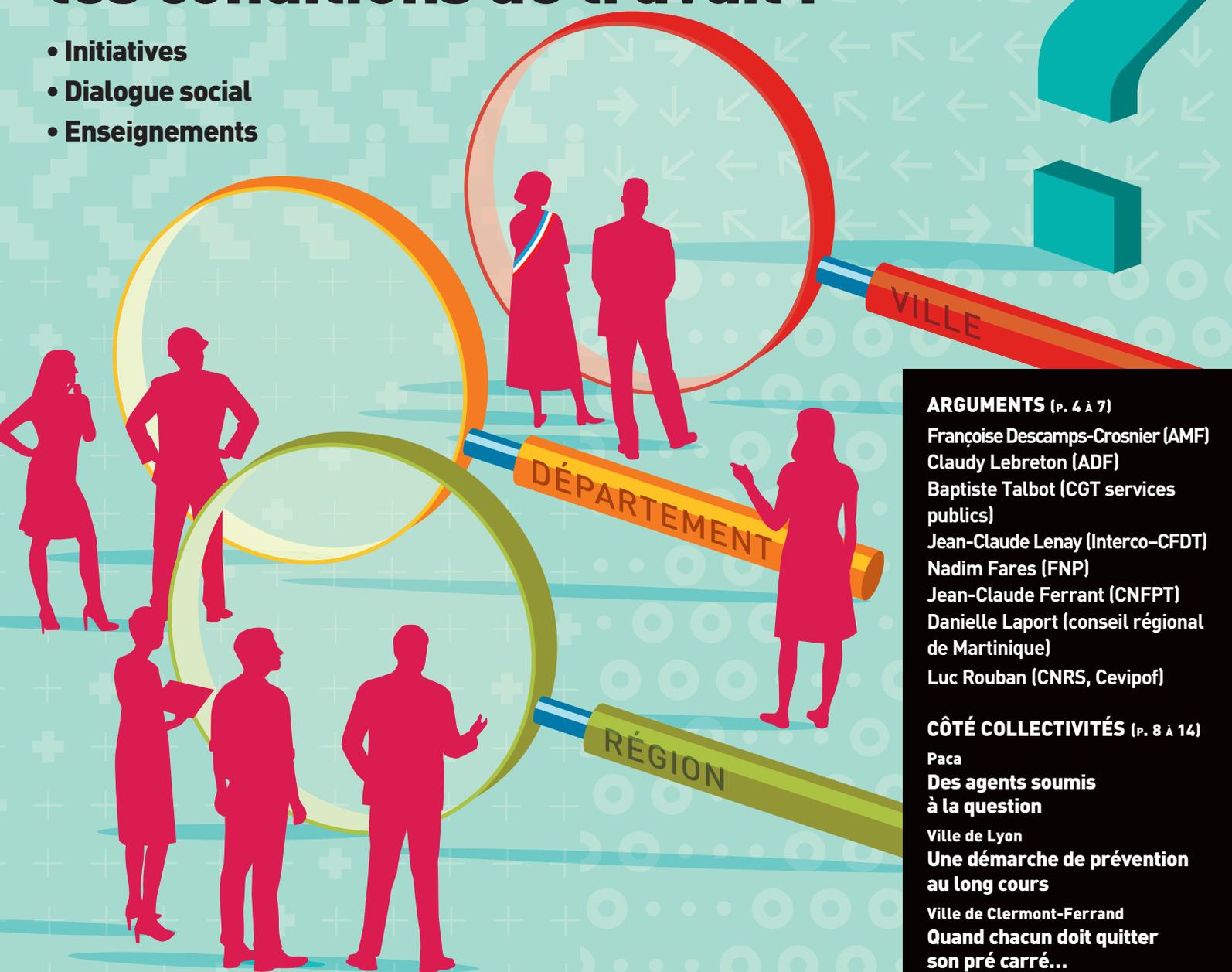


# Travail & CHANGEMENT

## Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ?

- Initiatives
- Dialogue social
- Enseignements



### ARGUMENTS (p. 4 à 7)

Françoise Descamps-Crosnier (AMF)  
 Claudy Lebreton (ADF)  
 Baptiste Talbot (CGT services publics)  
 Jean-Claude Lenay (Interco-CFDT)  
 Nadim Fares (FNP)  
 Jean-Claude Ferrant (CNFPT)  
 Danielle Laport (conseil régional de Martinique)  
 Luc Rouban (CNRS, Cevipof)

### CÔTÉ COLLECTIVITÉS (p. 8 à 14)

Paca

**Des agents soumis à la question**

Ville de Lyon

**Une démarche de prévention au long cours**

Ville de Clermont-Ferrand

**Quand chacun doit quitter son pré carré...**

Ville de Colomiers

**Mission TMS acceptée : 10 agents formés à l'action**

Meurthe-et-Moselle

**Check-up santé et organisation dans les collèges**



# Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ?

• Initiatives • Dialogue social • Enseignements

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

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

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

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

## → Trois familles d'acteurs

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



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

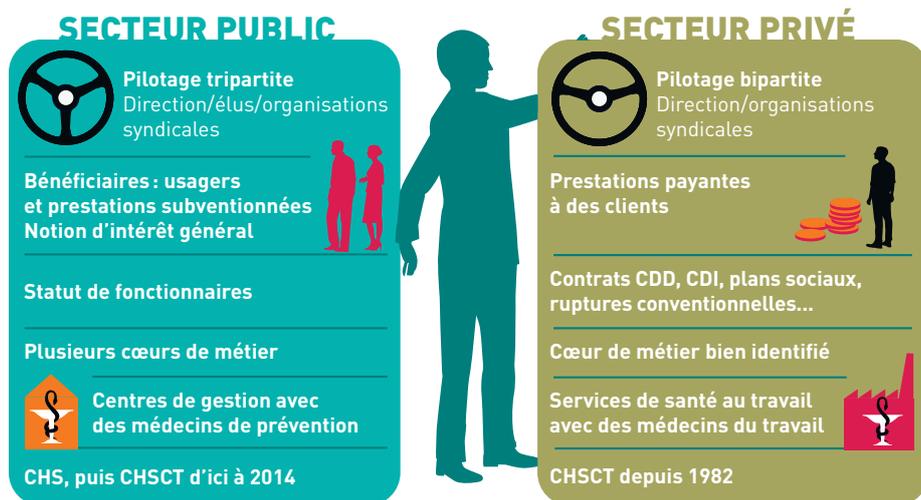
Jack Bernon, responsable du département Santé et travail de l'Anact

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

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

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

## Les différences entre secteur public et secteur privé



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

## → Le service public en question

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

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



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

Stéphanie Rousset, directrice de l'Aract Auvergne

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

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

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

Béatrice Sarazin (rédactrice en chef)



**MAX MASSE,**  
Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques (MSSTFP)

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

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

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

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

## ÉDITORIAL



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

**T**rente années séparent les lois « Auroux » de 1982, instituant les CHSCT du secteur privé, de l'accord de 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, prévoyant de transformer les CHS en CHSCT. Un changement qui se confronte à la réalité du terrain : comment les conditions de travail sont-elles aujourd'hui prises en charge dans le secteur public ? Le réseau Anact, fort de ses expériences d'accompagnement, plus particulièrement auprès de collectivités territoriales, apporte des éléments de réponse et dresse un bilan. Premier constat : si les collectivités territoriales sont des organisations complexes, en matière de missions, d'activités et de gouvernance, les réflexions sur l'organisation du travail

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

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

\* J.-B. Obéniche n'est plus directeur général depuis le 1<sup>er</sup> juin 2012.

# Faire mûrir le dialogue social : l'

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

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

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

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

**Comment parvenez-vous alors à investir le sujet ?**

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

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

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



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

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

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

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

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

*\* Lire l'encadré page 3.*

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



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

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

**Quelle est la situation des agents dans les départements ?**

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

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

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

# affaire de tous ses acteurs

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



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

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

## Comment agissez-vous ?

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

## Quid du dialogue social dans ces mouvements de décentralisation ?

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

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

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

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

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

## Le dialogue social fonctionne-t-il bien ?

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

\* Lire l'encadré page 3.

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



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

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

## À quoi est-ce dû ?

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

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

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

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

## Quelles propositions faites-vous ?

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

\* [www.mnt.fr/agir/observatoire-social-territorial](http://www.mnt.fr/agir/observatoire-social-territorial)

\*\* Lire l'encadré page 3.

# Les conditions de travail des agents du service public passées à la loupe

Données sur les accidents du travail et maladies professionnelles, formations sur les risques psychosociaux, fusion département-région, état d'esprit des agents publics... Les experts pointent une attention particulière à porter aux conditions de travail.

Le point de vue **des invités du réseau Anact** Propos recueillis par Muriel Jaouën (journaliste)

## Quelles sont les missions du Fonds national de prévention ?

Créé en 2001 au sein de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, géré par la Caisse des dépôts, le Fonds national de prévention (FNP) a une triple mission. Il doit d'abord construire et alimenter une base de données statistiques et analytiques référente sur les accidents du travail et les maladies professionnelles dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ensuite, il participe au financement des mesures de prévention définies et mises en œuvre au niveau local. Enfin, il a une mission de recommandation qui vise à informer les employeurs publics sur la prévention des risques professionnels.

## Quel bilan tirez-vous de ces dix premières années ?

Les décideurs au sein des collectivités territoriales prennent mieux en compte la qualité de vie au travail, car elle a un impact sur le niveau de service public. Cette évo-

lution peut être mise en parallèle avec le chemin parcouru par le FNP ces dix dernières années. Le nombre de démarches soutenues par le FNP a considérablement progressé : 25 entre 2004 et 2006, plus de 500 de 2007 à 2011. La constitution d'une banque nationale de données statistiques nous a permis de disposer d'éléments d'analyse sur les accidents du travail et les maladies professionnelles dans les deux fonctions publiques locales.

## Vous en êtes à votre troisième programme d'action, qui porte sur la période 2011-2014.

### Quels sont vos objectifs ?

Nous allons notamment travailler sur la mutualisation des ressources et des moyens, ainsi que sur des actions au plus près du terrain. Le troisième programme est parfaitement en phase avec le plan Santé au travail 2010-2014 de l'État, qui met l'accent sur l'élaboration du document unique et sur la responsabilité des employeurs en cas de

**NADIM FARES**, responsable du Fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles



manquement à leurs obligations en matière d'amélioration des conditions de travail. Nous avons défini cinq axes prioritaires d'action : offrir une information et des produits diversifiés, favoriser le développement des démarches de prévention au plan local, inciter à la mutualisation des savoir-faire autour d'enjeux forts de la prévention, approfondir la connaissance des données sur la santé au travail, développer les partenariats. Pour ce dernier axe, les centres de gestion sont des partenaires incontournables du déploiement des politiques de santé au sein des collectivités, notamment des plus petites d'entre elles.

## La prise en compte des risques psychosociaux par les collectivités est-elle récente ?

Relativement. L'accord national de 2009 sur la prévention des risques professionnels dans la fonction publique, ainsi que la médiatisation des problèmes rencontrés par de grandes entreprises ont accéléré la sensibilisation des employeurs.

## Quels sont les publics les plus exposés ?

La forte pénibilité, physique ou morale, de nombreux métiers de la fonction publique territoriale est aujourd'hui avérée et reconnue. Les agents de catégorie C sont sans doute les plus directement concernés : manque de reconnaissance, pression croissante, exigence accrue de polyvalence, activités morcelées. Certains agents peuvent également souffrir de solitude ou de précarité,

comme le montre le rapport récent du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

## À quelles difficultés les employeurs sont-ils plus particulièrement confrontés ?

Certains territoires, encore rares, sont engagés dans des démarches globales en matière de prévention. Parallèlement, de nombreuses collectivités ont mis sur pied des dispositifs de travail thématiques qui, bien souvent, se juxtaposent ou préconisent des approches préventives diverses. Lorsqu'on les interroge, les employeurs évoquent souvent leur difficulté à identifier le périmètre de leur action, à trouver un langage commun. Ils ont du mal à distinguer ce qui relève des pratiques professionnelles de ce qui renvoie à la sphère privée. Le CNFPT met à la disposition des collectivités

**JEAN-CLAUDE FERRANT**, pôle de compétences HSST à la Délégation régionale Aquitaine du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)



des ressources formatives et des espaces d'échange et de rencontre entre professionnels, afin de faciliter une appropriation partagée de la problématique.

## Quelle est précisément votre offre en matière de formation ?

Le CNFPT propose huit actions de formation, lancées en 2010-2011, en direction des personnels RH, professionnels de la sécurité et de la santé au travail, représentants du personnel, encadrement. Deux actions centrées sur la problématique et les modes

**DANIELLE LAPORT,**  
directrice générale adjointe  
du conseil régional de  
Martinique, en charge des ressources  
humaines, du dialogue social et de la  
préparation RH à la collectivité unique



### Les conseils général et régional de la Martinique sont voués à fusionner prochainement en une collectivité unique. Comment la problématique des conditions de travail s'inscrit-elle dans ce projet ?

Elle constitue un axe stratégique dans la démarche d'émergence de cette nouvelle institution. Le président du conseil régional de Martinique a traduit l'importance qu'il accorde à cette question en décidant, d'une part, de créer une direction générale adjointe en charge de la préparation RH à la collectivité unique, d'autre part, en faisant de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) un outil stratégique pour anticiper le changement en valorisant tous les agents en exercice. Certes, la GPEEC est approchée sous l'angle des emplois, des effectifs et des compétences, mais elle intègre les conditions d'exercice et de déploiement de ces compétences et, donc, les conditions de travail. Nous travaillons actuellement sur le projet d'ordonnance relatif aux transferts de personnel et sur les différents champs de la GPEEC : pyramide des âges, dispositif de tutorat pour

d'intervention : « Appréhender les risques psychosociaux (RPS) dans sa collectivité : repères clefs et outils de veille et de prédiagnostic » et « Mettre en place ou participer à un dispositif de prévention des RPS ». Deux traitant de risques particuliers : « Prévenir le risque dans la conduite du changement » et « Prévenir le harcèlement moral ». Deux ciblant le management : « Manager en favorisant le bien-être au travail et prévenir les risques psychosociaux » et « Définir le rôle de la RH dans l'accompagnement des encadrants face aux risques psychosociaux ». Enfin, deux actions centrées sur l'outillage des acteurs de la prévention des risques professionnels : « Intégrer les RPS dans le document unique » et « Analyser *a posteriori* un événement en lien avec les RPS et les risques psycho-organisationnels ». En 2011, nous avons programmé 66 sessions dans 24 régions, soit 1 100 heures de formation.

les seniors, identification des métiers dits « pénibles » au sein du conseil régional et du conseil général, rapprochement des régimes indemnitaires, mise en place d'un aménagement du temps de travail pour les deux collectivités.

### Quels acteurs de la collectivité ont été associés à la démarche ?

Les élus, toutes tendances confondues, se retrouvent au sein d'une commission stratégique *ad hoc*, qui échange avec les organisations syndicales. Le comité technique paritaire et le comité d'hygiène et de sécurité sont saisis pour avis sur les dossiers. Une réunion semestrielle est prévue avec l'ensemble du personnel pour faire le point sur les avancées. Des réunions thématiques conjointes des équipes techniques du conseil régional

(CR) et du conseil général (CG) se tiennent régulièrement. Une commission mixte CR et CG a été constituée.

### L'approche que vous avez retenue serait-elle opérante dans le secteur privé ?

Dans le cadre de la collectivité unique, qui est une institution composée d'élus, l'enjeu « emploi » est appréhendé avec beaucoup d'attention, ce qui n'est pas toujours le cas dans le secteur privé. Car la crainte des fusions réside bien dans la suppression de certains emplois. Un élu a pour mission d'assurer le mieux-être des populations ; l'emploi y participe. L'élu a donc forcément une autre approche de la question de l'emploi, à travers son maintien, dans la dynamique de fusion. D'où la forte prégnance de la GPEEC.

### Comment les fonctionnaires français vivent-ils leur travail ?

Les fonctionnaires français se distinguent de beaucoup de leurs collègues européens par leur égalitarisme, la recherche de l'autonomie au travail et le refus de faire de la réussite sociale un critère important de valorisation. De nombreux travaux ont montré que, contrairement à l'image souvent véhiculée de salariés peu investis dans le travail et rétifs au changement, les fonctionnaires sont d'autant plus engagés dans leur service qu'ils le considèrent comme altruiste et utile socialement. D'ailleurs, le niveau de satisfaction au travail des fonctionnaires français est globalement plus élevé que dans des pays d'Europe plus engagés dans la logique libérale.

### Certaines études témoignent d'une détérioration de la situation professionnelle des fonctionnaires...

De manière générale, les indicateurs pointent une dégradation, parfois sensible. Ainsi, la qualité des relations professionnelles, déjà traditionnellement conflictuelles en France, se détériore très nettement. Les fonctionnaires ne font confiance ni à leurs collègues ni à leur hiérarchie. Ces vingt dernières années ont vu exploser la conflictualité sociale dans la fonction publique. Entre 2000 et 2010, le nombre de jours de grève a doublé par rapport à la décennie précédente. À ce tableau s'ajoute

**LUC ROUBAN,**  
directeur de recherche  
au CNRS, Centre de recherches  
politiques de Sciences Po (Cevipof)



effectivement la très mauvaise acceptation de méthodes et d'approches inspirées du secteur privé. Certains outils censés jouer sur la motivation, comme la rémunération au mérite ou à la performance, n'ont aucun effet sur le degré de satisfaction au travail.

### Quid de la mobilité des carrières ?

La fonction publique française est marquée par une forte culture de corps, où les carrières sont soumises à la logique sociale et aux codes hiérarchiques. La RGPP (révision générale des politiques publiques) n'a pas touché à cette situation, mais a provoqué la disparition progressive de l'autonomie professionnelle au profit de tâches plus gestionnaires qu'intellectuelles. La mobilité reste l'apanage des élites. Pour les cadres de la fonction publique, qui aspirent à davantage de fluidité dans la conduite des carrières et d'autonomie dans leur travail, la frustration n'en est que plus grande. Chez les employés, la frustration tient surtout à un décalage accru entre le niveau de formation – donc des attentes – et la réalité du travail proposé : de plus en plus d'agents de catégorie C sont titulaires de masters. La question de la motivation est l'un des enjeux centraux de la qualité de travail des fonctionnaires.

# Des agents soumis à la q

La région Paca et les partenaires sociaux ont négocié un contrat social de mandature dans lequel apparaît l'objectif d'améliorer la qualité de vie au travail. Un questionnaire a été adressé à l'ensemble du personnel, préalablement à un plan d'action.

**@CONTACT**  
Jeanne Darbois,  
Act Méditerranée  
j.darbois@anact.fr

**P**romouvoir une meilleure qualité de vie au travail et lutter contre les discriminations. Ces deux engagements figurent dans le contrat social de mandature 2011-2014, signé en mars 2011 entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) et les organisations syndicales. Sur le thème des discriminations, un questionnaire a été envoyé l'an passé, fin juin-début juillet, à l'ensemble du personnel, à savoir les agents des services et

→ **CONSEIL REGIONAL  
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**  
Effectifs : 5 500 agents

dégagées ont permis de former trois groupes de travail portant sur le handicap, l'égalité professionnelle et la précarité. Un quatrième se consacre aux autres discriminations. L'étude d'un plan d'action est en cours. « Il en ressort d'ores et déjà la nécessité

Et, dans un premier temps, faire un diagnostic. « Je reçois beaucoup de gens qui se plaignent des difficultés relationnelles et du stress, témoigne Sylvie Massimi, conseillère régionale déléguée au personnel. Avant d'engager des actions, nous avons souhaité objectiver ce qui remonte du terrain. C'est pour nous une méthode de travail. » Pour la directrice des ressources humaines, « il fallait avant toute chose savoir quoi faire et pour qui faire ». « Nous traitons les problèmes individuellement, alors qu'en mettant en place des dispositifs de prévention, nous pourrions mieux agir en amont », ajoute-t-elle.



**« Je reçois beaucoup de gens qui se plaignent des difficultés relationnelles et du stress. Avant d'engager des actions, nous avons souhaité objectiver ce qui remonte du terrain. »**

Sylvie Massimi, conseillère régionale déléguée au personnel

des lycées. Il y a eu un retour de l'ordre de 30%. « Sur ce taux de réponse, 77% des agents se sont déclarés satisfaits d'aller travailler, affirme Laurence Peyronel-Dugast, directrice des ressources humaines par intérim. La difficulté demeure de sensibiliser tous ceux qui n'ont pas répondu. » Les problématiques

de nous former pour avoir chacun le même niveau de connaissance sur ces sujets », relève Jennifer Tulpin, représentante FSU. En parallèle à cette démarche, s'est affirmée la volonté de faire appel à une structure paritaire extérieure à l'institution pour travailler sur la prévention des risques psychosociaux.

## Un questionnaire GPS

Le conseil régional a ainsi sollicité ACT Méditerranée dans le cadre d'un projet intitulé « Qualité de vie au travail ». Cette démarche a été validée à l'unanimité en CHSCT en novembre dernier. La première étape a consisté à envoyer un questionnaire GPS (gestion des perspectives sociales) à l'ensemble du personnel. « Pour mieux sensibiliser l'ensemble des agents du territoire, nous avons proposé des journées portes ouvertes sur l'enquête », indique Jeanne Darbois, chargée de mission à ACT Méditerranée. Fin avril, le taux de retour s'élevait à 43%. « C'est un peu décevant par rapport à l'objectif de 60% que nous nous étions donné », reconnaît Sylvie Massimi, en mettant cependant en avant « la qualité paritaire de la démarche » et le fait d'être « au tout début du processus ». Cependant, ce taux de retour est à

## Un observatoire des risques psychosociaux ?

ACT Méditerranée a soulevé l'idée de la mise en place d'un observatoire paritaire des risques psychosociaux (RPS). Sylvie Massimi, l'élue chargée du personnel, l'accueille favorablement. « J'aimerais doter la collectivité d'un dispositif pérenne et alimenté sur l'observation de ce qui fonctionne et dysfonctionne, dit-elle. Je crois que le rôle d'un observatoire est important dans des organisations un peu complexes comme les nôtres. Ce serait

aussi un outil d'évaluation de nos progrès. » « Ce qui peut améliorer la situation est bon à prendre, affirme pour sa part Laure Gentry (CGT), mais je rappelle que cela a été une lutte d'obtenir la mise en place d'une démarche sur les RPS, et nous ne nous se posons pas en cogestionnaire de la situation », La FSU n'est de son côté pas « très convaincue de l'utilité d'un observatoire ». Le syndicat ne ferme pas la porte mais préfère garder pour objectif un plan d'action.

# Question

nuancer en fonction des populations de personnel : 63% pour le personnel des services et 33% pour les agents des lycées.

## Quelques réserves

« Nous avons alerté sur la méthode de diffusion, par mail, de ce questionnaire, déclare Jennifer Tulpin, ce n'est pas la bonne façon de faire, puisque mille boîtes mail de la région sont désactivées car jamais



**« Si les agents sentent que nous sommes là pour améliorer les conditions de travail, ils soutiendront la démarche. »** Jennifer Tulpin, représentante FSU

consultées. Et les agents des lycées ne consultent pas forcément leur boîte professionnelle. » L'heure n'est cependant pas à l'inquiétude. « Si les agents sentent que nous sommes là pour améliorer les conditions de travail, ils soutiendront la démarche », estime-t-elle. La directrice des ressources humaines par intérim tient, de son côté, à souligner que le questionnaire a aussi été envoyé par courrier.

Dans tous les cas, pour Laure Gentry, secrétaire générale de la CGT, ce « questionnaire n'est pas adapté à la culture de la collectivité ». « Entre la région et l'Éducation nationale, les lycées sont sous une double autorité hiérarchique et fonctionnelle, ce qui n'apparaît pas bien dans les questions. Or cette particularité est la source de nombreux conflits. Par ailleurs, le sujet des nouvelles technologies est totalement absent, alors même que celles-ci engendrent du stress dans les services administratifs », relève-t-elle, sans remettre en cause la démarche. « Pour nous, le questionnaire fait partie d'un projet dans lequel nous nous sommes engagés, poursuit Laure Gentry. Ceci dit, nous ne nous limiterons pas à ce qui est diagnostiqué, nous tiendrons aussi compte de notre expérience et de notre vécu. »

Le diagnostic devrait intervenir à l'automne. « Cela aura sans doute un impact sur l'organisation, anticipe Sylvie Massimi. Nous avons, par exemple, trois services qui gèrent les lycées. Clairement, il y a des marges de progrès en termes de transversalité. » Pour Jeanne Darbois, « l'organisation et la structuration d'un réseau de prévention au sein du conseil régional font partie des hypothèses de travail ». Les attentes des partenaires sociaux sont fortes

sur le sujet. « Le plan d'action devra répondre à notre préoccupation principale, qui est de prévenir et de guérir la souffrance au travail, déclare Laure Gentry. Nous demandons, depuis des années, la création d'un véritable service médico-social, qui intègre la dimension psychologique. »

## Un plan pluriannuel

La DRH a déjà commencé à se réorganiser. Une ingénieure préventiste a ainsi été recrutée. Elle est rattachée au pôle « Suivi social des agents » qui

pilote la démarche. « Nous pensons que la direction des ressources humaines est en sous-effectif et ne compte pas la palette de tous les métiers nécessaires à la santé et à la qualité de vie au travail », note Jennifer Tulpin. Celle-ci estime que la situation est un peu paradoxale : « la volonté politique existe, mais nous sommes face à une collectivité qui ne sait pas faire face à la souffrance au travail ». S'il est encore bien trop tôt pour évoquer un plan d'action, l'idée d'un plan pluriannuel commence à se dégager. « Nous savons que la démarche sera longue, estime Laurence Peyronel-Dugast. Mais si nous considérons par exemple la question de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle, elle est essentielle dans une collectivité qui veut promouvoir l'égalité homme-femme. » L'élue qui porte le projet rappelle qu'elle a été mandatée par le président du conseil régional pour développer le volet paritaire. « Nous avons eu parfois des débats houleux mais la volonté d'avancer, de faire les choses de la manière la plus rationnelle possible est là », dit Sylvie Massimi. Pour elle, la qualité de vie au travail, c'est aussi l'assurance d'un service public de qualité.

Caroline Delabroy (journaliste)

JEANNE DARBOIS, chargée de mission à ACT Méditerranée

## Les élus portent ce projet dans le cadre du contrat social de mandature

Dans les collectivités territoriales, les projets doivent être soutenus et validés par la direction générale et les organisations syndicales, mais également par les politiques. Dans ce cas précis, l'élue porte l'enquête de façon ambitieuse.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre du contrat de mandature et a fait l'objet d'un vote unanime en CHSCT. Les dimensions d'intervention et d'accompagnement sur les risques psychosociaux sont clairement affichées. Le questionnaire « gestion des perspectives sociales »

(GPS) nous aide à mieux analyser le ressenti des salariés et à mettre ces constats en discussion au sein du comité de pilotage paritaire, afin de construire un plan d'action adapté.

Nous faisons un certain nombre de GPS dans la fonction publique, la demande est là. Que ce soit dans le secteur public ou privé, nous faisons le constat de points de convergence des préoccupations des salariés sur les questions de reconnaissance au travail, de communication, de difficultés relationnelles et de management.



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

# À Lyon, une démarche de prévention au long cours

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## Des organisations syndicales sceptiques

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

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

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

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

## Six ou sept niveaux hiérarchiques

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

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

DOMINIQUE BOLLINET, adjoint aux ressources humaines



## Les élus peuvent être porteurs de risques psychosociaux

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

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

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

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

## Expérimentation

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

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

### Les chargés de mission de l'Anact

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

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

Béatrice Sarazin

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

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

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

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

## → VILLE DE CLERMONT-FERRAND

**Effectifs :** 2 700 agents  
**Région :** Auvergne

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

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

## Du doute à la pérennisation

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



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

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

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

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

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

## Des difficultés à tenir un positionnement objectif

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

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



Béatrice Sarazin

La ville de Colomiers a été accompagnée dans l'élaboration de son cahier des charges pour mettre en place une démarche de prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS). Une formation-action a constitué la première étape du projet.

# Mission TMS acceptée : 10 agents formés à l'action

Le premier diagnostic a été posé par la médecine du travail et présenté en comité d'hygiène et de sécurité (CHS) : les troubles musculo-squelettiques (TMS) constituaient une problématique importante dans les services de la ville de Colomiers. Après ce constat, les élus ont décidé de mettre en place un comité de pilotage. « Nous avons voulu travailler en essayant d'anticiper l'évolution des TMS et en trouvant des solutions innovantes de prévention », indique Claire Mazières, responsable adjointe des ressources humaines. La mairie a d'abord sollicité le Midact (Aract Midi-Pyrénées) en amont, sur la conduite de projet globale. L'accompagnement a ensuite consisté à élaborer un cahier des charges pour mettre en place une démarche de prévention des TMS, en commençant par une formation-action.

## Référents TMS

« L'objectif est d'impliquer les agents afin que, sensibilisés sur la question, ils soient acteurs de la prévention et inscrivent la démarche dans le temps », précise Jean-Frédéric Debort, responsable du service hygiène et sécurité. L'ensemble des directions a été sollicité pour constituer un groupe de dix agents motivés par une formation donnée par un cabinet d'ergonomes. « Ces "référents TMS", comme nous les dénommons à présent, seront en capacité d'analyser des situations de travail, d'alerter, de conseiller et de porter la bonne parole », poursuit Jean-Frédéric Debort.

Comme dans d'autres collectivités, les 1 000 agents sont répartis dans une diversité d'activités, notamment la restauration, les espaces verts et l'accueil

## → VILLE DE COLOMIERS

Effectif : 1 000 agents

Région : Midi-Pyrénées

de la petite enfance. Ce dernier secteur a, dès le départ, été choisi comme pilote. « Il est en effet plus compliqué d'intervenir dans ces métiers, du fait notamment de la présence permanente d'enfants », explique Claire Mazières.



« Nous avons voulu travailler en essayant de trouver des solutions innovantes de prévention. »

Claire Mazières, responsable adjointe des ressources humaines

Trois crèches représentatives ont été sélectionnées pour l'observation de terrain. « Devenir une direction pilote nous permettait de mettre la focale sur une pratique professionnelle au sein d'une collectivité mais également d'objectiver les choses, d'avoir une grille de lecture de nos pratiques », déclare Elisabeth Aviles, responsable adjointe du service petite enfance. Elle cite en exemple le bruit, dont on se dit souvent qu'il est difficile à supporter dans les structures de la petite enfance. « Or les ergonomes ont observé qu'il était bien en deçà du seuil à risque. L'angle d'approche plurifactoriel des TMS est essentiel. »

## Missions annuelles

L'objectif est à présent de conclure la démarche et de déployer l'action à l'ensemble des services. Le groupe-projet, bientôt transformé en « cellule TMS », va être chargé de travailler sur le diagnostic posé sur la petite enfance pour proposer un plan d'action. « Par la suite, les binômes référents TMS, issus de métiers différents, interviendront sur des missions annuelles

d'analyse de situation de travail, et ce, pas forcément dans leur métier d'origine, tant on balaie plus large avec un regard neutre », confie Jean-Frédéric Debort, qui sait la difficulté de faire vivre une démarche sur le

**@CONTACT**  
Caroline Ragazzi, Midact  
c.ragazzi@anact.fr

long terme. Pour Caroline Ragazzi, chargée de mission au Midact, « le gros enjeu à venir est d'articuler cette action avec le réseau de préventeurs et le CHSCT ».

Caroline Delabroy

**CAROLINE RAGAZZI,**  
chargée de mission au Midact



## On situe très vite le cadre temporel

Les collectivités sont régulièrement soumises à des marchés publics. Elles ont, de ce fait, une habitude en interne de définir au préalable des étapes, un budget, un calendrier. On situe très vite le cadre temporel. C'est un facteur de réussite. Mais cela peut devenir un facteur de risque si les collectivités estiment du même coup ne pas avoir à en passer par le temps de l'analyse. On a l'exemple ici avec la mise en place de référents TMS, qui implique un changement profond dans l'organisation et mérite d'être débattu en amont comme cela a été le cas dans la définition du cahier des charges. De façon générale, ce secteur a tendance à minimiser ses marges de manœuvre. Nous avons un vrai rôle de leur montrer qu'en décortiquant une situation de travail, ils ont une marge de manœuvre locale.

# Check-up santé et organisation dans les collèges

En Meurthe-et-Moselle, un échantillon de collèges a été choisi pour analyser et observer sur le terrain l'organisation et la réalisation du travail des agents techniques. À la clé, un plan d'action visant à mieux définir le cadre départemental.

**@CONTACT**  
Claude Damm,  
Aract Lorraine  
c.damm@anact.fr

Aucun suivi médical. Les agents techniques des collèges de Meurthe-et-Moselle n'avaient jamais vu de médecin du travail jusqu'à leur intégration au sein du conseil général dans le cadre des lois de décentralisation. « Ils ont alors été systématiquement vus par un médecin professionnel, indique Francis Mauss, DRH du conseil général. Le bilan médical s'est révélé assez catastrophique. Près de 30% d'entre eux présentaient des troubles musculo-squelettiques et il y avait des conflits et des difficultés relationnelles. » Décision est prise de travailler sur cette catégorie de personnel et de solliciter l'Aract Lorraine.

« La demande portait sur l'absentéisme, rappelle Claude Damm, chargé de mission à l'Aract Lorraine.

## → CONSEIL GÉNÉRAL DE MEURTHE-ET-MOSELLE

**Effectif** : 3 000, dont près de 600 agents techniques répartis dans 66 collèges

**Région** : Lorraine

accidents du travail et des maladies professionnelles ont confirmé un absentéisme significativement plus élevé chez ces agents.

Le choix méthodologique a été ensuite d'aller sur le terrain, dans un échantillon de huit collèges. Pour Francis Mauss, cette étape a fait apparaître « un déficit de management de proximité ».

« Cela nous a semblé un élément clé sur l'absentéisme, détaille-t-il. Les agents sont soumis à l'autorité hiérarchique du conseil général mais aussi à l'autorité fonctionnelle du principal de collège qui,

techniques sont présentés lors de la rentrée avec l'équipe pédagogique, dans d'autres, ce n'est pas le cas. « La surface de nettoyage par agent peut varier de 1 à 3 selon les collèges », note aussi Francis Mauss. Définir un cadre départemental constitue ainsi l'un des axes principaux du plan d'action validé en CHSCT.

## Du matériel adapté

Un groupe de travail tripartite (conseil général, principaux de collège et agents) travaille à la mise en place du plan d'action. Un guide pour l'achat de matériel et l'aménagement des locaux a déjà été édité. « Il n'est pas toujours facile d'entraîner les responsables de collège dans une démarche de ce type », confie Francis Mauss. La culture de la prévention des risques a encore du chemin à faire. Arrivant du privé, Régis Ségura, adjoint technique au collège Louis-Aragon de Jarny, a ressenti ce décalage : « J'ai tout de suite vu que l'on pouvait largement améliorer les conditions de travail des agents, en investissant, par exemple, dans des chariots pour transporter l'équipement audiovisuel ou dans des gants pour éviter le contact avec les produits d'entretien ». Il se félicite « de la relation de confiance construite avec le gestionnaire », qui lui paraît être « la clé de tout ».



« Près de 30% des agents techniques des collèges présentaient des troubles musculo-squelettiques. »

Francis Mauss, DRH du conseil général

Progressivement, la démarche a évolué vers une action globale d'amélioration des conditions de travail. « L'étude de données chiffrées et l'usage du questionnaire SATIN\* de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des

souvent, n'a pas vraiment réfléchi aux questions de conditions de travail. » Et de citer l'exemple d'achat de casseroles bien trop lourdes à manipuler.

Le diagnostic a aussi mis au jour l'absence de pratiques communes. Ainsi, dans certains collèges, les agents



CLAUDE DAMM, chargé de mission à l'Aract

## Des similitudes avec la sous-traitance dans le privé

Nous ne sommes pas forcément sollicités par ces structures publiques, même si cela se développe par l'intermédiaire d'une demande forte sur les risques psychosociaux (RPS). La différence première avec une intervention dans une entreprise est le côté politique. En l'occurrence, le CHSCT est présidé par un élu, le vice-président du conseil général. Les déclarations de principe sont rappelées, mais le travail de fond se fait dans les groupes de travail, où les

volets techniques sont abordés. Au-delà du statut public, je perçois là plutôt une explication liée à la taille de la structure : le conseil général, c'est en tout 3 000 agents. On peut trouver des similitudes avec le privé. Cette relation tripartite (conseil général, responsables de collèges de l'Éducation nationale, agents) est semblable à celle d'une entreprise qui délègue une partie de ses salariés en sous-traitance. On retrouve là les mêmes problématiques.

Caroline Delabroy

\* Lire V. Langevin et al., « Questionnaire d'évaluation de la santé au travail », Documents pour le médecin du travail, n° 126, 2011, pp. 311-316.



# Agir sur les conditions de travail dans les collectivités territoriales

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

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

## PHASES

## ILLUSTRATIONS

## REPÈRES

**INSTALLER  
UN SYSTÈME  
DE PILOTAGE  
DE LA DÉMARCHE**

### Mobilisation des acteurs

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

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

**RÉALISER UNE PHASE  
EXPÉRIMENTALE**

### Prendre en compte la largeur du champ

- diversité des directions
- diversité des métiers
- statut de la fonction publique territoriale
- organisation du service public

**= quels services choisir ?**

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

**ARTICULER  
LA DÉMARCHE  
DANS UN CONTEXTE  
DE RELATIONS  
SOCIALES  
RENOUVELÉES**

### Inscrire l'action au cœur du dialogue social

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

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

**DÉPLOYER  
DES MESURES DANS  
L'ENSEMBLE  
DE LA COLLECTIVITÉ**

### Organiser le déploiement

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

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

## OUVRAGES ET RAPPORTS

*Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique d'Etat;*

*Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique hospitalière;*

*Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique territoriale;*

Jean-Paul Guillot et Dominique-Anne Michel, Les Editions de l'atelier, Réalités du dialogue social, 2011, 80 p.

*L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique,* Françoise Guégot, La Documentation française, 2011, 69 p.

*Accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique,*

Ministère de la fonction publique, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2009, 36 p.

*Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels, Rapport au Conseil d'orientation des retraites,* COR, 2006, 177 p.

*Les métiers flous : travail et action publique,* Gilles Jeannot, Octares, 2011, 193 p.

## ENQUÊTES

*Les conditions de travail dans la fonction publique,* Nicole Guignon et Lydie Vinck, *Premières Synthèses,* n° 40.1, octobre 2003, 7 p.

## ARTICLES

« *RGPP : La réforme qui met les fonctionnaires sous tension* », *Chronique Internationale de l'IRES,* numéro spécial, n° 133, novembre 2011, pp. 3-248

« *La Lean administration : un choix managérial dangereux* », Annie Chemla-Lafay, *CFDT Cadres,* n° 445-446, septembre 2011, pp. 43-51.

« *Peut-on gérer l'Etat comme une entreprise ?* », Gilles Bonnenfant *et al., L'expansion Management Review,* n° 142, septembre 2011, pp. 9-41.

« *Le travail de nuit des salariés en 2009 : fréquent dans les services publics, en augmentation dans l'industrie et pour les femmes* », Elisabeth Algava, *Dares Analyses,* n° 009, février 2011, 9 p.

## 9<sup>e</sup> SEMAINE POUR LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL DU 22 AU 27 OCTOBRE 2012

En 2012, les CHSCT ont trente ans. À cette occasion, la Semaine se penchera sur la façon dont les entreprises prennent en charge les conditions de travail.

### AU PROGRAMME

- Un sondage sur l'amélioration des conditions de travail et la représentation des salariés.

- Quatre événements d'une demi-journée chacun les 24 et 25 octobre 2012 à la Maison de la RATP à Paris. En écho au 30<sup>e</sup> anniversaire des CHSCT, les manifestations porteront sur le fonctionnement de ces instances et la prise en compte de la parole des salariés dans les entreprises.

- Un appel à projets « Initiatives 2012 » pour donner aux entreprises, et notamment à leur CHSCT, la possibilité d'organiser un événement.

- Quatre nouveaux formats d'événement proposés en région par les Aract aux entreprises : « Vis mon travail », « Destination travail », « Les rencontres expertes », « Pass conseil Aract ».

Site internet, en ligne fin août : [www.qualitedevieautravailleurs.org](http://www.qualitedevieautravailleurs.org)

« *Les missions du CHSCT de la fonction publique* », *Bref Social,* n° 15920, 24 août 2011, pp. 1-2.

« *Les atouts des CHSCT de la fonction publique* », Michel Agostini, *Santé et Travail,* n° 75, juillet 2011, pp. 46-47.

« *Le CHSCT au sein de la fonction publique* », Audrey Bayle, *Cahiers de la fonction publique et de l'administration,* n° 312, juin 2011, pp. 8-13.

« *Des CHSCT restreints dans la fonction publique* », Frédéric Lavignette, *Santé et Travail,* n° 74, avril 2011, p. 11.

« *Fonction publique : travaux pénibles à la Ville de Paris* », Martine Rossard, *Santé et Travail,* n° 73, janvier 2011, pp. 14-15.

« *Risques psychosociaux : la fonction publique territoriale renforce la prévention* », Véronique Vigne-Lepage, *Entreprise & Carrières,* n° 993, mars 2010, pp. 12-14.

« *Faut-il rapprocher les statuts d'agents publics et de salariés ?* », Anicet Le Pors, Marcel Pochard, Cyril Wolmark, *Revue de droit du travail,* n° 3, mars 2010, pp. 144-148.

« *L'insaisissable mal-être au travail dans la fonction publique territoriale* », Michel Catlla et Xavier Albanel, *Sociologies pratiques,* n° 19, 2009, pp. 25-37.

sur le web ← sur anact.fr ←

Consultez des centaines de cas d'entreprises et des accompagnements dans des collectivités territoriales sur [www.anact.fr](http://www.anact.fr)

Le site de la Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques à l'INTEFP (Institut national de travail, l'emploi et de la formation professionnelle) décrypte l'accord du 20 novembre 2009 modifiant les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) de la fonction publique en CHSCT : [www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr](http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr)

Sites des institutions accompagnant les collectivités territoriales :

- Association des maires de France (AMF) : [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)
- Assemblée des départements de France (ADF) : [www.departement.org](http://www.departement.org)
- Association des régions de France (ARF) : [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr)



**TRAVAIL ET CHANGEMENT**, le bimestriel du Réseau Anact pour l'amélioration des conditions de travail.

Directeur de la publication : Jean-Baptiste Obéniche - directeur de la rédaction : Dominique Vandroz - directrice technique et scientifique : Pascale Levet - rédactrice en chef : Béatrice Sarazin, [b.sarazin@anact.fr](mailto:b.sarazin@anact.fr).

Contributeurs au dossier : Jack Bernon, Claude Damm, Jeanne Darbois, Jean-Paul Peulet, Caroline Ragazzi, Stéphanie Rousset.

Réalisation Reed Contents - chef de projet : C. Bauden ; journalistes : C. Delabroy, M. Jaouën ; secrétaire de rédaction : M.-C. Martineau ; directrice artistique : A. Ladevie ; illustratrice : S. Allard ; fabrication : M.-N. Faroux - 52, rue Camille-Desmoulins, 92448 Issy-les-Moulineaux Cedex - impression : imprimerie Chirat, 744, rue Sainte-Colombe, 42540 Saint-Just-la-Pendue. Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2012. Une publication de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, 192, avenue Thiers-CS 800 31-69457 Lyon cedex 06, tél. : 04 72 56 13 13.