), que des personnes anciennement sensibilisées à la question (en la personne notamment de F. Guérin) ou des réseaux disponibles (qui peuvent tirer parti des liens institutionnels entretenus avec le GIS-Créapt, dont l'Agence est membre³³).

Ces travaux antérieurs ne doivent pas être interprétés dans un sens généalogique : ils participent plutôt d'un ensemble de recherches menées au sein de l'Agence ou publiées par elle, qui sont autant d'opportunités saisies par les chargés de mission et les chercheurs gravitant autour de l'Agence, sans forcément déboucher sur un projet visible. Dire que le projet GDA trouve son origine dans la publication des premiers travaux sur le vieillissement à la fin des années 1980 serait ainsi une illusion d'optique, une vision téléologique qui négligerait un ensemble d'initiatives et de réflexions qui se sont développées sans jamais parvenir à bénéficier d'une visibilité dans l'institution.

Mobilisées de façon efficace, ces ressources internes permettent à l'Anact de construire en un temps record un projet cohérent sur la gestion des âges – le projet d'observatoire Ateon³⁴ – qui se décline en plusieurs volets : une enquête par questionnaire auprès des entreprises sur leurs pratiques et leurs représentations en matière de gestion des âges (l'enquête 10 000), un recueil de données territorialisées sur la démographie du travail (qui débouchera sur le projet

³⁰ Sur l'histoire de l'usage des outils de démographie du travail, voir A.-F. Molinié, 1993, p. 1961-1984.

³¹ Cf. Jeanne Marcelin, 1989, et Blandine Motte, François Guérin et Anne-Françoise Molinié (dir.), 1990.

³² Dans la deuxième moitié des années 1990, Sophie Savereux dirige ainsi des travaux sur l'exclusion dans l'entreprise : l'enquête qui débute en 1996 fait l'objet de publications en 1998 et 1999 (cf. Sophie Savereux, 1998 ; Sophie Savereux, François Hubault, Michel Lebas, Pierre Roche et Serge Volkoff, 1999).

³³ CA du 30 juin 1998, renouvellement de l'adhésion au GIP-Créapt et participation au financement de l'enquête *Estev*.

³⁴ Le projet Ateon est présenté au Conseil d'administration de l'Agence le 16 novembre 2004.

Atlas), la conception d'outils de diagnostic et d'intervention en entreprise, dont des outils d'analyse démographique (à disposition des chargés de mission) et des outils interactifs d'auto-diagnostic ou de sensibilisation (Iliade) disponibles sur la plate-forme dédiée à la gestion des âges ou sur les sites du réseau (comme QUATtro, outil d'autodiagnostic et d'aide à la négociation de plans seniors, élaboré par le FACT, agence régionale de la Franche-Comté).

Quoique centrales pour le fonctionnement de l'Agence, les recherches hors axes prioritaires posent cependant un certain nombre de problèmes, dans la mesure où elles sont susceptibles d'entrer en contradiction avec le programme général. De fait, l'activité des chargés de mission est évaluée, leur temps décompté en fonction du type d'activité réalisé (expérimentation, capitalisation, transfert) et de l'objectif poursuivi (thématiques prioritaires/action de veille). Les recherches hors axes prioritaires sont donc tolérées, mais jusqu'à un certain point. Ce point ne semble pas s'imposer dans la plupart des initiatives personnelles qui se mènent souvent en plus de l'activité ordinaire. En revanche, la situation est plus critique pour les initiatives collectives surtout lorsqu'elles dépassent les frontières des départements et plus encore lorsqu'elles engagent des collaborations avec des Aract³⁵. La position dans l'institution du chargé de mission qui porte le projet et l'avenir que la direction prédit à la thématique traitée sont alors décisifs. Si la position est faible ou si la direction de l'Agence est dubitative, l'expérience sera close ou devra se mener hors de l'institution. L'articulation entre les TMS et les RPS, qui a un temps été réfléchi en interne³⁶, en donne l'illustration. Ce projet a rapidement été arrêté et a dû se développer à l'extérieur³⁷.

De fait, le périmètre des activités des chargés de mission déborde toujours les sujets que l'Agence affiche à son programme, priorités qu'elle met en forme et organise en départements, qui encadrent le quotidien de travail des chargés de mission. De ce point de vue, la transformation du département « Conception des Équipements et des Bâtiments (CEB) », en département « Conception des Systèmes de Travail (CST) » puis en département « Santé Travail (ST) » traduit un déplacement du regard, et des missions de l'Agence : l'amélioration des conditions de travail par l'intervention sur l'agencement des bâtiments et sur les systèmes techniques, dans le cadre de la modernisation de l'appareil productif, est ainsi remplacée par une attention nouvelle portée, à partir de la fin des années 1980, aux effets des conditions de travail sur la santé des salariés. Dans ce mouvement de redéfinition, les TMS ont joué un rôle moteur, affirmant la légitimité de l'Anact dans le domaine de la santé au travail, que l'acuité du débat sur les RPS n'a fait ensuite que renforcer dans les années 2000.

La légitimité que l'Agence parvient à se construire sur une thématique dépend ainsi de sa capacité à organiser en interne sa prise en charge ; elle tient aussi à sa capacité à faire entendre une voix originale dans le concert des autres acteurs de la prévention.

³⁵ Entretien avec une chargée de mission de l'Anact, réalisé à l'Agence le 7 juillet 2013.

³⁶ Avec le soutien des syndicats de salariés (voir notamment l'intervention de M. Danve, représentant de la CGT, au Conseil d'administration du 21 janvier 2004 ou celle de Mme Théry, pour la CFDT, au CA du 24 janvier 2006).

³⁷ Entretien avec une chargée de mission de l'Anact, réalisé à l'Agence le 7 juillet 2013.

3.2. Des configurations variées des acteurs

Les trois situations sont sensiblement différentes selon le contexte d'émergence et le degré de compréhension du phénomène dont on dispose en interne à l'Agence et en externe.

3.2.1. Les TMS : d'un phénomène « inconnu » à une expertise reconnue

L'accroissement du nombre de cas rencontrés et l'acuité inédite des sollicitations ont conduit l'Agence à se forger précocement une intuition et une conviction sur l'émergence du phénomène des TMS. Cette conviction est partagée au même moment par plusieurs autres acteurs (INRS, Inserm, médecins du travail), dont aucun n'est à lui seul en mesure de produire une compréhension complète ou totalement convaincante du phénomène en cours.

Rejoints par d'autres institutions, comme les associations régionales de médecins du travail, la Dares ou la MSA, ces différents acteurs mettent en place une coopération pour mieux comprendre ce phénomène émergent et forger les instruments de sa première mesure. Dans ce cadre, l'Agence participe ainsi en 1991 à l'élaboration de la première enquête épidémiologique d'envergure nationale sur le sujet, qui confirme pour la première fois l'importance du phénomène parmi la population active. Pour l'Agence, cette enquête est l'occasion de faire entendre sa voix particulière, en insistant sur la nécessité de prendre en compte l'organisation du travail dans son ensemble, au-delà des seuls gestes et postures, quand l'INRS concentre l'analyse sur le poste de travail et la dimension physiologique des troubles. L'Anact apporte ainsi son expertise de terrain et contribue à établir le rôle de l'organisation du travail dans la dégradation des aptitudes fonctionnelles des travailleurs. Cette voix spécifique est autant le reflet de l'identité de l'Agence, fondée sur une acception large de l'organisation du travail, qu'une marque de l'influence des remontées du terrain : les postes de travail observés lors de multiples interventions en entreprise, à partir desquels l'Agence nourrit son constat d'une explosion des troubles péri-articulaires, ont en effet la particularité d'être des postes très difficiles à automatiser, où le geste humain apparaît comme irremplaçable, rendant nécessaire une approche globale de l'organisation du travail.

3.2.2. Les RPS : accumulation et formalisation des interventions

L'action de l'Agence dans le domaine des RPS s'inscrit dans un tout autre contexte institutionnel et scientifique. Précisément, les besoins de compréhension du phénomène ne sont pas aussi vifs que pour les TMS, dans la mesure où l'engagement mental des travailleurs et l'impact potentiellement délétère du travail sur les dimensions psychiques de la santé des travailleurs ont fait l'objet d'investissements scientifiques de longue date. On dispose donc de schémas d'interprétation, d'outils de saisie et de suivi, tel par exemple le modèle dominant de Karasek qui évalue l'impact d'un déséquilibre entre exigences du travail et ressources mises à disposition des travailleurs.

Dans ce contexte, l'Agence s'inscrit dans le champ différemment de la façon dont elle s'est positionnée à l'occasion des TMS et les collaborations – nombreuses et intenses – ne sont pas de même nature. Elle prend acte des modèles explicatifs existants, sans franchement privilégier l'un ou l'autre, pour autant qu'ils lui permettent de conforter ses propres élaborations, d'en légitimer les fondements par les travaux scientifiques. L'Agence ne s'engage cependant pas dans les vives controverses qui se développent et s'en tient à capitaliser et à formaliser les apports de ses nombreuses expériences d'intervention et de

formation, qui sont largement discutées en interne. Elle élabore ainsi un modèle d'intervention « tension-régulation », qu'on pourrait qualifier de modèle inductif, mais ne tente pas de l'imposer dans les débats auxquels elle participe.

Or – et cela a été pour nous source d'interrogation – le modèle qui s'élabore à l'Agence a largement de quoi participer aux productions du champ scientifique en discutant certains de ses postulats admis ou en prenant une part constructive aux controverses qui s'y tiennent. L'originalité de ce modèle tient tout d'abord à la prise en compte des situations des cadres, supérieurs et de premier niveau, quasiment ignorés dans les autres modèles. Le modèle de l'Agence en fait même une des conditions de la « durabilité » des changements selon l'option proposée par le dernier « Agir sur... » publié sur le sujet en 2013. Le modèle explore en outre de façon tout à fait originale la combinaison des démarches quantitative et qualitative, fondée sur des situations concrètes de travail telles qu'exprimées par les salariés impliqués (approche clinique-suivi d'indicateurs).

3.2.3. La gestion des âges et des populations : l'adaptation d'outils disponibles

La GDA donne un autre exemple de cette position médiane, mais de façon particulière là encore : l'Agence ne peut en effet s'appuyer sur une expertise préalable, en l'absence de demandes d'entreprise, inexistantes sur ce sujet, du moins jusqu'en 2006.

Sur cette thématique, l'Agence peut en revanche compter, on l'a vu, sur un riche gisement de ressources en interne. Pour répondre à l'urgence, elle va de ce fait se contenter, dans la phase de lancement du projet, d'emprunter le cadre d'interprétation et les outils de démographie du travail formalisés dans le champ scientifique par les ergonomes du Créapt, autour de l'équipe dirigée par S. Volkoff et A.-F. Molinié. Le besoin d'adaptation du modèle se fait, dans un premier temps, d'autant moins ressentir qu'il repose sur une démarche ergonomique, qui puise sa source dans l'intervention en entreprise.

Fondé sur l'exploitation des micro-données sociales, économiques et médicales de l'entreprise, cet outil modélise et analyse les situations de travail d'un point de vue démographique pour repérer les postes ou opérations productives les plus exigeants et les plus sensibles du point de vue de leurs effets sur la santé des salariés. Ce travail d'objectivation permet de dresser un tableau d'alerte et de suivi puis d'initier un dialogue sur les pratiques de gestion du personnel et sur les modes d'organisation du travail, afin de prévenir l'usure ou les phénomènes d'exclusion par une meilleure organisation des postes et des parcours professionnels. Cette démarche est d'autant plus aisée à adopter qu'elle répond au souci d'articuler l'approche quantitative, relativement nouvelle à l'Agence dans les années 2000, et l'analyse qualitative des situations concrètes de travail.

Cet outil, au demeurant fort pertinent et très puissant, se révèle néanmoins complexe à mettre en œuvre, en ce qu'il exige de recueillir de nombreuses informations qui sont rarement collectées sous cette forme par les entreprises. De fait, les outils d'analyse démographique seront vite remplacés par des outils plus simples, empruntés aux interventions menées en gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ils s'avèrent en outre délicats à interpréter : de mise en lumière des inégalités de gestion du personnel et de conditions de travail, l'analyse des différences liées à l'âge, au sexe peut en effet glisser vers une interprétation naturalisante et favoriser, chez des acteurs peu sensibilisés à la question, une

confusion entre situations à risques et populations à risques, qu'il s'agirait dès lors d'évincer ou de ne plus recruter pour mettre fin au problème observé³⁸.

Au-delà des variations observées dans la façon dont l'Agence se positionne par rapport au champ scientifique – qu'il s'agisse, pour les TMS, d'une participation active et reconnue à l'élaboration des cadres d'interprétation, ou de la constitution d'un schéma d'interprétation original des RPS, par hybridation des modèles scientifiques disponibles et des observations de terrain, ou encore de l'emprunt des cadres d'interprétation et d'analyse du Créapt –, on peut ainsi identifier certains traits communs, caractéristiques de la « méthode Anactienne » d'analyse des conditions de travail, dont on pourrait dire qu'elle consiste à toujours interroger les cadres d'interprétation à la lumière des situations concrètes de travail, marque d'un « gène » ergonomique de l'Anact.

4. L'ACTION DE L'ANACT : QUELLE PRODUCTION ?

Une fois les analyses lancées, qu'en fait l'Agence ? Nos trois thématiques trouvent ici les correspondances les plus nettes et les plus nombreuses, qui renvoient à la façon dont l'Anact a progressivement construit et interprété la mission d'amélioration des conditions de travail qui lui a été confiée.

4.1. « Expérimentation, capitalisation, transfert »

Cette interprétation s'organise autour du triptyque « expérimentation, capitalisation et transfert », dont la durée peut varier selon les thématiques, mais dont le déroulement est jalonné par les mêmes étapes. Formaliser les problèmes, les nommer, proposer des outils de transformation des situations concernées et les diffuser, tel est le cœur de l'activité de l'Anact, son activité productive en quelque sorte.

Ce triptyque, que l'Agence réengage à chaque nouveau thème, trouve un appui et s'incarne dans la politique éditoriale de celle-ci. Le traitement de chaque thématique passe ainsi par une première formalisation, pensée comme un support pour les interventions en entreprises et les opérations de formation. Ces expériences accumulées sont ensuite capitalisées en une synthèse qui exprime la *doctrine* de l'Agence sur la question traitée, donnant souvent lieu à un ouvrage de la collection « Agir sur... », qui marque un point de maturité du thème. Le transfert s'opère dès lors par l'intermédiaire d'outils diffusés auprès d'acteurs du monde du travail, qu'il s'agisse d'acteurs directement engagés sur le terrain de l'entreprise (responsables RH, IRP, membres des CHSCT...) ou d'acteurs appelés à y intervenir, comme des cabinets de conseil. Le transfert auprès de ces acteurs-relais s'appuie sur divers supports, qu'il s'agisse des ouvrages et des publications périodiques comme le bimensuel *Travail et changement* ou encore des matériaux mis à disposition sur le site internet de l'Agence (comme les kits d'autodiagnostic ou de sensibilisation, les dossiers de synthèse, les vidéos, etc.) ou de matériaux diffusés lors des formations et à l'occasion d'événements médiatiques comme « la Semaine pour la qualité de vie au travail ».

L'élaboration des outils de transfert apparaît ainsi comme une étape décisive de ces cycles productifs itératifs. Vitrine de l'activité de l'Agence, ces outils sont aussi, et peut-être même surtout, l'expression de son identité particulière, et de sa mission publique d'expérimentation

³⁸ Entretien avec une chargée de mission de l'Anact, réalisé à l'Agence le 7 juillet 2013.

au service des acteurs du monde du travail, qui la distingue à la fois du conseil et de la recherche. On comprend mieux dès lors le souci de diffusion et de transfert d'expériences³⁹ qui anime l'Agence. Du fait du faible nombre de chargés de mission⁴⁰ et de sa volonté de se démarquer du modèle des cabinets de conseil privés, l'Agence ne peut espérer diffuser de façon large ses démarches d'amélioration des conditions de travail par le biais des interventions en entreprise, qui ont dès lors une autre fonction, celle de permettre la reformulation de la demande dans un sens conforme aux objectifs fixés. Bien plus qu'aux TPE et PME dont l'Agence répète pourtant à l'envi qu'elles constituent la cible principale de ses actions, ces démarches de diffusion s'adressent principalement aux intermédiaires susceptibles de diffuser la doctrine et les méthodes « Anactiennes » d'amélioration des conditions de travail.

4.2. Un intense travail de mise en réseaux

Ce triptyque « expérimentation, capitalisation et transfert » ne peut se comprendre que si l'on considère l'intense pratique de mise en réseaux dont témoigne l'activité de l'Agence à chaque étape du processus.

Le déploiement d'une thématique suppose d'abord de mobiliser le réseau des Aract, dont le soutien est indispensable, mais qu'il faut toutefois convaincre, car leurs programmes d'activité ne sont pas strictement ni uniquement calqués sur celui de l'Agence. Tout en étant intimement liées à l'Agence nationale dont elles sont censées suivre les orientations générales, les Aract jouissent en effet d'une forme d'autonomie, qui leur permet certains accommodements avec le principe de fonctionnement paritaire, qui constitue la règle, et avec les priorités définies par l'Agence. Cette articulation complexe, et parfois problématique, est formalisée depuis la fin des années 1990 dans la Charte du réseau. De fait, les liens entre le niveau national et les niveaux régionaux ne peuvent se saisir sur le seul mode hiérarchique. L'Agence négocie plus qu'elle n'impose la mise en œuvre de ses priorités sur lesquelles elle est jugée par sa tutelle et qu'elle ne peut assumer sans l'engagement des Aract à quelque niveau que ce soit.

La constitution et l'animation de réseaux impliquent également toutes sortes d'interlocuteurs « naturels » de l'Anact, au premier rang desquels les entreprises et acteurs-relais précédemment évoqués. Les réseaux s'étendent aussi, plus largement, à tout un ensemble de partenaires sociaux et institutionnels (l'Ires, l'INRS, le Créapt, l'IEP de Paris, la CNAM, l'Insee...), mobilisés selon des logiques thématiques ou parfois territoriales, comme en témoignent les collaborations multiples qui ont permis la mise au jour du phénomène TMS ou encore les pratiques de dialogue social territorialisé et les partenariats initiés dans le cadre de l'axe « Populations ». L'Agence semble ainsi être passée, depuis le début des années 2000, à une nouvelle forme d'action fondée sur sa capacité à structurer et à animer des réflexions et actions collectives, avec les acteurs de l'entreprise, mais aussi avec d'autres partenaires, institutionnels ou non⁴¹. Conséquence logique de l'échec de la stratégie

³⁹ Cf. par exemple note synthétique pour la Cour des comptes sur l'évolution de l'organisation et de l'organigramme de l'Anact, juin 2009 : la réorganisation vise ici à « renforcer les actions de transfert pour accroître l'impact du réseau sur l'amélioration des conditions de travail, particulièrement dans les TPE et PME ».

⁴⁰ Malgré une augmentation des effectifs à partir de la fin des années 1980, ceux-ci sont restés par la suite stables, autour de 70 à 80 chargés de missions à l'Agence nationale.

⁴¹ Telles sont les inflexions évoquées par Jean-Baptiste Obéniche lors du Conseil d'administration du 4 février 2010 : « en 1981, le seul mode d'action était l'intervention en entreprise, il a été complété dans les années 1990 par l'action

d'interventions en entreprise, qui aurait nécessité une augmentation notable des effectifs de l'Agence, cette transformation des modes d'action accompagne les redéfinitions actuelles des missions et périmètres respectifs des différents organismes engagés dans la prévention et l'amélioration des conditions de travail (CNAM, Carsat, Observatoires régionaux de la santé au travail...), préalable à leur mise en réseau. Les outils développés dans le cadre de l'analyse des populations sont emblématiques de l'accélération de ce mouvement, initié au début des années 2000 par les « clubs » d'entreprises engagés dans la prévention des TMS⁴². L'axe « GDA » a ainsi accouché d'un projet ambitieux de cartographie territorialisée des données publiques relatives à la santé et aux conditions de travail, réalisé en partenariat avec la CNAM, l'Insee et les organismes locaux chargés de l'emploi⁴³. Sous un versant plus pédagogique, et davantage adossé au réseau régional, le projet a par ailleurs débouché sur la mise en place du dispositif Tempo, fondé sur le principe de clusters sociaux territorialisés qui rassemblent diverses entreprises d'un même territoire autour d'une thématique commune⁴⁴. Ces outils d'aide au dialogue social, qui s'adossent à un ensemble d'obligations réglementaires – concernant notamment l'emploi des seniors (2009), la prévention de la pénibilité et l'égalité professionnelle (2010) ou le contrat de génération (2013) – traduisent une recomposition nette des formes d'intervention de l'Agence. Ils font écho aux formes d'expertise sur les accords développée par les chargés de mission, qui, par leur analyse et leur diffusion, peuvent servir d'outils de réflexion pour les partenaires sociaux⁴⁵.

4.3. Le cycle de conception de la doctrine et des méthodes

La répétition de ce triptyque témoigne d'une gestion cyclique, par l'Agence, des thèmes définis comme relevant de sa mission d'amélioration des conditions de travail. Au-delà de leur diversité, ces thèmes partagent en effet un même destin : ils « émergent », se développent et donnent lieu à diverses conceptualisations largement diffusées vers des publics avertis ou sensibilisés à la question, puis ils s'éteignent en tant que thématique structurante de l'activité de l'Agence, la poursuite des réflexions s'effectuant dès lors sous une forme plus discrète.

Selon les thématiques, et les forces qui les portent, le cycle de production est plus ou moins long et plus ou moins complet. De ce point de vue, le traitement des TMS fait figure de

collective : faire réfléchir des entreprises autour d'une même thématique a été facteur 10 dans la démultiplication des actions du réseau. Aujourd'hui, la façon de travailler est multi-partenaire : il n'y a pas de projet sans partenaire, que ce soit avec des grands cabinets, des universités, des laboratoires ; les Aract sont elles-mêmes porteuses d'actions partenariales et sont maîtres d'ouvrage ou d'œuvre, selon les cas. »

⁴² Sur les débuts des clubs TMS, à l'initiative de l'Aract Lorraine, voir le compte rendu du CA du 6 novembre 2001. En 2007, Jack Bernon, directeur du département Santé travail, fait état d'une centaine d'entreprises regroupées en clubs TMS animés par l'Anact (CA du 8 février 2007).

⁴³ Depuis son lancement en 2006, dans le cadre d'Ateon, le projet Atlas a connu, dans sa phase d'expérimentation, de nombreux détours, qui ont pu apparaître comme autant d'échecs définitifs ; il a pourtant résisté aux heurs et malheurs du projet Ateon, et a continué à se développer, fort des compétences et de l'engagement du chargé de mission porteur du projet, mais aussi du soutien apporté par Joël Maline, actuel directeur de l'Aract Haute-Normandie, resté très influent à l'Agence et dans les instances publiques de prévention.

⁴⁴ Pour participer au dispositif, les entreprises doivent respecter le principe paritaire, en envoyant un représentant de la direction et un représentant du personnel.

⁴⁵ Philippe Holt, 2011.

modèle, dont la réussite est sans doute liée à la remarquable stabilité et à l'engagement des chargés de mission qui ont porté le projet. Le cycle TMS s'étale ainsi sur une vingtaine d'années, les dix premières étant mises à profit pour produire un premier *Agir sur...* qui fixe les connaissances et le cadre d'interprétation. Le traitement de la thématique a ceci de remarquable qu'il ne s'arrête pas à la production d'éléments de connaissance sur les mécanismes d'apparition des TMS ; les dix années suivantes voient en effet se développer une réflexion sur les freins à la prévention, selon un processus décrit en 2005 par Philippe Douillet⁴⁶ :

« On aboutit à ce qui est notre ouvrage de base... qui est épuisé aussi et qu'on est en train de rééditer, "TMS et travail, quand la santé interroge l'organisation". Il est coordonné essentiellement par Fabrice Bourgeois, publié en 2000, et fait la synthèse de 10 ans de travaux de l'Anact et d'autres. [...] Ce n'est pas tout à fait terminé. Disons qu'en termes de contenu et d'analyse, c'est quasiment terminé. On n'a pas réédité des choses depuis. Simplement, moi je suis arrivé en 2000 avec une mission un peu spécifique qui était : "maintenant les connaissances aujourd'hui elles sont là". Ce n'est plus la peine d'apporter des choses, globalement elles sont là. Il faut diffuser, établir des liens avec les partenaires, avec les branches, etc. Qu'on puisse être visible et actif sur le sujet, et mobiliser. Mobiliser parce qu'en fait la mobilisation est difficile. Du coup, on a continué à travailler sur l'idée qu'au fond, les connaissances sont là et que pourtant c'est difficile. [...].

Nous faisons différents travaux sur ce sujet et ça aboutit, c'est tout frais, le bouquin est sorti ce matin : "Les conditions d'une prévention durable des TMS"⁴⁷. [...] C'est pour dire qu'en gros on ne peut pas traiter ce sujet-là au coup par coup, et qu'il faut le traiter sur la durée, par la construction d'une intervention, d'une action. Sur la question des TMS, il faut bien sûr avoir un modèle de compréhension et d'analyse, mais ça ne suffit pas si les acteurs ne sont pas mobilisés. Il faut autant travailler et sur l'un et sur l'autre, et c'est très difficile. [...] Donc on a fait un grand séminaire, que j'ai organisé il y a un an à peu près, avec des consultants, des gens qui ont de l'expérience sur le sujet et qui racontent leurs difficultés en gros sur le sujet. Entre temps, on a publié plusieurs monographies d'entreprise, sur les difficultés à intervenir sur le sujet. [...] Vous voyez que, pour l'Anact, il y a toute une construction, mais qu'elle fait l'objet de remous au sein de l'Anact. »

« On a un deuxième thème de connaissances aujourd'hui. Ce n'est plus comprendre le sujet, c'est comprendre la mobilisation des acteurs sur le sujet. C'est la question de la prévention durable, pour laquelle on a monté ce séminaire. Ça démarre aujourd'hui en 2005, un gros projet avec plusieurs laboratoires de recherche, où on va retourner dans l'histoire d'entreprises. C'est intéressant notre rendez-vous, parce que de fait on a des interventions, mais on sait assez peu ce qu'elles donnent. Donc ce projet-là vise à retourner dans des entreprises qui ont fait des choses il y a 3 ans, 5 ans, 6 ans, 10 ans, et de voir pourquoi elles ont fait des choses, pourquoi elles ont abandonné, qu'est-ce qu'elles ont gardé, qu'est-ce qu'elles ont repris. Et de travailler autant sur le sujet, la prévention elle-même des TMS du point de vue technique, que de la mobilisation des acteurs. On est en train d'y travailler, de remonter l'histoire d'entreprises sur ce sujet avec le projet d'en suivre pendant 3 ans de suite sur cette question-là. »

⁴⁶ Entretien de mai 2005, à l'Anact.

⁴⁷ Cf. Jack Bernon, Évelyne Escriva et Jean-Michel Schweitzer, 2011.

Les RPS suivent un cycle comparable, quoique sur une période plus courte : un premier ouvrage de référence en 2007⁴⁸ est ainsi suivi en 2013 par un guide intégrant, au-delà de l'interprétation et du diagnostic, la question des freins à la prévention, et des moyens de les contourner⁴⁹. La fin du cycle intervient toutefois dans un contexte peu propice⁵⁰, au point qu'on peut parler d'un cycle amputé.

Le cycle « Populations » pourrait être qualifié quant à lui d'erratique ou de dédoublé. D'abord parce qu'il est difficile de caractériser le début du cycle, selon qu'on voit ou non un prolongement entre l'axe « GDA », développé dans le cadre du troisième Contrat de progrès (2004-2008), et l'axe « Populations », développé dans le suivant (2009-2012). Certes, dès la formulation de la problématique de gestion des âges, H. Rouilleault prédit que « parler de gestion des âges, c'est parler de gestion des âges *et des populations au travail*⁵¹. Plusieurs sujets viendront tels que l'égalité professionnelle [...] et le lien avec les cessations d'activité »⁵². Le glissement d'une thématique à l'autre est ainsi officialisé par la direction de l'Agence, lorsque l'axe « GDA » semble avoir perdu de son urgence politique, permettant à l'Anact d'affirmer sa vision globale. Le lien n'est pas seulement conceptuel, il est aussi méthodologique puisque les outils de démographie du travail élaborés dans le cadre du projet « GDA » sont pour partie repris dans le projet « Populations ». Pour autant, l'axe « GDA » semble bien avoir eu un déroulement propre, avec une fin de cycle relativement chaotique⁵³. En outre, il n'est pas sûr que l'axe « Populations », qui a pris la suite, ait jamais présenté une véritable cohérence⁵⁴. Ces difficultés résultent d'un ensemble de facteurs, pour partie liés à la transversalité de la thématique et à son absence de structuration en départements, qui rend le pilotage du projet difficile et explique peut-être sa reformulation sous un nouveau vocable. L'éclatement de la thématique « Populations » est ainsi entériné par le nouveau contrat d'objectifs et de performance conclu pour la période 2014-2017⁵⁵.

Le cycle de vie des thématiques oblige ainsi les chargés de mission à s'adapter, dans le quotidien de leur activité, aux reformulations successives des priorités de l'Agence.

« Les sujets se renouvellent tout le temps. La question, c'est comment on n'efface pas ce qu'on a produit, comment on ne s'en ressert pas, comment on le transforme. Très clairement, tous les collègues qui étaient sur les TMS, ils sont allés vers la pénibilité, où ils se sont appuyés sur les compétences qu'ils avaient développées sur TMS. Il y a un jeu de cases. [...] On mène des actions. Seulement, on les fait entrer dans d'autres cases, comme la pénibilité.

⁴⁸ Cf. Benjamin Sahler, Michel Berthet, Philippe Douillet et Isabelle Mary-Cheray, 2007.

⁴⁹ Cf. Philippe Douillet, 2013.

⁵⁰ Les raisons en sont nombreuses, tenant en partie au départ pour longue maladie du principal porteur de projet, en partie à un déclin de l'acuité sociale et politique du problème, par un effet de saturation qui semble inciter les partenaires sociaux à se détourner de la problématique RPS.

⁵¹ C'est nous qui soulignons.

⁵² Intervention d'H. Rouilleault au CA du 21 janvier 2004.

⁵³ Sur les formes et les raisons de cette fin chaotique, voir le *Rapport d'évaluation du projet Atéon de l'Anact*, réalisé en septembre 2008 par E. Loarer.

⁵⁴ L'axe semble davantage procéder de la juxtaposition de plusieurs thématiques (genre, handicap, seniors), non nécessairement reliées entre elles conceptuellement et opérationnellement. Les chargés de mission qui prennent en charge chacune de ces thématiques ne relèvent en effet pas nécessairement des mêmes départements et conduisent chacun leur projet sans les développer en synergie.

⁵⁵ Les dimensions d'égalité professionnelle sont rattachées à l'axe « Qualité de vie au travail », quand les questions de gestion des âges sont traitées dans l'axe « Prévention de la pénibilité ».

[...] En termes méthodologiques, je trouve que ce n'est pas forcément rigoureux, parce qu'on multiplie les analyses, alors qu'on parle de la même chose. Les acquis TMS ont beaucoup diffusé. Ils alimentent beaucoup d'autres sujets. [...] Ce qui s'est développé sur le genre, c'est une grille d'analyse de données sur les TMS. [...]. Il y a eu un retournement. Il n'y a pas de mémoire, dans notre structure⁵⁶. »

De fait, si la capacité de l'Agence à puiser dans le vivier disponible des connaissances tient pour beaucoup à la mémoire des agents en activité, la gestion cyclique s'accompagne *a contrario* d'une mémoire impossible de l'institution, vouée aux renouvellements constants des thématiques « émergentes ».

Les fondements de cette gestion cyclique, plus ou moins aboutie, débordent le périmètre de l'Agence et rencontrent l'accord des partenaires sociaux et de la tutelle étatique qui voient dans ces renouvellements le gage d'une réactivité aux questions soulevées par les évolutions du travail et par l'agenda des négociations collectives. L'aptitude de l'Agence à réaliser ces renouvellements constants est ainsi une condition paradoxale de sa continuité. Ce type particulier de fonctionnement ne nécessite pas (on pourrait même dire suppose de ne pas) de fixer précisément le périmètre d'action de l'Agence. L'Agence, en effet, débat constamment de son périmètre d'action, que ce soit pour définir sa stratégie d'ensemble ou pour réfléchir à sa pratique ordinaire, notamment lors de « l'analyse de la demande » des entreprises. L'ensemble ne peut ainsi reposer que sur un point d'accord minimal, formulé en termes d'« amélioration concertée des conditions de travail »⁵⁷, fondée sur une approche globale de l'organisation du travail et sur l'outillage des acteurs du monde du travail⁵⁸. Le flottement sur la définition des conditions de travail et cette pétition de principe sur le niveau organisationnel forment, en quelque sorte, l'identité même de l'Agence. Ils nourrissent l'interrogation, toujours reprise, de savoir si tel ou tel objet fait partie, ou non, de ses missions. Il s'en suit un sentiment de flou quant au périmètre de son action, qui vient troubler son identité, et ce, depuis sa création. Cependant, cette incertitude sur le territoire des conditions de travail (dans un cadre fixé toutefois par la DRT⁵⁹) peut se voir à l'inverse comme une ressource adaptative qui permet à l'Agence de répondre rapidement à une demande sociale et politique fluctuante, son socle identitaire étant non plus flou, mais suffisamment souple pour permettre de mettre constamment « plusieurs fers au feu » et de poursuivre toute sorte d'expérimentations et de réflexions.

Les marges de manœuvre laissées aux chargés de mission en dehors des thématiques prioritaires, et affichées, renforcent aussi l'autonomie de l'institution dans les relations complexes qu'elle entretient avec les partenaires sociaux. Elles lui permettent parfois de contourner les réticences et les résistances des représentants syndicaux, allégeant certaines des contraintes du tripartisme et des conceptions souvent contradictoires dont il est l'occasion.

⁵⁶ Entretien avec une chargée de mission, 7 juillet 2013, Anact.

⁵⁷ Cf. Odile Lautard, Daniel Lejeune et Christian Rollet, 2008, p. 56-57.

⁵⁸ On peut suivre ici la définition qu'en donne A. Wisner lors de la réunion du Conseil d'administration de l'Agence du 28 janvier 1988 : « à la création de l'Anact, l'INRS existait déjà, et avait centré son action sur les domaines santé et contrôle technique. L'Anact s'est tout naturellement occupée des champs peu abordés par l'INRS, notamment en ce qui concerne l'organisation du travail, et les problèmes posés par l'introduction de nouvelles technologies. En outre, l'INRS privilégie une approche par la norme, l'interdiction, la limite, donc défensive, tandis que l'Anact insiste sur les conditions de mise en œuvre, en respectant la productivité des entreprises. Sa vocation est de produire des outils pour les professionnels. »

⁵⁹ Voir *infra* à propos des interdictions formulées par la tutelle.

Toutefois, en adoptant ce type de gestion, l'Agence s'expose à des tensions, car la temporalité des cycles dont l'Agence se saisit ou est saisie n'est pas forcément synchrone avec celle des demandes qui lui parviennent. Autrement dit, l'Agence peut, de son point de vue, avoir bouclé la boucle d'une thématique et réorienter ses efforts vers d'autres objets qui semblent plus novateurs, alors que les attentes des terrains peuvent s'exprimer toujours, et avec force, sur des sujets qui ne sont plus prioritaires. La question de savoir si un cycle est arrivé, ou non, à son terme est ainsi l'objet de discussions nourries, notamment en cas de non-concordance entre la fin du cycle au sein de l'Anact et le cours suivi par la thématique en dehors. Cette non-concordance est particulièrement nette en ce qui concerne les RPS et les TMS, qui continuent toujours à susciter une forte demande sociale, mais ne sont plus des thématiques prioritaires pour l'Agence qui semble arbitrer dans le sens d'un épuisement de la question. Le traitement réservé aux TMS suscite ainsi des réserves de la part des syndicats de salariés qui mettent en doute à plusieurs reprises le fait que la formalisation d'une grille d'interprétation et la production d'outils suffiraient à garantir l'amélioration concrète des conditions de travail. Les TMS restent en effet un problème brûlant, qui au-delà du constat partagé peine à faire l'objet d'améliorations conséquentes⁶⁰. La question du rôle de l'Agence, et de l'efficacité de son action, se trouve ainsi posée, à laquelle la notion de prévention durable tente de donner une réponse. Critiquée par certains partenaires sociaux, la conception cyclique des missions se révèle en outre peu adaptée aux nouvelles pratiques d'évaluation des agences publiques (tutelle, Igas, Cour des comptes) qui tendent à privilégier l'analyse de l'impact du réseau, pointé à plusieurs reprises comme insuffisant tant par le Conseil d'administration que par les organismes de contrôle des établissements publics⁶¹.

CONCLUSION

Les trois thématiques prises ici comme fils directeurs pour étudier l'action de l'Anact au cours des dernières décennies permettent de considérer l'activité de l'Agence de différents points de vue.

Si l'identité de celle-ci est *a priori* fondée sur une mission continue d'amélioration concertée des conditions de travail, ces thèmes traduisent de fait de sensibles variations dans les modalités de sa prise en charge.

Émergeant du travail de terrain des intervenants de l'Agence, le thème des TMS fait écho à une série de questions posées par les entreprises après une décennie d'accompagnement au changement technique ou d'aide à l'expression des salariés. Les menaces qui pèsent sur la santé de travailleurs, les atteintes effectives que cette dernière subit réorientent l'attention sur l'organisation du travail et ses contraintes. Les connaissances font notoirement défaut sur le sujet, les analyses sont rares et les propositions ou solutions plus encore. L'essor du phénomène TMS dans les années 1990 entretient les besoins d'informations et d'action en même temps qu'il accroît la légitimité de la question auprès des différents acteurs du monde du travail. Fidèle à l'orientation qui a été la sienne depuis sa création, l'Anact s'attache à

⁶⁰ Par la voix de L. Olivier, la CFDT s'interroge ainsi, lors du CA du 28 janvier 2003, sur l'efficacité du transfert, notamment en matière de TMS (« on sait beaucoup de choses, mais il y a peu de transformations concrètes ») ; dans le même sens, en 2009, M. Bongiorno souligne, pour la CGT, l'importance de poursuivre l'action sur les TMS « dans la mesure où ce phénomène ne diminue pas alors que nous avons beaucoup avancé dans la connaissance. Il ajoute qu'il est désormais nécessaire d'avancer sur les résultats concrets » (CA du 22 septembre 2009).

⁶¹ Voir par exemple Odile Lautard, Daniel Lejeune et Christian Rollet, 2008, p. 39.

dresser un état de l'art des connaissances sur le sujet pour étayer les décisions des différents acteurs engagés dans les négociations autour des conditions de travail. L'Agence fait plus cependant et différemment : elle contribue activement à la production des connaissances nécessaires, formalise et diffuse les enseignements des interventions en entreprise, prémisses de « bonnes méthodes » à suivre.

La thématique des RPS donne lieu à un autre type de prise en charge. La question n'est pas tout à fait nouvelle pour l'Anact qui l'a déjà rencontrée sous les intitulés de *charge mentale* ou de *stress*, mais elle fait écho à une sensibilité croissante au sein des entreprises et, plus largement, dans les médias. Quoi qu'il en soit, la notion de RPS est débattue entre experts et partenaires sociaux et plusieurs analyses proposent résultats et interprétations que l'Agence reprend, sans chercher, comme elle l'avait fait pour les TMS, à produire elle-même des connaissances sur le sujet. Elle se concentre sur des procédures d'action et des méthodes de réforme au niveau des établissements. Dans une conjoncture de négociations entre partenaires sociaux plutôt atone, le conseil de proximité en entreprise est manifestement la voie d'inflexion des conditions de travail.

Dernier thème, la gestion des âges se comprend dans un renouveau de la négociation interprofessionnelle, dont les conditions de travail ou la santé au travail ne sont d'ailleurs plus forcément les thèmes centraux. Certes, les interventions en entreprise se maintiennent et les demandes de conseil des entreprises restent conséquentes, voire progressent. Pourtant, elles ne sont plus la voie privilégiée du changement. La négociation interprofessionnelle a retrouvé des couleurs dans le cadre de la promotion du *dialogue social*. Une négociation bien différente de la première phase associée au TMS : l'État est clairement à la manœuvre et entend contrôler et orienter les missions de l'Anact par le biais de sa tutelle ministérielle. L'Agence est un outil de la politique publique de gestion – au sens large – de la force de travail. Les négociations interprofessionnelles aboutissent, au moins de façon partielle. Si les conditions de travail font partie des sujets abordés, c'est dans une perspective de prévention ou de réparation : par exemple, la négociation sur la pénibilité porte sur les aménagements de l'allongement de la vie de travail que suppose la réforme des retraites en cours mais ne tend pas à la réduire, l'évaluer ou mieux la comprendre. Cette visée de politique publique explique que la gestion des âges ne soit pas abordée dans l'Agence en lien direct avec les situations de travail, mais s'applique à des catégories de salariés avec des objectifs restreints, comme le traitement des carrières des « seniors ».

Aucun des trois thèmes ne concentre donc la totalité de la stratégie de l'Anact, qui combine à chaque époque une pluralité d'axes d'intervention et de visées. Leur prise en charge respective révèle cependant ce qui, pour la période correspondante, est privilégié notamment de la part de l'État. Un choix et une hiérarchie qui contribuent à moduler l'acception que prend l'expression « conditions de travail » au fil du temps et l'idée que l'on se fait de son dynamisme. Autrement dit, l'exploration des trois dossiers par un opérateur public témoigne, s'il en était besoin, du caractère éminemment politique de cette question. À chaque moment, la prise en charge d'un objet particulier soumet l'Agence à une réelle épreuve dans laquelle elle ne peut que partiellement mobiliser ses acquis. Chaque fois, en effet, les rapports avec les institutions, les partenaires sociaux et les organismes partenaires, dont les forces scientifiques sont reconfigurées, modifient de façon substantielle les termes de la concertation sociale. On en voit aussi la trace dans les reconfigurations internes récurrentes des compétences de l'Agence et de son organisation. En résulte une formidable plasticité de l'institution, à laquelle elle doit sans doute sa survie, mais qui la plonge dans des interrogations constantes sur ses missions et leur objet : *l'amélioration des conditions de travail*.

BIBLIOGRAPHIE

- ANACT, 1983, *L'expression des salariés*, Montrouge, éditions de l'Anact.
- BERNON J., ESCRIVA É., SCHWEITZER J.-M., 2011, *La prévention durable des TMS*, Lyon, Éditions de l'Anact, collection « Agir sur ».
- COURTET C., M. GOLLAC (dir.), 2012, *Risques du travail, la santé négociée*, Paris, La Découverte.
- DOUILLET P., 2013, *Prévenir les risques psychosociaux : outils et méthodes pour réguler le travail*, Lyon, éditions de l'Anact.
- HOLT P., 2011, *Le décret séniors en actions. Retour d'analyse de 100 documents d'entreprises en Midi-Pyrénées*, étude du Midact, avril.
- LAUTARD O., LEJEUNE D., ROLLET C., 2008, *Enseignements du 3^e contrat de progrès de l'Anact*, rapport de l'Igas, mars.
- MARCELIN J., 1989, *Vieillir en travaillant*, Montrouge, éd. de l'Anact, coll. « Outils et Méthodes ».
- MOLINIE A.-F., 1993, « Des secteurs et des âges », *Population*, vol. 48, n° 6.
- MOTTE B., GUERIN F., MOLINIE A.-F. (dir.), 1990, « Santé, âge, difficultés de gestion : de bonnes raisons de repenser le travail », *La lettre d'information de l'Anact*, décembre, n° 158.
- NOYE D., 1984, *Expression des salariés. 30 exercices pédagogiques pour former les animateurs de réunions*, Montrouge, éditions de l'Anact.
- SAHLER B., BERTHET M., DOUILLET P., MARY-CHERAY I., 2007, *Prévenir le stress et les risques psychosociaux au travail*, Lyon, éditions de l'Anact.
- SAVEREUX S., 1998, « Prévenir l'exclusion dans l'entreprise », *Travail et Changement*, janvier.
- SAVEREUX S., HUBAULT F., LEBAS M.L, ROCHE P., VOLKOFF S., 1999, « Les processus d'exclusion dans l'entreprise. Comprendre et prévenir », *Les Cahiers de l'Anact*, n° 13.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 174** *Les dispositifs de prévention des risques professionnels en France. Les enseignements du croisement d'une approche quantitative et qualitative*
THOMAS AMOSSE, SYLVIE CELERIER
septembre 2014
- N° 173** *Au-delà de la tertiarisation : 30 ans de modifications du tissu productif*
RICHARD DUHAUTOIS, NADINE LEVRATTO, HELOÏSE PETIT
août 2014
- N° 172** *The Motherhood Wage Penalty and its Determinants: a Public-Private Comparison*
Effet de la maternité sur la rémunération des mères et facteurs explicatifs : une comparaison public/privé
CHLOE DUVIVIER, MATHIEU NARCY
juillet 2014
- N° 171** *Sharing the "Fame" of Quality Certification: Quality Supply Chain Effects Evidence/ Partager la « réputation » de la certification qualité : l'identification d'un effet de chaîne d'approvisionnement*
MARC-ARTHUR DIAYE, NATHALIE GREENAN, SANJA PEKOVIC
mai 2014
- N° 170-1** *Effet de la maternité sur la rémunération des mères et facteurs explicatifs : une comparaison public/privé*
CHLOE DUVIVIER, MATHIEU NARCY
mai 2014
- N° 169** *Labour Market Mobility Patterns during the 2008 Crisis: Inequalities in a Comparative Perspective / La mobilité sur le marché du travail entre 2008 et 2010 : inégalités individuelles et comparaison européenne*
CHRISTINE ERHEL, MATHILDE GUERGOAT-LARIVIERE, DANIELE TRANCART
avril 2014
- N° 168** *Du RMI au RSA. Quelle adaptation aux métiers de la création artistique ? Synthèse d'une étude réalisée à la demande du DEPS (2011)*
SOPHIE AVARGUEZ, BERNARD GOMEL, LUC SIGALO SANTOS
mars 2014
- N° 167** *Work Practices as Implicit Incentives to Cooperate / Pratiques de travail et coopération entre collègues*
MARISA RATTO
novembre 2013
- N° 166** *Emploi informel en Algérie : caractéristiques et raisons d'être*
ISABELLE BENSIDOUN, ALI SOUAG
juillet 2013