

# Travail & CHANGEMENT

## Conditions de travail et performance des organisations publiques



- Accompagner les transformations
- S'adapter aux spécificités
- Associer les agents

### ARGUMENTS (p. 4 à 8)

Maïté Druelle (CFDT)  
Gilles Oberrieder (CGT)  
Marie-Anne Lévêque (DGAFP)  
Max Masse (université de Rouen)  
Luc Rouban (CNRS)  
Frédéric Lerais (IRES)  
Laurent Vignalou (médecin coordonnateur national)  
Bernard Pêcheur (Conseil d'État)

### CÔTÉ ENTREPRISES (p. 9 à 14)

Université  
**Les risques professionnels, tout un enseignement**  
Hôpital  
**Transmission des savoirs : un accompagnement très soigné**  
Conseil général  
**Prévention de la pénibilité : les collègues à bonne école**  
Plateforme RH  
**Une démarche régionale interministérielle**  
Ville  
**QVT : toute une ville s'engage**  
Gendarmerie  
**La gendarmerie place les RPS sous haute surveillance**

# Conditions de travail et performance des organisations publiques

• Accompagner les transformations • S'adapter aux spécificités • Associer les agents

**Entre contraintes économiques et changements sociétaux, les trois fonctions publiques vivent une profonde mutation. Devant les tensions croissantes et la perte de repères ressentie par les agents, la question des conditions de travail et de la qualité de vie au travail s'impose.**

**F**onction publique, qualité de vie au travail, performance. Articuler ces trois dimensions n'est pas si simple. Associer conditions de travail et performance dans les entreprises privées ne va déjà pas toujours de soi. Le défi devient considérable dans un secteur soumis à une contraction des moyens budgétaires et humains et à des réformes structurelles successives dans les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux).

Aux remaniements organiques vient s'ajouter une pression externe. Si le profond attachement des agents à la valorisation de l'intérêt général n'est aucunement en doute, il apparaît de plus en plus clairement que le service public de demain devra mieux intégrer les évolutions et les attentes d'une société civile toujours plus exigeante en matière de qualité de service public.

Bref, entre contraintes économiques et changements sociétaux, les trois fonctions publiques sont entrées dans une phase de mutation.

## → Conséquences pour les agents

Comment les agents échapperaient-ils aux répercussions de ces transformations majeures ? « Pris dans une tension sans cesse accrue entre des besoins croissants et des moyens de plus en plus contraints, les salariés du public s'interrogent, éprouvent le besoin de donner du sens à leur travail, et donc d'agir sur les conditions de son exercice », souligne Frédéric Dumalin, responsable du département Études, Capitalisation et Prospective de l'Anact. Tensions, conflits ouverts dans les équipes ou entre services, difficultés de l'encadrement, absentéisme : acteurs et intervenants sur le terrain décrivent les nombreux symptômes d'un malaise individuel et collectif. En cause,

l'intensification du travail, la mobilité contrainte, la réduction de fait des marges de manœuvre pour les encadrants, l'isolement, l'exposition grandissante à l'agressivité et aux incivilités des usagers, en lien notamment avec la montée de la



**« Les salariés du public s'interrogent, éprouvent le besoin de donner du sens à leur travail, et donc d'agir sur les conditions de son exercice. »** Frédéric Dumalin, responsable

du département Études, Capitalisation et Prospective de l'Anact

précarité sociale. « Les indicateurs de satisfaction au travail que nous mobilisons dans les structures relevant des trois fonctions publiques révèlent une très forte inquiétude partagée quant à l'avenir, tant des agents que des établissements », précise Yves-Michel Nalbandian, directeur de l'Aract Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

## → Enjeux structurels

Conscientes des attentes exprimées ou ressenties par leurs agents et encadrants, les organisations publiques sont à la recherche de solutions pour structurer leur politique de prévention. « La fonction publique territoriale est sans doute la plus demandeuse ces dernières années, du fait des restructurations en cours dans les collectivités et les tensions internes qui en découlent », explique Philippe Douillet, chargé de mission au département Études, Capitalisation et Prospective à l'Anact. La montée en puissance des CHS – devenus CHSCT – est notamment au cœur de nombreuses interventions, de même que la structuration des services de prévention. Les obstacles rencontrés relèvent souvent de la difficulté pour les équipes de prévention à saisir leur rôle et leurs missions, à acter leur positionnement et leurs relations avec les autres instances

représentatives du personnel, et à installer une vraie culture de prévention capable d'aborder les questions d'organisation du travail.

Les difficultés auxquelles étaient auparavant confrontées les organisations

publiques, liées à des problématiques ponctuelles, conjoncturelles et circonscrites, se caractérisent aujourd'hui nettement autour d'enjeux plus structurels liés à la question du travail, de ses conditions d'exercice, de son sens et de son efficacité. « Les problématiques relèvent davantage du pilotage de projets liés à la prévention des RPS et de la qualité de vie au travail que de diagnostics ponctuels », note Yves-Michel Nalbandian. Les attentes portent sur la réorganisation des services, le temps de travail, la gestion des âges, la conduite du changement, l'amélioration du climat social dans la perspective de négociation d'accords locaux sur la qualité de vie au travail. Bref, la réflexion sur les conditions de travail est appelée à dépasser le seul registre défensif de la prévention des risques auxquels les agents seraient exposés.

À transformations majeures, mobilisation élargie, comme en témoignent les plateformes régionales d'appui interministériel à la GRH mises en place dans toutes les régions de France. Leur mission : favoriser le développement de la mobilité au sein d'un même bassin régional d'emploi et professionnaliser la gestion des ressources humaines. « Ces plateformes se structurent autour de comités de pilotage placés auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales (Sgar),

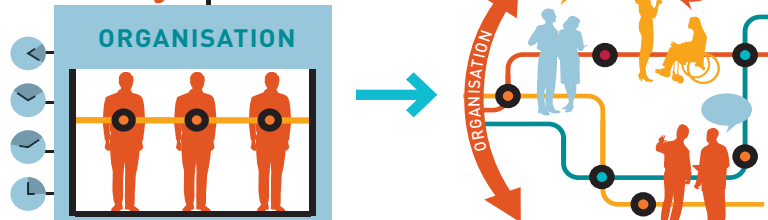
## LA FONCTION PUBLIQUE EN TRANSFORMATION

Travail comme risque, effort, respect de consignes

CONFORMITÉ À LA NORME

PERFORMANCE DU SERVICE PUBLIC

Travail comme ressource, objet de débat, créateur de valeur et de qualité du service public



Modèle centralisé, culture hiérarchique, poids des statuts, perte de repères ressentie par les agents

Création de process, espaces de discussion, sens du travail, régulation, montée en puissance du management

et constituent une véritable gouvernance de prévention. Elles réunissent les directions régionales de l'État ainsi que des acteurs comme l'Anact, qui peut témoigner des nombreuses et interventions dans les secteurs privé comme public, et identifier les meilleures pratiques», explique Christian Alliès, directeur Aract Nord-Pas-de-Calais.

### → Penser les spécificités

Le défi de la qualité de vie au travail dans la fonction publique est d'autant plus engageant qu'il doit intégrer des marqueurs bien ancrés : un modèle centralisé, une forte culture hiérarchique, un dialogue social difficile et peu outillé, des organisations massives et complexes, un émiettement géographique, le poids de la technostructure et du politique. Sans oublier les nombreuses singularités qui caractérisent les trois fonctions en termes de métiers, de statuts, d'environnements fonctionnels, de missions.

« Les fondamentaux de la conception de l'organisation du travail dans la fonction publique datent globalement de la période de l'après-guerre et sont très inspirés du modèle taylorien, avec d'un côté ceux qui conçoivent l'organisation et de l'autre ceux qui mettent en œuvre les consignes qui en découlent », rappelle Frédéric Dumalin. Qui plus est, la sphère publique doit composer avec une autorité duale : d'une part les élus du peuple pour les orientations stratégiques, d'autre part une technostructure parfois imposante pour les modalités de mise en œuvre. « Nous sommes donc devant un système de valeurs et un système d'acteurs plus

complexes que dans la majorité des entreprises, mais l'attachement de tous à la qualité du service à rendre constitue un puissant ciment dont nous pouvons tirer parti pour concevoir des démarches de progrès », poursuit Frédéric Dumalin.

Le management joue ici un rôle central. Il s'agit bien de changer le modèle de référence, construit sur un schéma descendant de subordination, et de créer les conditions d'une co-construction impliquant les experts du travail que sont les salariés. « Au-delà des nombreuses spécificités propres à chaque fonction publique, il y a un dénominateur commun : la montée en puissance du rôle du management », note Christian Alliès.

L'enjeu est de taille. Une véritable révolution culturelle, où la notion de qualité de vie au travail doit occuper une place centrale. « Les résultats tangibles dépendront de la capacité à placer le travail et les conditions de sa réalisation comme éléments centraux de la qualité du travail pour un service de qualité conforme aux moyens disponibles. C'est d'ailleurs tout le sens de l'accord proposé à la signature des organisations syndicales sur la QVT de février 2015 », explique Frédéric Dumalin.

La confirmation de l'importance des relations entre conditions de travail, qualité du travail et qualité du service rendu, le poids et le périmètre des enjeux engagés, l'intensification de la demande d'accompagnement du côté des organisations publiques : tout cela justifie la perspective d'un partenariat structurant entre la DGAFP et le réseau Anact-Aract.

Muriel Jauouën (journaliste)



## ÉDITORIAL

Hervé Lanouzière, directeur général de l'Anact

« Les choses bougent » dans le secteur public. Les enjeux liés au travail et aux conditions de sa réalisation sont omniprésents dans les réformes structurelles et les changements organisationnels à l'œuvre. Mais les changements programmés ne porteront leurs fruits qu'avec la participation active des agents, afin qu'ils n'altèrent pas les conditions de travail bien sûr, mais plus encore procurent satisfaction au travail, équilibre entre vies professionnelle et personnelle et permettent le franchissement de nouvelles étapes en matière d'égalité professionnelle.

*« Les changements programmés ne porteront leurs fruits qu'avec la participation active des agents. »*

En ouvrant partout la discussion sur le travail, sur la façon dont on le fait et l'organise, le pilotage de l'organisation des services doit permettre des initiatives et des ajustements, en laissant des marges de manœuvre à l'encadrement sur le terrain. Des services publics de qualité, en phase avec des attentes renouvelées des usagers, impliquent la qualité des conditions dans lesquelles le service est rendu et donc du travail des agents. C'est le sens de la qualité de vie au travail, au cœur de la réussite des transformations en cours. Le réseau Anact-Aract, a choisi d'accompagner ce mouvement et d'en rendre compte dans ce numéro.

# Renforcer les collectifs de travail po

En réponse à l'individualisation croissante du travail, les partenaires sociaux plaident pour des pratiques managériales plus soucieuses du collectif et dotées d'un outillage adapté. Qualité du travail et qualité du service sont à ce prix.

Le point de vue **des partenaires sociaux** Propos recueillis par Muriel Jaouën

**MAÏTÉ DRUELLE,**  
secrétaire générale adjointe  
de la CFDT Fonctions publiques



## Quel regard portez-vous sur l'évolution des conditions de travail dans la fonction publique ?

Elles se sont nettement dégradées depuis une dizaine d'années. Les causes sont identifiées : restructurations, organisation du travail bousculée, création *ex nihilo* de directions, tout cela générant un éclatement des repères et une perte du sens du travail. Longtemps, on a pensé que la fonction publique était à l'abri de ces risques. Aujourd'hui, on constate qu'elle n'est pas épargnée et on réalise toute l'ampleur de l'impact. Certains agents font avec. Mais nombre d'indicateurs montrent que beaucoup n'y parviennent plus : montée des tensions, absentéisme, multiplication des arrêts maladie de courte durée.

## Pensez-vous que les conditions sont aujourd'hui réunies pour une vraie politique d'amélioration des conditions de travail ?

Au niveau des autorités politiques centrales, la prise de conscience est actée. Mais les administrations ont encore du mal à prendre réellement en considération la question des RPS et de la qualité de vie au travail. Or, tout l'enjeu est bien là : comment aller au bout de l'intention pour rencontrer sur le terrain la demande des salariés. Déjà, en 2009, les négociations autour de l'accord sur la santé et la sécurité au travail avaient donné l'occasion à la CFDT d'intégrer la question des conditions de travail dans le quotidien des agents et de leurs missions. Et dans l'accord portant sur la prévention des RPS d'octobre 2013, nous avons insisté sur la nécessité de donner à l'encadrement la formation, les outils et les moyens pour écouter et répondre aux exigences des personnels. Ce que nous

défendons, c'est une logique de prévention plus que de réparation. Ce qui n'est pas encore aisément compris par toutes les directions en place.

## Quelle est la position de la CFDT concernant l'accord sur la qualité de vie au travail dans la fonction publique ?

Nous avons décidé de le signer. Mais là encore, au-delà d'un accord sur le cadrage, nous serons extrêmement vigilants quant aux conditions de sa déclinaison sur le terrain. C'est localement que la négociation doit avoir lieu, au plus près des agents, quasiment service par service.

## Quel doit être le rôle du management ?

Il est bien sûr essentiel. La place et le rôle du management constituent même l'un des enjeux majeurs de la problématique QVT dans les organisations publiques. Il faut mettre les cadres et les managers de proximité en situation de pouvoir écouter les agents, leur assurer la marge de manœuvre nécessaire.

## Les trois fonctions publiques sont-elles également armées pour intégrer pleinement la logique de prévention ?

Les situations globales et les réalités de terrain sont différentes. Dans la fonction publique d'État, le poids de la hiérarchie centrale peut freiner les dynamiques locales. La territoriale recouvre des environnements très divers : une petite mairie rurale n'a pas grand-chose à voir avec une grande administration régionale. La fonction publique hospitalière est sans doute à la fois la plus avancée en matière de réflexion sur les conditions de travail et la plus exposée à des conditions difficiles.

## La notion de performance est-elle ici légitime ?

Tout dépend de ce que l'on entend par performance. S'il s'agit de viser une stricte productivité, nous y sommes opposés. S'il s'agit en revanche d'associer qualité du service rendu et qualité de vie au travail, nous souscrivons.

**GILLES OBERIEDER,**  
secrétaire de l'Union générale des  
fédérations de fonctionnaires-CGT

## Quels constats faites-vous quant aux conditions de travail dans la fonction publique ?

Les récentes négociations menées autour de l'accord sur la qualité de vie au travail dans la fonction publique, les débats engagés autour des accords précédents (santé et sécurité au travail et RPS) ainsi que toute la documentation accumulée sur le sujet ont mis au jour l'urgente nécessité de s'attaquer de front à la question des conditions de travail dans les administrations publiques. Car force est

de constater que, faute d'outillage, faute d'appareil institutionnel, et parce que l'on a longtemps pensé à tort qu'en travaillant dans la fonction publique on était protégé, cette question a été très largement négligée, et il y a un important retard à rattraper. Les diverses études récemment publiées par la Dares ont montré que l'exposition à la pénibilité et aux RPS était en fait plus importante dans la fonction publique que dans le secteur privé. On ne peut plus mettre en doute la pénibilité, voire la dangerosité de certains métiers : policiers, aides-soignants, égoutiers, contrôleurs aériens... Mais bien d'autres métiers sont exposés aux risques, ne serait-ce que par la pratique courante des horaires atypiques, la relation au public ou les gestes contraints.

# Pour une meilleure qualité de service



**MARIE-ANNE LÉVÊQUE,**  
directrice générale, Direction  
générale de l'administration  
et de la fonction publique (DGAFP)

## **Pourquoi les organisations publiques commencent-elles à s'intéresser très sérieusement à la question des conditions de travail ?**

La fonction publique a été confrontée ces dernières années, dans ses missions et dans son organisation, à de nombreuses évolutions qui ont modifié les conditions de travail des agents, et ont également contribué à faire évoluer la prise en compte de celles-ci. L'amélioration des conditions de travail est devenue un enjeu essentiel de la rénovation des politiques RH publiques.

## **Lors des discussions sur la QVT dans la fonction publique, il est largement fait mention de l'importance de la discussion à promouvoir sur le travail et les conditions de sa réalisation. Pourquoi cette préoccupation ?**

Les évolutions de la fonction publique ont parfois conduit à des pertes de repères pour les agents et à une individualisation croissante du travail. Un des enjeux prin-

cipaux de la QVT est donc de renforcer la dimension collective du travail en donnant à chacun la possibilité de donner son avis sur son contenu et son organisation.

## **Quels sont la place et le rôle du management dans cette réflexion et dans le pilotage des actions ?**

Les cadres, quel que soit leur niveau, intègrent dans leurs objectifs la qualité de vie au travail des équipes qu'ils encadrent. À ce titre, ils jouent un rôle central dans ce domaine et sont chargés de décliner le plan d'action QVT défini par leur direction. Des parcours de formation doivent leur être proposés pour mieux appréhender cette problématique, mais aussi pour maîtriser de nouvelles pratiques managériales, levier d'action essentiel en la matière.

## **En quoi le rapport « conditions de travail »/« performance » doit-il être pensé et traité différemment dans les organisations publiques (comparé aux entreprises privées) ?**

Il existe, dans la fonction publique comme dans les entreprises privées, un lien fort entre qualité de vie au travail et performance des services. Pour autant, les marges de manœuvre de ces deux secteurs pour penser le rapport « QVT/performance » ne sont sans doute pas identiques du fait des spécificités liées aux missions de service public, du volume

des effectifs concernés et des fortes contraintes de maîtrise des dépenses publiques.

## **Faut-il penser les conditions de travail différemment pour chacune des fonctions publiques ?**

Au sein même de chacun des versants de la fonction publique, les situations de travail sont extrêmement variées et doivent être analysées, localement, dans leurs spécificités. Pour autant, la question des conditions de travail doit être appréhendée et portée de manière transverse pour l'ensemble de la fonction publique, et l'objectif de leur amélioration ne peut être que commun.

Le réseau Anact-Aract est régulièrement sollicité pour soutenir des acteurs de nombreuses structures des 3 FP. Quel intérêt cela représente-t-il pour la DGAFP ?

De nombreux employeurs publics ont ressenti, ces dernières années, le besoin d'être accompagnés dans leurs démarches de prévention et d'amélioration des conditions de travail. L'Anact et les Aract, acteurs incontournables dans ce secteur, ont été identifiés comme des partenaires essentiels. L'intervention du réseau dans le secteur public doit permettre à l'Anact d'étendre son champ d'investigation, d'action, de capitalisation et à la DGAFP de profiter des enseignements issus de cette intervention.

## **Comment expliquez-vous cette situation ?**

La RGPP et le *new public management* ont généré des dégâts importants : souffrance au travail, perte de sens, risques organisationnels accrus... À cela s'ajoutent les effets parfois désastreux des diverses vagues de restructuration des administrations. Cela a commencé avec la fonction publique d'État, cela va continuer avec la territoriale. On peut d'ores et déjà anticiper les pertes sèches d'activités, les reconversions et mobilités forcées, la perte de sens.

## **Les accords récemment signés scellent tout de même une forme de consensus autour de cette question des conditions de travail...**

Ces accords se mettent en œuvre très difficilement. N'oublions pas que la fonc-

tion publique emploie un cinquième des salariés français. Les choses ne peuvent donc pas se mettre en marche de manière automatique. La fonction publique se trouve prise entre deux tendances contradictoires : d'une part, la prise de conscience de tous, y compris dans les sphères politiques, de l'impossibilité de continuer sur la voie d'un management individualisant ; d'autre part, le maintien d'une politique de réforme de l'État qui génère dans la moitié des ministères plus de suppressions d'emploi que la RGPP ne l'avait fait.

## **Mais, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, la question de l'efficacité des administrations ne doit pas être éludée...**

Personne ne l'éluide. Nous sommes dans

une logique de mise en œuvre de la mission publique. Dans ce sens, la question de l'efficacité est bien sûr très importante. Il n'est pas une organisation de fonctionnaires qui n'en fasse un enjeu majeur. Mais l'efficacité ne doit pas seulement être financière. Elle doit être d'abord celle du service rendu. Et cela passe par l'efficacité des organisations, de l'encadrement. Aujourd'hui, quelle est la situation concrète de nombreux cadres ? Ils ne peuvent pas mettre en œuvre les missions publiques par manque de moyens. Les questions des limites du devoir de loyauté, et des capacités réelles d'alerte et de proposition, par exemple, sont essentielles. Il est grand temps de recentrer le rôle du cadre sur le collectif de travail.



# Service et performance : des modèles

Observations et expérimentations montrent que, même dans un contexte de compression de la ressource publique, donner du sens au travail participe de son efficacité. Et inversement.

Le point de vue **des invités du réseau Anact-Aract** Propos recueillis par Muriel Jaouën

**MAX MASSE,**  
professionnel-chercheur en  
santé et sécurité au travail  
dans la fonction publique,  
chercheur associé au laboratoire CIVIC,  
université de Rouen.



## Établir un lien entre conditions de travail dans la fonction publique et performance est-il pertinent ?

Si l'on considère que la performance renvoie à une bonne gestion, à une maîtrise des coûts et des effectifs, mais également à une qualité de service rendu, elle doit non seulement faire partie des réflexions, mais aussi sous-tendre largement la logique de réorganisation de la fonction publique. Par ailleurs, toutes les études convergent pour démontrer qu'investir dans la santé et la sécurité au travail, c'est – partout, et donc également dans la fonction publique – gagner en

efficacité et en rentabilité. Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il y a trois fonctions publiques. Dans un hôpital, dans un ministère, dans une mairie, la performance sera perçue différemment et désignera des réalités bien diverses, tant dans la demande que dans l'adressage.

## Où en est aujourd'hui la fonction publique dans la réflexion sur les conditions de travail ?

En cinq ans, la fonction publique a engagé plusieurs accords importants : le 20 novembre 2009, sur la santé et la sécurité au travail, le 22 octobre 2013, sur la prévention des risques psychosociaux, et l'accord sur la qualité de vie au travail de février 2015. À la suite de ces accords, par exemple, tous les ministères ont mis en place des cartographies de CHSCT. On peut ainsi considérer que le processus est lancé. Au total, ce sont tout de même plus de cinq millions d'agents qui sont directement concernés par ces dispositions. Ces trois accords successifs ont en

outre permis aux négociateurs nationaux de s'acculturer, de travailler ensemble et d'acquiescer une maturité du dialogue social.

## La notion de performance fait-elle partie intégrante de ces réflexions ?

Le terme de performance n'est pas mentionné dans les accords. Mais l'esprit y est, et parfois même de manière très explicite. L'accord de 2009 stipule bien dans son préambule qu'il s'agit de « contribuer à renforcer l'efficacité et la production des services au bénéfice de l'utilisateur et du citoyen ». Celui sur la qualité de vie au travail de février 2015 doit balayer des dimensions constitutives d'une performance humanisée. Il inscrit en effet l'organisation du travail dans une tension entre la dynamique d'action de l'encadrement et l'expression des agents sur leur travail réel, sous le regard des instances de type CHSCT et comités techniques, et dans le souci d'un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

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



## Comment évoluent les conditions de travail dans la fonction publique ?

De manière globale, elles se sont nettement dégradées depuis la crise de 2008. Les causes sont connues : réduction des effectifs, intensification des rythmes de travail, sentiment d'un manque de considération de la part de la hiérarchie, montée de l'agressivité de la part des usagers... La dernière étude de la Dares montre que si 44 % des salariés – secteurs public et privés confondus – éprouvent des difficultés à exercer leur travail cor-

rectement, ce ratio atteint 57 % chez les aides-soignants et les pompiers, et 63 % chez les policiers. Autre indicateur : si 15 % des salariés ont subi au moins une agression verbale dans l'année dans le cadre de leur travail, cette proportion grimpe à 25 % dans la fonction publique, à 45 % chez les infirmiers, à 48 % dans la police et chez les pompiers. Les fonctionnaires représentent 36 % des salariés ayant fait usage de leur droit de retrait suite à une agression physique.

## L'indexation des conditions de travail sur la notion de performance vous semble-t-elle légitime ?

L'importation de techniques et d'outils de pilotage de la performance du secteur privé n'est guère pertinente, a fortiori dans l'administration, où l'imputation – de l'échec comme de la réussite – n'est pas personnalisable, mais relève avant tout du politique. Dans la fonction publique

hospitalière, le déploiement massif d'indicateurs de performance s'est soldé par une bureaucratisation de l'évaluation, génératrice de nouvelles tensions, et finalement bien peu productive en termes de performance réelle.

Celle-ci, on le sait, est indissociable de la satisfaction au travail. Or, celle-ci repose sur deux déterminants majeurs : l'autonomie dans la réalisation des tâches et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Et, là aussi, les choses se sont dégradées. Rappelons qu'en matière d'autonomie au travail, la France affiche les plus bas indices de tous les pays européens.

## Quid du climat social dans la fonction publique ?

Le niveau de conflictualité est très élevé. La perte de confiance dans les institutions représentatives est flagrante. Une étude menée pour le Cevipof montre qu'entre

# èles à réinventer

## Où en est aujourd'hui la recherche sur les conditions de travail dans les organisations publiques ?

Longtemps, la fonction publique a été absente du débat et des recherches sur les conditions de travail. Une mise à l'écart d'autant plus frappante que l'évolution des conditions de travail a fait l'objet ces dernières années de nombreuses observations et analyses dans le champ des services du secteur privé. Cette occultation est regrettable, car les organisations publiques, comme les entreprises privées, ont été touchées par d'importantes mutations : réorganisation des modes de gestion des services, contraintes budgétaires, réduction des effectifs, évolution des modes de rémunération... Mais aujourd'hui, l'on s'intéresse d'un peu plus près aux conditions de travail, aux conditions du travail, dans les fonctions publiques.

## L'articulation conditions de travail/performance est-elle analysée de manière formelle ?

Nous l'observons souvent de manière indirecte lors de nos différents travaux globaux comme ceux contenus dans le dernier numéro de la *Chronique internationale* de l'Ires, qui porte sur l'éducation et la santé. La forte pression exercée sur les ressources et les budgets publics altère les conditions de travail, et ce, partout en Europe. De même que l'accélération des réformes et la mise en place de méthodes de type *new public management*, directement inspirées des approches de mesure de la performance déployées dans les organisations privées. De manière plus directe, nos différentes études de terrain nous permettent également d'établir des corrélations et de constater,

2009 et 2014, le taux de confiance dans les organisations syndicales est passé de 52 % à 34 %. De ce fait, la contestation sociale passe de moins en moins par les syndicats et de plus en plus par le vote extrême, c'est par exemple très flagrant chez les agents de catégorie C dans la territoriale.

\* Auteur de *La fonction publique en débat*, La Documentation française, 2014

de manière générale, une nette mise en tension des identités professionnelles.

## Vous avez été partie prenante de la mise en place des espaces de dialogue au ministère des Finances.

### Quels enseignements en tirez-vous ?

Nous avons en effet été très actifs dans la phase d'expérimentation, de 2009 jusqu'à l'été 2012. Ce dispositif, aujourd'hui généralisé à l'ensemble de la Direction générale des finances publiques, a en

**FRÉDÉRIC LERAIS,**  
directeur général de l'Institut  
de recherches économiques et  
sociales (Ires)



partie alimenté le projet et le texte de l'accord QVT dans la fonction publique. Ces espaces ont montré que les outils de pilotage mis en œuvre dans le cadre des stratégies de performance – notamment la batterie d'indicateurs – donnaient lieu à des stratégies de contournement contre-productives au regard des objectifs visés et génératrices d'une dépossession du travail. Ils ont également mis au jour l'aspiration partagée à une reprise en main du contenu du travail par les agents.

**LAURENT VIGNALOU,**  
ancien médecin coordonnateur  
national auprès des ministères  
économiques et financier, ancien  
membre du Conseil supérieur  
de la Fonction publique



## Comment avez-vous vu évoluer les conditions de travail dans la fonction publique ?

Elles ne se sont pas améliorées. Elles auraient même plutôt tendance à s'aggraver. Notamment sur le champ de la souffrance au travail, fortement liée aux restructurations, à la polyvalence demandée aux agents et au déficit de management, sans oublier, dans certains métiers, la montée des incivilités de la part des usagers des services publics. Par ailleurs, les risques liés à l'amiante, à la toxicité de certains environnements ou aux charges lourdes existent toujours. En fait, les risques émergents sont peu ou prou les mêmes que dans le secteur privé.

## Quels sont selon vous les leviers d'amélioration à actionner en priorité ?

Il y a incontestablement sur ces sujets une prise de conscience de la haute hiérarchie. Les administrations sont désormais soumises à une obligation de résultat en matière d'hygiène et de sécurité. Au cours des dernières années, la prévention des risques a progressé. Pour autant, compte tenu

de l'intensification de la souffrance au travail, il est nécessaire de renforcer les efforts engagés dans plusieurs directions. À commencer par la formation du management. Car si les agents sont de plus en plus en souffrance, les cadres de proximité le sont également, de même que les cadres supérieurs. Il convient également de développer les lieux d'écoute et de dialogue dans les services.

## L'insuffisance du nombre de médecins de prévention n'est-elle pas également en cause ?

Le manque de médecins est flagrant dans la fonction publique territoriale, un peu moins sans doute dans l'hospitalière. Dans la fonction publique d'État, la situation n'est pas brillante non plus. Au ministère des Finances, par exemple, il manque une quinzaine de médecins, soit un dixième des effectifs aujourd'hui en fonction. De manière générale, le manque de médecins va se faire encore plus durement ressentir dans les années qui viennent si l'on ne prend pas de mesure pour pallier les effets démographiques. Il y a donc une vraie réflexion à mener sur le maintien et le recrutement des médecins de prévention dans la fonction publique. Mais aussi sur la sensibilisation aux risques des différents acteurs de la santé, de l'hygiène et de la sécurité. Cette réflexion est d'ailleurs déjà engagée. Au ministère des Finances, des groupes de travail pluridisciplinaires ont été mis en place afin de mutualiser les compétences des ergonomes, inspecteurs hygiène et sécurité, médecins, psychologues.

Le point de vue **des invités du réseau Anact-Aract**

**BERNARD PÊCHEUR,**  
Président de la section de  
l'administration du Conseil d'État

**Le rapport sur la fonction publique que vous avez remis au Premier ministre en octobre 2013 aborde-t-il la question des conditions de travail ?**

L'objet de ce rapport n'était pas centré sur la question des conditions de travail dans les collectivités publiques, encore moins sur celle de la qualité de vie au travail. J'avais pour mandat de dresser le constat de l'état de la fonction publique et de proposer au gouvernement des recommandations concernant les modes de recrutement, la rémunération, la gestion et l'organisation des carrières des cinq millions d'agents des trois fonctions publiques. Cela étant, si l'on adhère à la thèse selon laquelle le travail doit être pensé comme système – ce qui est mon cas –, la question des conditions de travail s'est trouvée nécessairement abordée dans ce rapport, mais davantage de manière systémique que de manière frontale ou exclusive.

**Quels constats faites-vous quant à l'évolution du travail dans les organisations publiques ?**

Il y a d'évidence une perte de confiance et une perte de sens. La fonction publique en France remplit les objectifs assignés à son statut : elle est intègre, professionnelle, compétente et loyale. Pourtant, les fonctionnaires sont confrontés de longue date à des idées reçues, aussi fausses que caricaturales : ils ne travailleraient pas, seraient trop payés et à l'abri de toute sanction. Il faut impérativement restaurer la confiance des citoyens dans les fonctionnaires, elle est indispensable à la bonne marche des services publics, et c'est faire œuvre de justice. Cela passe notamment par la transparence sur les niveaux de rémunération (qui n'ont rien d'exorbitant), sur le nombre de sanctions (beaucoup plus élevé qu'on veut bien le croire), un énoncé plus clair des droits et

des obligations professionnelles des fonctionnaires, au moyen de chartes déontologiques.

**Et sur la question du sens ?**

Les très fortes contraintes budgétaires, qui sont certes inévitables, pèsent aussi lourd sur l'action publique que sur le travail des agents publics. Les réformes successivement engagées – restructurations, fusions, mutualisations – se sont soldées par une perte de repères, laissant souvent les fonctionnaires à la fois las et désorientés. Les fonctionnaires et l'administration publique ont besoin de sens. Il est nécessaire de rappeler que les services publics produisent de la valeur et ne sont pas exclusivement une charge pour la collectivité, puis de fixer un cap, des objectifs et des perspectives tenables de modernisation de l'action publique.

**Mais pour donner du sens, il faut pouvoir inscrire les actions dans la durée...**

La gestion de la fonction publique ne doit pas être assujettie aux aléas des alternances politiques. La France a choisi le modèle d'une fonction publique de carrière. Celle-ci, dans sa logique même, induit un engagement durable des agents. La question salariale est aussi un enjeu majeur de modernisation de l'administration publique. Il y aura un moment où il faudra bien sortir du gel des salaires. Un État républicain moderne ne peut se satisfaire d'une fonction publique paupérisée. L'idée qu'on ne relèverait plus les salaires parce que cela coûte trop cher n'est tout bonnement pas soutenable.

**Vous plaidez pour une prospective de l'emploi public...**

Nous ne pouvons pas faire l'économie d'un questionnement approfondi sur ce que seront les missions des administrations publiques dans quinze ans. Cette réflexion prospective pourrait être menée sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Elle doit intégrer toutes les dimensions de l'action publique : évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, objectifs des missions et des pratiques professionnelles, enjeux démographiques, nouveaux besoins et attentes des usagers. Et elle n'aura de sens et de

portée que si elle associe pleinement l'ensemble des acteurs concernés : employeurs publics, élus, organisations syndicales et acteurs de la société civile.

**Est-ce dans cette logique de concertation que vous appelez, dans votre rapport, à la tenue d'assises du service public ?**

Des assises nationales permettraient en effet aux plus hautes autorités d'exposer la stratégie et la politique du gouvernement à l'ensemble de l'écosystème : élus, syndicats, responsables administratifs, entreprises, usagers. Parallèlement, des assises régionales seraient organisées pour réunir les chefs et les cadres des trois fonctions publiques de chaque région autour de la ministre de la Fonction publique. Cette approche régionale aurait le mérite de ponctuer la démarche nationale et d'étayer la réflexion des administrations en charge du pilotage des grands chantiers. Enfin, une plateforme ouverte de consultation et de proposition sur Internet servirait de relais public à l'ensemble du dispositif.

**Remettez-vous en cause le bien-fondé des réformes ?**

En aucun cas. Par exemple le cas de la politique de fusion des corps. En 1988, il y avait 1 300 corps. Aujourd'hui, leur nombre a été réduit à un peu plus de 300. C'est une bonne chose. La fonction publique doit évoluer, se moderniser. En revanche, il faut rester à la fois raisonnable et vigilant quant à la méthode. Trop de réformes ont été conduites à marche forcée, dans une logique strictement quantitative et donc artificielle. Revenons à la fusion des corps. On a esquissé par endroits le projet d'une filière sécurité intérieure, dans laquelle on logerait à la même enseigne policiers, pompiers et gardiens de prison. Mais policier, pompier et gardien de prison sont trois professions bien différentes. On a confondu à cet égard la mobilité, qu'il faut encourager, et un « Meccano » qui entraînerait une perte de sens. Or, l'identité professionnelle est un levier central de la bonne exécution du service, et elle est créatrice du sens qu'il faut redonner aux administrations et agents publics.



L'université de Limoges met la prévention des risques psychosociaux et l'organisation du travail au centre de sa politique RH. Un plan d'action général doit à présent être décliné dans ses différentes entités.

# Les risques professionnels, tout un enseignement

**A**près la loi LRU (la loi relative aux libertés et responsabilités des universités) instaurant l'autonomie des universités, il y eut d'abord un grand chambardement administratif et financier. Cette phase digérée, l'université de Limoges a souhaité travailler sur l'organisation du travail, la qualité de vie au travail et la prévention des risques psychosociaux, « pour mener une politique RH au sein de l'université qui dépasse la simple gestion statutaire des agents », déclare Vincent Jolys, directeur général des services. Grâce au financement de la MGEN (Mutuelle générale de l'Éducation nationale), une démarche est en cours depuis 2013 pour construire, avec l'Aract Limousin, un plan d'action associant les différentes entités de l'université à tous les niveaux, le campus de Limoges englobant 1 700 personnels et 15 200 étudiants.

## Diagnostic général, analyse qualitative

La première étape a consisté en un diagnostic général par le biais d'un questionnaire sur les conditions de travail envoyé à tous les agents, et qui a recueilli 50 % de taux de réponse. « Cela a donné une cartographie assez détaillée de la situation, par domaine de formation et par catégorie de personnel, explique Vincent Jolys. Si globalement celle-ci n'est pas catastrophique, des points spécifiques demandant une action ont été identifiés. » Ce diagnostic a également révélé la forte inquiétude des personnels quant à l'avenir en général et celui de l'université en particulier. « Nous avons un travail spécifique à mener pour faire partager le projet stratégique de l'université », poursuit Vincent Jolys.

Des groupes de travail ont ensuite approfondi qualitativement les questions soulevées par le questionnaire. « Nous apportons les thématiques et le groupe produisait les actions, indique Isabelle Dudognon, chargée de mission à l'Aract Limousin. Cette pratique existait peu auparavant, les gens étaient dans l'attente d'actions venant de la direction ou du ministère. Il y a une mise en mouvement très intéressante du fait de la participation active du comité de pilotage. » Parallèlement, l'Aract a formé les managers, les membres du CHSCT

## → UNIVERSITÉ DE LIMOGES

**Secteur :** universitaire

**Activité :** enseignement et recherche

**Effectif :** 1 700 personnels

**Région :** Limousin

à déployer ce plan au sein des différentes entités. « Il nous faut mobiliser l'encadrement intermédiaire pour que les actions lancées au niveau central soient relayées sur le terrain, et que l'on puisse prendre en compte les situations locales », souligne Vincent Jolys. En charge du projet sécurité et

**@CONTACT**  
Isabelle Dudognon  
i.dudognon@anact.fr

## « Nous voulons mener une politique RH qui dépasse la simple gestion statutaire des agents. »

Vincent Jolys, directeur général des services

et les assistants de prévention aux méthodes de prévention des RPS, en particulier à l'identification des situations de travail à risques. Un plan d'action général a été ensuite élaboré autour des axes que sont la communication interne et les relations sociales (avec l'amélioration du dialogue social, mais également le développement du sentiment d'appartenance), le pilotage et le management, ou encore la reconnaissance. Reste à présent

santé au travail au sein de l'université, Mylène Gérard estime qu'il y a encore des difficultés et des incompréhensions à lever, mais que « les consciences s'ouvrent à cette problématique particulière compte tenu, notamment, de l'engagement de la gouvernance ». À terme, un nouveau diagnostic permettra de mesurer les effets des actions mises en œuvre.

Caroline Delabroy (journaliste)

**KARINE VUILLIER-DEVILLERS**, ingénieur biologiste au sein de la faculté des sciences et technologies, et secrétaire du CHSCT de l'université de Limoges

## Les besoins primaires de sécurité restent notre priorité

C'est une démarche intéressante, dans laquelle la direction a été moteur et le CHSCT bien associé, mais elle reste à mon avis assez complexe à mettre en œuvre du fait de l'organisation pluridisciplinaire de l'université. Sur le terrain, il y a de fortes attentes en termes de reconnaissance, de valorisation, de clari-

fication des missions, mais surtout de fortes difficultés liées aux contraintes budgétaires dans un contexte où les dotations de l'État sont en baisse. Avant la qualité de vie au travail, il y a des besoins primaires de sécurité, de mise aux normes des bâtiments, qui sont insuffisamment remplis et qui restent notre priorité.

Une formation-action par groupes de travail autour de la transmission des savoirs au sein d'un centre hospitalier a conduit à l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques, en cours de généralisation à tout l'établissement.

# Transmission des savoirs : un accompagnement très soigné

C'est le plus grand établissement hospitalier non universitaire de France. Désormais partie intégrante du Groupe hospitalier de la région de Mulhouse et Sud Alsace, l'hôpital de Mulhouse poursuit depuis 2011 un travail sur la transmission des savoirs. « Au début de la démarche, nous savions qu'il y avait une problématique autour de cette question, mais cela restait assez confus, se souvient Elvis Cordier, directeur des ressources humaines du groupe. Nous nous sommes tournés vers notre OPCA, qui a cofinancé un accompagnement avec l'Aract Alsace. » Une première conférence sur le sujet a été organisée pour l'encadrement de l'hôpital, qui a conduit à mener plus avant la

## → CH MULHOUSE

**Secteur :** hospitalier

**Effectif :** 4 814 personnels non médical et 668 personnels médical

**Région :** Alsace

« Nous avons commencé par un brainstorming sur les points à améliorer dans le processus de transmission des savoirs, afin de bien identifier ensemble les problématiques », détaille Sinéad Abbott, chargée de mission à l'Aract Alsace. Trois questions se sont révélées prégnantes : le manque de temps, le manque de communication, et les difficultés de recrutement et de fidélisation. « Ils s'agissait ensuite de trouver des solutions pragmatiques pour aller plus loin et créer un outil d'accompagnement des nouveaux

tutorat, tandis que le second pôle, plus diversifié, avec une vingtaine de professions représentées, connaissait une grande hétérogénéité des pratiques en la matière. Le travail avec le premier groupe a ainsi abouti à réactualiser le protocole d'accueil et à clarifier les rôles de chacun. Le second a produit un document rappelant les informations essentielles à connaître, cela pour chaque unité fonctionnelle.

## Guider toutes les équipes

« Les participants ont pu travailler sur des outils répondant à leurs besoins et directement utilisables dans leur quotidien », souligne Sinéad Abbott, qui ne cache pas le manque de temps prévu dans l'action initiale pour produire un guide des bonnes pratiques opérationnel pour l'ensemble du site. « C'est le prochain dossier sur lequel nous allons travailler après notre démarche en cours de certification qualité. Nous avons déjà commencé à décontextualiser tous les outils de tutorat, il faut à présent les adapter à l'ensemble des postes de l'hôpital, affirme Elvis Cordier. Nous avons amorcé un travail pertinent pour l'établissement, qui contribue aux conditions de travail des agents mais aussi à la sécurité et à une meilleure qualité des soins. » À terme, un guide sera remis dès l'arrivée dans un service, détaillant les savoir-faire à acquérir dans un délai déterminé.

@CONTACT  
Sinéad Abbott  
s.abbott@anact.fr



## « Il faut trouver des solutions pragmatiques pour créer un outil d'accompagnement des nouveaux arrivants. »

Sinéad Abbott, chargée de mission à l'Aract Alsace

réflexion. Deux groupes de travail se sont constitués au sein de deux pôles volontaires – le Pôle cœur-poumons-vaisseaux et le Pôle médecine physique, réadaptation et rhumatologie – composés chacun de profils variés en termes d'ancienneté, de métier ou de statut.

arrivants, poursuit Sinéad Abbott. Nous avons privilégié l'amélioration des pratiques existantes. » Ces pratiques n'étaient pas les mêmes dans les deux pôles. En cardiologie, par exemple, un dispositif d'accompagnement des nouveaux personnels existait déjà sous forme de

CHANTAL POINTET, cadre supérieur de santé et cadre du Pôle cœur-poumons-vaisseaux (près de 230 agents)

## Des actions très concrètes mises en œuvre

Le groupe de travail nous a fait gagner beaucoup de temps. Nous avons par exemple des doutes quant au fonctionnement du tutorat, et les échanges ont permis au contraire de montrer que cette pratique devait exister et être renforcée. Aujourd'hui, chaque nouvel arrivant se voit attribuer un tuteur qui fait régulièrement le point avec lui les trois premiers mois sur les compétences à acquérir, avec l'accompa-

gnement d'un cadre. Nous avons rapidement mis en œuvre des actions très concrètes, comme le document qui décrit au jour le jour l'organisation du travail au sein du plateau technique, ou le groupe d'échanges entre pairs. La difficulté est de faire vivre la démarche, et l'information doit être donnée à chaque nouveau cadre. Cette réflexion doit être portée par l'institution.



Caroline Delabroy

# Prévention de la pénibilité : les collèges à bonne école

**Le conseil général du Gard a mené une démarche exhaustive de prévention de la pénibilité auprès des agents des collèges, tous métiers confondus. Une charte des bonnes pratiques doit être diffusée à la rentrée prochaine.**

**P**rès de 500 agents techniques territoriaux travaillent à assurer les meilleures conditions d'accueil et de vie des élèves et des enseignants dans la cinquantaine de collèges du Gard. Leurs métiers : l'accueil, l'entretien, la restauration, la maintenance ou encore la lingerie. Pour structurer une démarche de prévention de la pénibilité au sein de ces collèges, le conseil général s'est tourné vers l'Aract Languedoc-Roussillon. « Nous voulions aller au-delà des 10 critères réglementaires de la pénibilité, indique Stéphane Hacquard, responsable du service gestion et management des risques professionnels au conseil général du Gard. Il s'agit d'un public qui connaît des restrictions d'aptitude et des difficultés à se reclasser ; notre collectivité veut pouvoir les maintenir en poste et améliorer leurs conditions de travail. »

## Étude sur la faisabilité

Un comité de pilotage a été mis en place, composé des différentes directions du département ainsi que du CHSCT et de l'Aract. « Nous avons décidé ensemble de l'objectif de la démarche, déclare Thierry Pradère, chargé de mission à l'Aract Languedoc-Roussillon. La clé d'entrée était la pénibilité, mais nous en avons envisagé toutes les composantes, physiques, mentales, organisationnelles afin de la réduire, mais aussi de mieux concevoir les collèges à l'avenir. » Le collège Bernard-de-Ventadour à Bagnols-sur-Cèze a été choisi à titre expérimental pour mener un diagnostic qui a permis d'identifier une centaine de situations de travail à risque. Le groupe a proposé des solutions, qui ont été travaillées et structurées en

fiches-actions. Une étude de faisabilité a ensuite été réalisée auprès des directions concernées pour traduire les actions en véritables projets.

« Nous sommes dans un processus d'amélioration continue », déclare Richard Aynard, gestionnaire du collège Bernard-de-Ventadour. « Nous avons par exemple adopté la méthode de nettoyage par pré-impregnation pour l'entretien des locaux, les tableaux noirs sont remplacés par des tableaux blancs, plus faciles à nettoyer, et nous pensons remplacer les chaises du



**« Nous avons envisagé toutes les composantes de la pénibilité du travail afin de la réduire. »**

Thierry Pradère, chargé de mission à l'Aract Languedoc-Roussillon.

réfectoire par du mobilier moins lourd », énumère-t-il. Si elle se réjouit de la volonté du conseil général de se doter de moyens pour améliorer les conditions de travail, Hélène Petit, la principale du collège, regrette seulement que la question de la dotation en effectif du personnel n'ait pas été abordée.

Un travail est maintenant en cours pour diffuser à la rentrée prochaine une charte des bonnes pratiques.

## → CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD

**Secteur :** conseil général

**Activité :** agents des collèges

**Effectif :** 500 salariés

**Région :** Languedoc-Roussillon

Deux axes majeurs ont été définis, concernant des actions sur l'organisation du travail (rotation des personnels, définition du rôle de l'accueil, etc.) et d'autres sur les moyens du travail (adaptation du service des selfs à la taille des élèves, par exemple). En parallèle, le conseil

**@CONTACT**  
Thierry Pradère  
t.pradere@anact.fr

général poursuit une réflexion sur les compétences et la définition des postes. « Certains métiers comme l'accueil, la lingerie, la cuisine ou la maintenance sont concernés, relève Stéphane Hacquard. Nos installations sont de plus en plus complexes, les niveaux de recrutement pourraient évoluer, de même que la formation du personnel. »

Caroline Delabroy

**PATRICIA BONFILS, agent d'accueil du collège Bernard-de-Ventadour à Bagnols-sur-Cèze et déléguée CGT, a fait partie du comité de pilotage de l'action**

## Une double hiérarchie difficile à vivre

Ce qui est souvent difficile à vivre pour les agents, c'est la double hiérarchie entre d'un côté l'Education nationale, et de l'autre le conseil général. Changer les chaises du réfectoire, par exemple, est à la charge du collège, mais on voit mal comment cela va pouvoir rentrer dans le budget de l'établissement. On espère que le conseil général va l'entendre, de même qu'on

voudrait qu'il prenne en compte les besoins en effectif. Au niveau syndical, nous sommes satisfaits que le conseil général ait engagé cette démarche de prévention de la pénibilité, mais nous regrettons que la dimension humaine, l'aspect mal-être et risques psychosociaux aient été à notre sens complètement exclus ainsi que le ratio m<sup>2</sup>/effectifs dans les collèges.

# Une démarche régionale interministérielle

Une formation a été proposée à tous les ministères de la région Auvergne pour les accompagner dans leur démarche de prévention des risques psychosociaux. De riches échanges d'expérience ont permis d'avancer sur le sujet.

**@CONTACT**  
Damien Granier  
d.granier@anact.fr

Instaurées en 2009, les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines s'adressent à tous les agents de la fonction publique et de l'État en région. La formation professionnelle y est prépondérante. En 2013, la plateforme d'Auvergne a souhaité créer un collectif régional de santé et sécurité au travail afin de mettre à disposition de tous les ministères les connaissances et méthodes utiles sur le sujet. La prévention des risques psychosociaux s'est alors imposée comme l'un des thèmes

## → PLATEFORME RÉGIONALE D'Auvergne

**Secteur :** plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

**Région :** Auvergne

l'accompagnement d'un projet collectif régional », relève Damien Granier, chargé de mission à l'Aract Auvergne. « Il était intéressant pour nous de monter une action qui s'enrichi au fur et à mesure », complète Véronique Maillot, conseillère formation au sein de la plateforme régionale. Après l'envoi d'un questionnaire aux différents ministères, qui a permis de dresser un état des

acteurs de la santé et sécurité au travail, précise Véronique Maillot. L'échange d'expériences a été capital. Nous avons un public très hétérogène et des niveaux d'avancement très disparates. Les échanges ont permis de cheminer ensemble. » « Des structures qui ne s'étaient pas mises en ordre de marche sur les RPS ont profité de l'avancement d'autres administrations pour lancer leur démarche plus rapidement et plus sereinement », remarque également Damien Granier.

En parallèle, l'Aract a coanimé avec la conseillère prévention des journées d'échange en direction des assistants et des conseillers de prévention, pour rendre plus concrets les outils d'analyse des RPS, comme par exemple la rédaction d'un cahier des charges en vue de l'intervention d'un consultant externe sur un diagnostic et un plan d'action. Plusieurs problématiques communes en sont ressorties, notamment le besoin de redonner du sens et de mieux communiquer dans des organisations en plein bouleversement. Ils ont aussi révélé la nécessité de sensibiliser les managers de proximité aux RPS et de les conforter dans ce management-là.

L'action se poursuivra cette année sous la forme d'ateliers de niveaux. « Nous sommes garants du suivi et de l'avancement des dossiers dans cette démarche, indique Véronique Maillot. Il faut passer aux plans d'action et les faire vivre. » Rendez-vous est déjà pris en 2015 avec l'Aract Auvergne pour élargir cette démarche au champ de la qualité de vie au travail.

Caroline Delabroy



« Le public visé était l'ensemble des acteurs de la santé et sécurité. L'échange d'expériences a été capital. »

Véronique Maillot, conseillère formation au sein de la plateforme régionale

prioritaires, ce qui a donné lieu à une démarche conduite en partenariat avec l'Aract Auvergne.

## Journées de formation

« Cette action nous a positionnés sur un niveau classique de sensibilisation et de transfert de méthodologie sur les RPS, mais aussi sur un niveau très innovant d'appui à la maîtrise d'ouvrage, dans la construction et

lieux de l'avancement des différentes démarches RPS, l'essentiel de l'action de l'Aract a consisté en l'animation de journées départementales auprès des ministères qui le souhaitaient. Les thématiques ont évolué, passant de la sensibilisation aux RPS à l'outillage pour la construction d'un diagnostic et d'un plan d'action pour in fine aborder les retours d'expérience.

« Le public visé était l'ensemble des

ALFRED GROS, secrétaire général de la Direction départementale des territoires (DDT) du Puy-de-Dôme (près de 220 agents)

## Il était important de nous sentir confortés dans notre démarche

Les DDT ont été créées en 2010 et nous dépendons de trois ministères, l'Agriculture, l'Ecologie et l'Égalité des territoires. Touchés par de nombreuses réformes, nous avons rapidement travaillé sur les RPS et mis en place un accompagnement individualisé et collectif des agents. Participer à cette formation nous a apporté un complément de méthodologie, mais il était

surtout important de nous sentir confortés dans notre démarche.

Nous avons fait appel à un cabinet externe pour travailler le sujet des RPS, ce qui s'est révélé pertinent, notamment du point de vue du dialogue social. Aujourd'hui, nous avons construit un plan de 22 actions, et élaboré un nouveau projet de service pour rassurer sur l'avenir.



Pour engager une démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail, la ville de Grenoble a souhaité un accompagnement sur la conduite de projet, qui a mené à la signature successive d'un accord de méthode puis d'un accord cadre incluant une vingtaine d'actions concrètes.

# QVT : toute une ville s'engage

Dès 2010, la ville de Grenoble s'est emparée du sujet de la qualité de vie au travail. « L'objectif était de traiter des risques psychosociaux dans un contexte de fonction publique territoriale bousculée par le changement, tout en revisitant le dialogue social », rappelle Didier Bisson, chargé de mission chez Aravis, qui a accompagné la ville dans cette démarche. Un accord de méthode a d'abord été élaboré, où autorité territoriale et organisations syndicales se sont entendues sur les principes et le périmètre de la démarche, ainsi que sur la mise en place d'une structure de pilotage et de conduite du projet. « Cela a été l'occasion de définir la QVT à partir d'un triptyque indissociable : qualité du service public, performance et bien-être des agents », indique Emmanuel Pomès, directeur de la Direction prospective et qualité de vie de la ville de Grenoble.

## Cinq objectifs d'amélioration

Un groupe pluridisciplinaire intégrant des représentants du personnel s'est constitué. Il a défini cinq objectifs à travailler pour assurer l'amélioration des processus et pratiques du changement : l'amélioration de l'environnement et de la fonctionnalité des espaces de travail, la généralisation des bonnes pratiques du management, l'optimisation des parcours professionnels et le développement des compétences, et enfin, l'accompagnement de la santé des agents. En complément de cela, un baromètre social, prenant en compte des aspects quantitatifs (sur la base d'indicateurs) et qualitatifs, a été construit afin de compléter la feuille de route. « Parmi les

10 critères que nous avons mesurés par une enquête auprès de l'ensemble des agents, se sont révélés des seuils assez élevés de sur-stress et de démotivation », relève Emmanuel Pomès. L'accord de méthode a finalement été signé en 2013, et a ensuite entraîné un accord cadre sur la mise en œuvre d'une politique pluriannuelle d'amélioration de la QVT, signé en 2014 pour une durée de trois ans. Cet accord détaille une vingtaine d'actions que la ville de Grenoble décline au quotidien. Une cartographie de l'ensemble des locaux du personnel municipal est en cours



« Face à la rapidité des mutations des collectivités, notre démarche de QVT est essentielle. » Emmanuel Pomès, directeur de la Direction prospective et qualité de vie de la ville de Grenoble.

de réalisation, avec à l'issue un plan de requalification. La mobilité est favorisée par un accompagnement des agents en difficulté vers un retour à l'emploi, ou par une meilleure visibilité des offres d'emploi. Le journal interne intègre désormais des portraits d'agents, qui sont invités à parler de leur métier mais également de leur passion ; les managers, qui seront tous formés

## → VILLE DE GRENOBLE

**Secteur :** ville de Grenoble

**Effectif :** 4 200 agents, dont 3 000 permanents

**Région :** Rhône-Alpes

à la prévention des RPS, sont conviés à mieux valoriser les actions des agents lors des réunions. Des mesures d'impact doivent en outre être menées à l'occasion des nombreux changements actuels, comme par exemple lorsqu'il s'agit de réorganiser le service des passeports. La Direction prospective et qualité de vie de la ville elle-même est concernée, qui sera bientôt mutualisée avec celle de la métropole.

**@CONTACT**  
Didier Bisson  
d.bisson@anact.fr

« Face à cette rapidité des mutations des collectivités, notre démarche de QVT est essentielle, même si elle ne peut avancer qu'à petits pas », déclare Emmanuel Pomès, tout en relevant que le sujet continue à « faire consensus » et amène les services « à travailler autrement, davantage en coopération ».

Caroline Delabroy

Didier Bisson, chargé de mission chez Aravis

## La QVT, un projet qui soulève des questions stratégiques

La qualité de vie au travail est par définition un projet qui doit diffuser, induire de la transversalité dans des structures parfois très stratifiées. Elle renvoie souvent à des éléments bien plus stratégiques qu'il n'y paraît de prime abord, et qui peuvent concerner directement le projet d'entreprise, en l'occurrence le projet d'administration. Le grand challenge consiste ainsi à réunir des services autour d'un projet

de qualité de vie au travail sans que les gens ne le perçoivent comme une ingérence. D'où l'intérêt d'adopter une structure de conduite de projet, comme cela a été fait dans cette action avec la ville de Grenoble : un comité de pilotage au niveau de la direction, un groupe pluridisciplinaire en charge de l'instruction de la question QVT et des instances du personnel présentes tout du long.





# La gendarmerie place les RPS sous haute surveillance

La gendarmerie nationale a entrepris une démarche de prévention des RPS avec l'aide de l'Anact pour former son personnel à l'analyse des situations à risques. Un plan d'action général est attendu pour la fin de l'année.

## → GENDARMERIE NATIONALE

**Secteur :** gendarmerie nationale

**Activité :** sûreté et défense nationale

**Effectif :** 100 000 personnes

L'institution, comme toutes les grandes entreprises, devait s'adapter aux évolutions de la société, elle doit aujourd'hui relever de nouveaux défis dans un contexte de contraintes économiques et d'attente grandissante des personnels en matière de qualité de vie au travail », affirme le capitaine Grégory Clinchamps, psychologue du travail et des organisations, et secrétaire général de la Commission nationale de prévention (CNP). Pour servir cette ambition, le directeur général de la gendarmerie nationale a décidé, en juillet 2013, de lancer une réflexion sur les risques psychosociaux. L'objectif : appliquer des mesures préventives adaptées pour supprimer ou réduire l'exposition des personnels aux RPS. « Il fallait une méthodologie adaptée à notre organisation territoriale, pour s'as-

personnels soient bien impliqués », relève le capitaine Clinchamps.

Outre la présence du réseau Anact-Aract, une coordination et un accompagnement sont mis en place au niveau central par la CNP afin d'assurer la cohérence nationale de cette démarche. Une réflexion menée sur les situations à risques présentes au sein de la gendarmerie nationale dessine une première cartographie : exposition des personnels à des situations à fort impact émotionnel (confrontation à la misère, à la détresse, à la mort), diversification des corps et statuts (enjeux d'intégration, craintes d'atteinte à l'identité professionnelle, sentiment d'inégalité de traitement et de reconnaissance...), conciliation vie privée/vie professionnelle (évolutions des attentes institutionnelles et sociétales).

**« Il fallait que l'éventail des situations à risques soit identifié, et que la démarche implique bien tous les personnels. »**

Grégory Clinchamps, psychologue du travail et des organisations, et secrétaire général

de la Commission nationale de prévention.

surer que l'éventail des situations à risques soit identifié, et que tous les

Des comités de pilotage (Copil) paritaires et représentatifs ont été

constitués dans chacune des 52 formations et organisations de la gendarmerie pour piloter la démarche au niveau local et s'assurer de sa mise en place. « L'avantage de travailler avec l'Anact est qu'elle est constituée en réseau réparti sur l'ensemble du territoire et l'outre-mer, ce qui assure un accompagnement et un suivi locaux », indique le capitaine Clinchamps.

## Formez les agents

« Notre priorité s'est tout de suite axée sur de la formation-action afin que les personnels membres de Copil puissent devenir des acteurs de la démarche et participer activement à l'identification des situations professionnelles fragilisantes », poursuit-il. Près de 300 personnes ont ainsi été formées à une méthodologie d'analyse collective des situations de travail. Parallèlement aux travaux engagés au niveau local, un questionnaire relatif à la « qualité de vie au travail » a été adressé à 25 000 agents en septembre dernier. « Les résultats issus de cette enquête vont permettre d'orienter les travaux des Copil et de les conforter dans les premières réflexions amorçées au niveau local », souligne le capitaine Clinchamps. L'état des lieux des RPS devrait être réalisé à la fin du second trimestre 2015 afin de pouvoir, à la fin de cette même année, proposer les plans d'action et les intégrer aux documents uniques. Ces instances de Copil sont pérennes. Elles assureront la mise en place et le suivi du plan de prévention des RPS sur le long terme.

Caroline Delabroy

LIEUTENANTE VANESSA BOSSERELLE, psychologue clinicienne du commandement de la gendarmerie outre-mer, coordonne le plan de prévention des RPS pour l'outre-mer

## Le déploiement de la démarche en outre-mer

Le fort taux de réponse au questionnaire sur les conditions de travail traduit une réelle implication des personnels. La charge de travail est ressentie ici comme plus lourde qu'en métropole, il existe des problématiques liées à l'insularité et l'éloignement familial, etc. L'idée est de partir de ce questionnaire pour que les personnes formées par l'Anact mènent ensuite

des entretiens. Celles-ci étaient très demandeuses de formation, conscientes de l'importance de bien travailler sur la prévention des RPS. Les entretiens n'ont en aucun cas une visée thérapeutique. Il s'agit de recueillir les données sur le terrain, par la suite rendues anonymes, pour que les Copil traitent bien de problématiques collectives.





# Conduire une démarche « Qualité de vie au travail » dans la fonction publique

Les conditions de réalisation du travail conditionnent sa qualité et celle du service rendu. Afin de faire vivre un projet stratégique qui les associe efficacement, plusieurs points méritent l'attention pour mobiliser tous les acteurs concernés et pour prendre réellement en compte le travail des agents dans les décisions d'organisation.

Fiche réalisée par Philippe Douillet, [p.douillet@anact.fr](mailto:p.douillet@anact.fr) et Frédéric Dumalin, [f.dumalin@anact.fr](mailto:f.dumalin@anact.fr)

| ÉTAPE 1   | Actions   | Points de vigilance   |
|---|---|---|
| <p><b>DÉFINIR LE PROJET «QVT» SPÉCIFIQUE AU SERVICE ET LANCER LA DÉMARCHE</b></p> <p><b>ACTEURS MOBILISÉS</b><br/>Chefs de service et représentants du personnel et syndicaux principalement<br/><br/>Cadres intermédiaires<br/><br/>Agents</p>                 | <p><b>Mettre en place le comité de pilotage</b><br/>Définir le contour du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prendre le temps nécessaire à la recherche d'un accord sur le contour du projet, ses objectifs, les modalités de travail.</li> <li>• Définir des critères de réussite du projet portant sur l'amélioration des conditions de travail et sur la qualité du service.</li> <li>• Viser particulièrement des changements en cours ou en projet comme cibles de la démarche QVT.</li> </ul> <p><b>Se mettre d'accord sur les modalités de conduite de la démarche</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien tenir compte des spécificités de la structure concernée et adapter la démarche en conséquence.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Assurer un lancement par la direction au plus haut niveau.</li> <li>→ Débattre ensemble de ce qui fait « QVT » dans l'organisation concernée</li> <li>→ Impliquer les cadres dans la démarche au plus tôt et les former sur la QVT.</li> <li>→ Communiquer régulièrement avec les agents sur la démarche.</li> <li>→ Chercher l'appui, au besoin, de ressources externes compétentes, pour aider à piloter la démarche.</li> </ul> |
| ÉTAPE 2   | Actions   | Points de vigilance   |
| <p><b>CONDUIRE LE PROJET «QVT»</b></p> <p><b>ACTEURS MOBILISÉS</b><br/>Agents et cadres intermédiaires</p> <p>Tous acteurs susceptibles d'éclairer les objets de l'analyse : RH, secrétaires généraux, préventeurs, médecins de prévention...</p>               | <p><b>Mettre au cœur du projet l'expression des salariés sur leur travail</b><br/>Définir le contour du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer des espaces d'expression des agents sur leur travail.</li> <li>• Bien préparer l'animation de ces espaces et assurer des garanties pour l'expression.</li> <li>• Veiller à des retours d'information vers les agents impliqués.</li> </ul> <p><b>Rassembler les données qui permettent de comprendre les objets d'analyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• S'attacher au travail réel, aux conditions concrètes de travail, aux situations à problèmes rencontrées.</li> </ul> <p><b>S'appuyer sur divers outils : groupes de discussion, questionnaires, observations, entretiens...</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Mettre aussi en valeur ce qui fonctionne, ce qui fait «ressource».</li> <li>→ Envisager des espaces d'expression pour les cadres intermédiaires.</li> <li>→ Rechercher l'appui, si besoin, de ressources externes compétentes pour conduire certains aspects du projet.</li> </ul>   |
| ÉTAPE 3   | Actions   | Points de vigilance   |
| <p><b>DÉFINIR UN PLAN D'ACTION ET ÉVALUER LA DÉMARCHE</b></p> <p><b>ACTEURS MOBILISÉS</b><br/>Chefs de service et représentants du personnel et syndicaux<br/><br/>Cadres intermédiaires, services RH, organisation, secrétariat général...<br/><br/>Agents</p> | <p><b>Définir un plan d'action et les conditions de sa mise en place : délais, acteurs concernés, résultats attendus</b><br/>Définir le contour du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discuter des décisions découlant de la mise en œuvre de la démarche et nourrir la réflexion des instances représentatives des discussions et des situations évoquées par les collectifs de travail.</li> <li>• Bien définir les niveaux d'action et de décision concernés</li> <li>• Veiller à l'équilibre d'actions à court terme avec des actions à moyen et long terme.</li> </ul> <p><b>Évaluer la démarche conduite</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permettre aux différents acteurs concernés de participer à l'évaluation, selon des modalités adaptées.</li> <li>• Tirer des enseignements des actions mises en œuvre pour les poursuivre ou les faire évoluer voire pour faire évoluer la démarche elle-même</li> <li>• S'appuyer sur des critères d'évaluation concernant l'amélioration des conditions de travail et celle du service rendu</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Développer autant que possible les marges de manœuvre de l'encadrement.</li> <li>→ Mobiliser les résultats de la démarche à tous les niveaux de l'entreprise pour la réflexion sur la stratégie et l'organisation globale.</li> </ul>  |

## RAPPORTS

« *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.* **Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres. Edition 2014** »,

Marie-Anne Lévêque (dir. de la publication), ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, 12/2014, 572 p.

« *Rapport annuel 2014. Faits et chiffres : chiffres clé 2014* », ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, 12/2014, 46 p.

« *Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique* », Thomas Coutrot, Emma Davie, Dares Analyses, n°102, 12/2014, 8 p.

« *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique* », Bernard Pêcheur (rapporteur), 10/2013, 241 p.

« *Changements organisationnels du vécu au travail des salariés : une comparaison entre secteur privé et fonction publique d'Etat* », rapport de recherche, Maëlezig Bigi, Nathalie Greenan, Sylvie Hamon-Cholet, Joseph Lanfranchi, Centre d'études de l'emploi, n°75, 05/2012, 99 p.

## ARTICLES

« *Les RPS/RPO dans la fonction publique territoriale, révélateur de la crise du modèle territorial* », Karim Lakjaa, *La Revue des conditions de travail*, n°1, 10/2014, 8 p.

« *Construction d'un système santé et sécurité au travail. L'exemple de la fonction publique française* », Max Masse, Marie-Benoîte Sanglerat, *Préventique*, n°134, 03/2014, pp. 55-57.

« *L'emploi public : nouveau système de règles, nouvelles stratégies d'acteurs* » *Formation Emploi*, n°121, 01/2013, 150 p.

## AUX ÉDITIONS DE L'ANACT

## PRÉVENIR LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX, OUTILS ET MÉTHODES POUR RÉGULER LE TRAVAIL

Collection «Références»

Face aux risques psychosociaux (RPS), les entreprises ont mesuré les limites des approches de prévention centrées sur l'individu et sur des batteries d'indicateurs quantitatifs. Ce guide, réalisé par Philippe Douillet, chargé de mission à l'Anact depuis plus de dix ans et en charge des risques psychosociaux, ouvre de nouvelles perspectives. Il propose de s'attaquer aux causes profondes des RPS : le travail et son organisation. Son ambition : aider à réduire la tension entre les contraintes et les ressources nécessaires pour réaliser un travail de qualité. Porter un tel objectif suppose de s'intéresser de près au travail et à ses conditions d'exercice. Il faut de la méthode et des outils. Ce guide permet de passer à la pratique. Il livre des outils innovants comme le modèle C2R

d'analyse des risques psychosociaux ou encore les « situations-problème » pour identifier et comprendre les difficultés du travail, mais aussi dégager des marges de manoeuvre et d'amélioration. Il fait aussi la part belle aux conditions du dialogue social et de la coopération entre les acteurs nécessaires sur le sujet des RPS. Chaque étape de la démarche spécifique aux RPS est détaillée dans cet ouvrage : du diagnostic au plan d'action et jusqu'au document unique. Enfin, des propositions précises sont faites pour insérer durablement la question du travail dans les stratégies d'entreprises. À commander sur [www.anact.fr](http://www.anact.fr)



« *Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ?* », *Travail et Changement*, n°344, 07/2012, 16 p.

« *Une meilleure gestion des fonctionnaires ?* », Jean-Michel Eymeri-Douzans, *Regards sur l'actualité*, n°360, 04/2010, 15 p.

## OUVRAGES/GUIDES

*La fonction publique en débat*, Luc Rouban, La Documentation française, 2014, 176 p.

*La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert, Bruylant, 2013.

*Réforme de l'Etat et agents publics*, Nathalie Robatel, La Documentation Française. Problèmes politiques et sociaux N°190. 2012, 140 p.

*Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique, ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique*, DGAFP, 07/2014, 84 p.

sur le web ← sur [anact.fr](http://anact.fr) ←

Du nouveau sur les conditions de travail ?  
Besoin de ressources, d'études, de chiffres, de cas concrets, de repères et d'outils pour agir ?  
**[www.anact.fr](http://www.anact.fr)**

Le portail de la Fonction publique est un site-ressource institutionnel. Il donne accès à de nombreux documents, rapports, statistiques, études, guides pratiques et sites de référence.  
[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

Le site dédié à la mission Santé-Sécurité au travail dans les fonctions publiques de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) met également à disposition de nombreuses ressources sur les conditions de travail dans la fonction publique.  
<http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr>