

Fonction publique Construction d'un système de santé-sécurité au travail

par **Max Masse et Marie-Benoîte Sanglerat**

Depuis une dizaine d'années, les pouvoirs publics ont déplacé le curseur des initiatives concernant le social de la loi et du décret à l'accord entre les partenaires sociaux. Cette démarche a conduit dans la fonction publique, à la conclusion en 2009 d'un accord concernant la santé-sécurité au travail prolongé en 2013 par un accord sur les risques psychosociaux. Mais leur mise en œuvre sur le terrain appelle des capacités qui supposent la construction d'un système de santé-sécurité au travail.

Audit, fonction publique, gestion des risques, management des risques, négociation collective, politique publique, santé sécurité au travail

Alors que la réforme de l'État entraîne un bouleversement des repères des agents de la fonction publique, les signataires de l'accord du 20 novembre 2009¹ sur la santé et la sécurité au travail (SST) dans les trois versants de la fonction publique (SSTFP) ont préconisé l'amélioration des conditions de vie au travail (ACVT) pour le « *bien-être des personnes humaines au travail tout au long de leur vie professionnelle* ». Cet accord a entériné, pour 5,2 millions d'agents, un changement de paradigme et de culture : la transition d'une gestion de l'hygiène et sécurité à l'accompagnement et à la promotion de la SST. À partir d'une négociation initiée à l'automne 2012, un nouvel accord relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique a été signé majoritairement le 22 octobre 2013.²

Il nous semble déterminant que, dans cet accord, les RPS ne paraissent plus comme l'arbre (approche unirisque) qui cache la forêt (approche globale de la SST). Dans cet accord, il n'est plus question de considérer les RPS

comme une entité autonome et quasi indépendante des situations réelles de travail mais d'intégrer la problématique dans une approche globale de la SST. Cela revient, en fait, à prendre en compte la forêt plutôt qu'une multiplicité d'arbres sans véritables interrelations.

Cet accord entérine une idée force et c'est le sens de notre propos : la nécessaire structuration d'un système de santé et de sécurité au travail qui s'appuie sur trois principes : l'obligation générale de sécurité et de résultat, l'anticipation des restructurations et l'adéquation entre les missions et les moyens. *In fine*, les parties prenantes de la SST auront, de façon systématique, à introduire une question dans leurs réflexions et leurs actions : quel impact auront les décisions à prendre sur le résultat du travail, sur le collectif, sur la santé des individus pour ouvrir la porte à un questionnement sur le travail réel et son organisation ? Il s'agit d'une opportunité de mise en œuvre de véritables systèmes de management intégrés/intégrant la SST.

POLITIQUES
D'EMPLOI PUBLIC

Une « jurisprudence » avant l'heure

On peut se demander, comme pour l'accord de 2009, si l'accord ne constitue pas une forme de « jurisprudence » avant l'heure. Quel que soit le degré de précision de la future instruction du Premier ministre, cette dernière n'entrera pas dans le détail de l'accord. Quand une question de fond se posera ou en cas de manquements avérés, ce dernier pourra être revisité pour savoir



M. Masse est directeur adjoint du travail à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) et **M.B. Sanglerat** est chargée de mission à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact).

1. Disponible en ligne : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/modernisation-fonction-publique-43>

2. Disponible en ligne : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/la-modernisation-de-la-fonction-publique-14>
Cf. également la bibliographie proposée sur le site de l'Intefp : <http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/docs.asp?rub=2403>

ce que les partenaires sociaux ont voulu exprimer. À tout le moins, avec cet accord, les employeurs publics se trouvent au pied du mur et devront prendre leurs responsabilités et, en particulier, en termes d'anticipation des effets des restructurations, d'analyse de l'impact sur les conditions de travail, de l'accompagnement des collectif de travail, d'analyse en amont des compétences nécessaires et en aval des besoins des compétences nécessaires.

Au-delà, les parties prenantes de la construction de la SST ne sont-elles pas interpellées dans leurs finalités d'actions, leurs postures, leurs méthodes et, en particulier, au sein des CHSCT ? La signature majoritaire de cet accord illustre sans ambiguïté la détermination des partenaires sociaux (exemplarité) et leur volonté de peser sur les stratégies, les organisations, les projets, les décisions, les acteurs.

[...] les employeurs publics [...] devront prendre leurs responsabilités [...]

Premiers déterminants d'un système de SST

En attendant l'instruction ministérielle, l'accord constitue, dès maintenant, un outil de débat entre les parties prenantes qui peuvent évaluer leur situation, leurs actions, leurs projets à l'aune de ce qu'ils ont déjà engagé et de ce qui leur reste à faire au regard des préconisations de l'accord. Il reprend, en effet, des mots clés essentiels pour permettre la prise en compte des origines multi causales et des incidences plurifactorielles des RPS et la mise en œuvre d'actions transversales, pluridisciplinaires, pluriannuelles... en termes de :

- principes : valeurs et déontologie ;
- finalités : culture de la SST, ACVT, travail réel, anticipation des actions et de leurs conséquences, démarche pérenne, marges de manœuvre ;
- humanité : bien-être au travail, prise en compte des exigences émotionnelles ;
- objets d'action : définition des RPS et prise en compte des 6 dimensions Gollac³ ;
- responsabilité : obligation de sécurité de résultats, évaluation des risques, adaptation missions-moyens ;
- acteurs : employeurs publics, chefs de service, responsable RH, encadrement, CHSCT ;
- dialogue social : liens Comités techniques et CHSCT ;
- relations sociales : participation effective des agents, espaces de dialogues ;
- conditions de travail : construction de locaux, modes de gestion, réorganisation et restructuration, évolutions des missions ;
- formation : référentiels de formation, plans de formation, formation initiale et continue des écoles de service public, CHSCT ;

- communication : méthode : interactions prescrit (descendant)/ réel (remontant) ; moyens : site, Internet, livret ;
- méthode : évaluation, diagnostic partagé, programme d'action, objectifs, critères d'action, guide d'aide à l'action, suivi interne et externe.

Dans ce sens, les négociateurs de l'accord proposent pour la fonction publique des déterminants de la conception et de la mise en œuvre d'un système de SST.

Un chemin qui reste à parcourir

S'il est fondateur d'une nouvelle étape dans le développement et l'organisation de la SSTFP, cet accord ne peut être considéré comme un guide méthodologique et par incidence, il reste à définir ou à préciser quelques éléments :

La notion de diagnostic pourra poser problème car, si on le lit et le relie aux indicateurs du collège d'expertise, l'évaluation s'effectuera à partir de facteurs de risques généraux. La méthodologie concrète pour établir ce dernier est encore moins définie (modalités d'analyse du travail réel, évaluation des RPS et prise en compte de leurs effets sur le travail, sur le collectif, les relations de travail) ? Enfin, la méthode et les moyens pour identifier cette remontée de terrain ne sont pas fixés.

De même la pluridisciplinarité et les démarches pluridisciplinaires ne sont pas assez précisées pour faciliter/orienter les travaux des équipes pluridisciplinaires quand elles auront à fixer les modalités de leur cadre d'action. Enfin il n'est rien prévu expressément pour la formation des présidences, secrétariats et service RH (en particulier en terme de préconisation d'élaboration de référentiels qui leurs soient propres).

3. Michel Gollac, directeur du Laboratoire de sociologie quantitative du CREST, coordonnateur du rapport du collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, qui a proposé 6 types de facteurs de RPS :

- l'intensité du travail et le temps de travail ;
- les exigences émotionnelles ;
- le manque d'autonomie ;
- la mauvaise qualité des rapports sociaux au travail ;
- la souffrance éthique ;
- l'insécurité de la situation de travail.

Cf. <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Mesurer-les-facteurs-psychosociaux.html>



De la négociation et du réel des parties prenantes

In fine, les partenaires sociaux de la fonction publique, à partir de cette nouvelle approche dynamique et transversale, descendante pour structurer et remontante pour donner du sens à partir du réel des acteurs de terrain proposent une forme d'ingénierie du développement qui favorisent la construction de la qualité de vie au travail et de la SST des agents.

Nous estimons que le processus de construction de la SSTFP telle que proposé dans l'accord va fonder des démarches où les déterminants rappelés plus haut structureront le sens à donner au travail ; ce vaste projet impactera projets, organisations et territoires... L'articulation des interactions institutionnelles des comités techniques et des CHSCT constituera la clé de réussite du dialogue social et de l'atteinte des objectifs collectifs. D'aucuns espèrent un effet positif, en termes à la fois de prise de conscience et de mise en œuvre

que l'engagement en matière de SST (moyens et résultats) devienne un critère d'évaluation de l'encadrement. Entre moyens et résultats, elle devient un enjeu de performance c'est-à-dire d'efficacité et de production des services, au bénéfice des usagers et des citoyens, comme le rappelait déjà les négociateurs de l'accord de 2009.

L'ensemble des membres des CHSCT auront certainement la lourde responsabilité d'être à la fois les capteurs des réalités du terrain, les analyseurs des situations de travail et les fers de lance des propositions pour favoriser la construction de la SST. Nous pensons que leurs actions peuvent prendre appui sur des autodiagnostic⁴ réalisés par des groupes de travail plurimétiers et pluridisciplinaires.

[...] l'engagement en matière de SST [devient] un critère d'évaluation de l'encadrement. [...]

4. Cf. <http://www.anact.fr/web/services/autodiagnostic-chsct>

Animer les potentialités

Si cet accord pose un acte fort des partenaires sociaux, ses effets restent à ce jour en puissance et ses parties prenantes ont maintenant à questionner les manières de le faire exister. L'hypothèse conclusive sera formulée qu'ils y parviendront s'ils cherchent d'abord à comprendre et ensuite à faire et seulement enfin à tirer les enseignements de leurs actions.

Dans tous les cas, et en attendant l'ouverture de négociations sur l'ACVT, cet accord constitue une fondation supplémentaire à celle posée par l'accord de 2009. De la négociation de 2009 au réel des acteurs exposés aux contraintes psychologiques et organisationnelles à la négociation sur l'ACVT, c'est un processus sans précédent qui s'engage et qui va favoriser la mise en débat du travail, la production de connaissances, le développement des compétences individuelles et collectives dans des systèmes intégrés de SST et de professionnalisation et ainsi favoriser le bien-être des agents tout au long de leur vie professionnelle. ■

Santé-sécurité dans les fonctions publiques

3 juin, Bordeaux – 26 juin, Paris
9 sept., Marseille – 4 nov., Nantes

*Une journée pour développer un **vecteur de performances** pour la fonction RH et la sécurité globale.*

*Accroître les qualités de la veille, des relations sociales, pour une meilleure **sécurité juridique**.*

Avec la participation de grands professionnels, de spécialistes de la santé-sécurité au travail, de représentants du personnel et d'organisations syndicales.



Programme, renseignements et inscriptions : Julia Yvonnet, tél.: 05 57 87 45 61, j.yvonnet@preventique.org

www.preventique.org/formations