

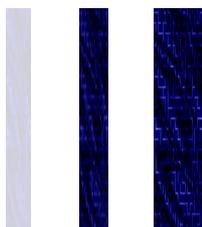


ACTES

du

**SEMINAIRE DES INSPECTEURS
EN HYGIENE ET SECURITE**

**Le document unique
et l'inspection en hygiène et sécurité**



Lyon-Marcy l'Etoile

9 et 10 juin 2005

SOMMAIRE

<u>1</u>	<u>DISCOURS D'OUVERTURE</u>	4
<u>2</u>	<u>La mise en place du document unique par les services gestionnaires</u>	9
	<u>L'élaboration du document unique dans le cadre de la politique d'évaluation et de gestion des risques du ministère de l'Équipement</u>	9
	<u>La démarche participative dans la mise en place du document unique : l'expérience de l'enseignement supérieur</u>	11
	<u>L'approche expérimentale et pluridisciplinaire développée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)</u>	12
	<u>Les conséquences du document unique sur la gestion du risque au quotidien : le cas de la direction départementale de l'équipement du Pas-de-Calais</u>	14
	<u>La coordination des missions entre l'inspecteur et l'ingénieur en hygiène et sécurité : le cas de l'université Paris-sud</u>	16
	<u>La coordination des missions entre l'inspecteur en hygiène et sécurité et l'ACMO : le cas du collègue Louis Jovet de Villeurbanne</u>	17
	<u>La place et le rôle de l'inspecteur en hygiène et sécurité dans la mise en place du document unique : l'articulation entre le conseil et le contrôle</u>	17
<u>3</u>	<u>DEBAT</u>	21
<u>4</u>	<u>Les fonctions d'inspection en hygiène et sécurité dans la gestion prévisionnelle des risques professionnels</u>	34
	<u>Les démarches entreprises par les IHS dans l'élaboration du document unique : entre conseil et audit</u>	35
	<u>L'exercice de l'activité de conseil implique pour l'IHS une connaissance du terrain acquise lors des visites de sites et expérience du dialogue social</u>	40
	<u>La fonction conseil vient en appui des notifications lors de la visite d'inspection</u>	42
	<u>L'hétérogénéité des approches dans l'élaboration du document unique ne doit pas occulter la distinction entre les fonctions de contrôle et de conseil</u>	44
<u>5</u>	<u>DEBAT</u>	46

<u>6</u>	<u>ATELIER N°1 : l'inspection en hygiène et sécurité : métier ou fonction ? Quelle place dans l'évolution de la carrière ?</u>	53
<u>7</u>	<u>ATELIER N°2 : l'exercice quotidien des missions de l'inspecteur en hygiène et sécurité : quels outils ? Quelles méthodes ?</u>	55
<u>8</u>	<u>ATELIER N°3 : le rôle des inspecteurs en hygiène et sécurité dans le dialogue social</u>	57
<u>9</u>	<u>ATELIER N°4 : déontologie, bonnes pratiques et responsabilité juridique des inspecteurs en hygiène et sécurité</u>	59
<u>10</u>	<u>DEBAT</u>	61
<u>11</u>	<u>DISCOURS DE CLOTURE</u>	64
<u>12</u>	<u>PLAN D' ACTIONS RETENU PAR LA DGAFP</u>	75

1 DISCOURS D'OUVERTURE

**M. Jean BESSIERE,
Directeur de l'Institut national du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle**

Mesdames et Messieurs,

Il m'appartient, en tant que directeur de l'Institut national du travail, de vous accueillir et de vous remercier d'être venus aussi nombreux ; de remercier aussi, bien entendu, les co-organisateurs de la DGAFP s'agissant de cette manifestation qui est une première.

C'est effectivement la première fois depuis 1995, date à laquelle le ministère de la Fonction publique a agréé l'Institut national du travail pour travailler sur la formation des inspecteurs hygiène et sécurité dans la Fonction publique, que nous étendons la formation initiale à, non pas la formation continue, mais à un débat et à une réflexion entre des praticiens qui peuvent donc se retrouver en dehors de leur cadre de travail traditionnel.

L'Institut national du travail n'a pas perdu ses couleurs, je rassure ceux qui ont remarqué que les mallettes étaient noir et blanc alors qu'elles étaient jadis noir et vert !

L'Institut national du travail est encore un service de l'administration centrale du ministère chargé du travail. Il est dans une phase, que j'espère avancée aujourd'hui, de transformation de son statut : nous devrions être établissement public sans doute au 1^{er} janvier. Après beaucoup de réflexion et d'allers et retours, aujourd'hui le projet de décret est en examen au Conseil d'Etat ; il est donc dans sa dernière étape avant une probable publication.

Quel que soit notre statut, nous espérons, que nous serons toujours à votre service. Je crois que les phénomènes et les problèmes de santé au travail sont plus que jamais d'actualité.

Ils le sont au niveau interministériel ; ils le sont au sein de notre ministère avec un plan santé au travail dévoilé en début d'année ; ils le sont pour les agents du ministère du Travail, notamment ceux de l'Inspection du travail. Ils sont aussi d'actualité pour l'ensemble des agents de la Fonction publique. Les problématiques que vous allez évoquer pendant ce séminaire sont particulièrement importantes pour l'ensemble des agents de la Fonction publique d'Etat mais aussi de la Fonction publique des collectivités locales et collectivités territoriales. C'est pourquoi nous avons répondu à une interrogation du CNFPT sur ce qui pouvait se faire en matière de formation pour les responsables des fonctions similaires aux vôtres dans la Fonction publique territoriale.

Nous avançons très doucement sur ce dossier, car il faut se hâter lentement dans cette affaire pour être le plus pertinent possible. Mais cela montre que le positionnement donné par le ministère de la Fonction publique à l'Institut national du travail sur ce sujet,

renforce sa légitimité sur un champ d'intervention, originel du fait de son métier initial et essentiel qui est celui de la formation des inspecteurs du travail.

Vous allez évoquer aujourd'hui et demain un certain nombre de sujets dans l'actualité. Par-delà le bonheur de vous accueillir et de situer cette manifestation dans le temps, dans la durée, dans la continuité de ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, nous avons nous-mêmes le plaisir de pouvoir être à votre écoute et avoir, en fin de séminaire, vos contributions sur des sujets qui sont les nôtres et qui nous intéressent fortement, qu'il s'agisse du document unique, de tous les problèmes concernant l'évaluation des risques ou de la place des inspecteurs en hygiène et sécurité dans le dialogue social, atelier très important. Nous sommes ravis d'avoir participé à la préparation de ces travaux et de vous accueillir mais aussi pleins d'intérêt pour les contributions que vous apporterez.

Bon travail à tout le monde.

Je vais maintenant laisser la parole à M. Gabette. Vous connaissez à peu près l'équipe qui travaille sur la formation des inspecteurs hygiène et sécurité. Il va de soi qu'elle est à votre disposition, comme tous les agents de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, pendant ces deux jours. N'hésitez pas à demander tout ce dont vous pouvez avoir besoin.

M. Pierre GABETTE
Chef du bureau des affaires sociales
Direction générale de l'administration et de la fonction publique

En introduction, je souhaiterais me présenter. Je connais certains d'entre vous seulement.

Je suis responsable du bureau en charge des affaires sociales au ministère de la Fonction publique. Le bureau des affaires sociales couvre un champ d'intervention particulièrement large. Nous nous occupons d'action sociale, de handicap, de protection sociale c'est-à-dire toute la réglementation en matière de droit à congés maladie, longue maladie, longue durée des fonctionnaires, et nous avons en charge naturellement l'hygiène, la sécurité et la médecine de prévention.

Je vais peut-être répondre à une question que vous devez vous poser aujourd'hui : pourquoi organisons-nous un séminaire ? Pourquoi ce séminaire sur l'hygiène et la sécurité ?

Quand j'ai pris mes fonctions au bureau des affaires sociales - cela fait maintenant deux ans -, les deux premières personnes que j'ai pu rencontrer sont :

- Mme Chaboteaux que vous connaissez, qui ne peut pas être présente aujourd'hui, Présidente de l'ANIHS ;
- Jean-Jacques Segoni qui, à l'époque, travaillait sur la formation des IHS.

Ils m'ont fait part de la même demande, celle d'une rencontre des inspecteurs en hygiène et sécurité (IHS) avec les responsables et formation et de la politique en hygiène et sécurité au sein de la Fonction publique de l'Etat, afin de réfléchir sur l'évolution des missions de l'inspection en hygiène et sécurité.

Cette demande a également été relayée par les organisations syndicales siégeant en Commission centrale d'hygiène et sécurité, la CCHS, instance spécialisée en hygiène et sécurité du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat. Cette demande était forte et je pense qu'il fallait y répondre.

L'autre raison pour laquelle nous organisons ce séminaire est la suivante. On constate que l'évolution du rôle des inspecteurs hygiène et sécurité est importante depuis quelques années. Les premiers IHS nommés, en quelque sorte les pionniers, ont créé le métier d'IHS, dans le cadre du décret du 28 mai 1982.

Depuis ces premières nominations, on constate que l'environnement a changé. On a vu se multiplier les acteurs, avec plus de 14 000 ACMO dans la Fonction publique de l'Etat. Il existe maintenant un réseau de médecins de prévention, près de 400 en équivalents temps plein. Les instances de concertation se sont multipliées : CHS et CHS spéciaux. L'environnement juridique a aussi évolué, la dernière évolution forte étant maintenant l'obligation d'établir un document unique.

Cette évolution réglementaire et ce paysage nouveau, avec des acteurs nouveaux, conduit aujourd'hui à nous interroger sur le rôle, la place et les missions des inspecteurs hygiène et sécurité.

Pour certains d'entre vous, la demande d'un séminaire est ancienne ; pourquoi le faire maintenant ?

La Fonction publique étant toujours attachée à l'interministérialité, elle ne pouvait pas organiser un séminaire tant que tous les ministères n'avaient pas mis en place de réseau d'inspecteurs hygiène et sécurité. Désormais, c'est chose faite. Tous les ministères ont des IHS. On en compte plus de 130 dans la Fonction publique.

De manière plus anecdotique - lorsque nous avons fixé la date, nous ne l'avions pas remarqué -, en préparant le séminaire, j'ai réalisé que nous fêtions un anniversaire : les 10 ans et un mois, jour pour jour, du décret du 9 mai 1995, dernière modification importante de celui du 28 mai 1982. Un anniversaire, c'est toujours l'occasion à la fois de dresser un bilan et de se fixer quelques perspectives.

Une fois la décision de principe de cette rencontre prise, nous nous sommes posé la question de savoir comment organiser ce séminaire. Nous avons constitué un petit groupe de travail avec l'INT, des inspecteurs hygiène et sécurité, Jean-Pierre Chassine, inspecteur général des affaires sociales. Très vite, nous avons considéré qu'il fallait associer à cette rencontre des services gestionnaires et les représentants des inspections générales.

Il nous fallait trouver un thème fédérateur qui intéresse chacun de ses participants. Rapidement, nous sommes tombés d'accord sur le document unique.

Pourquoi le document unique ? Vous savez que c'est un outil qui, bien utilisé, peut être un levier pour développer une véritable culture de prévention, notamment dans la Fonction publique où la culture de prévention fait parfois défaut. Par ailleurs, il implique l'intervention d'une multitude de participants et permet de réunir autour d'une table des ACMO, des médecins de prévention, des IHS, des comités d'hygiène et de sécurité, des chefs de service pour débattre de la prévention des risques. C'est donc un thème suffisamment fédérateur pour qu'il soit choisi comme fil rouge de ce séminaire.

Nous n'avons pas souhaité de débat théorique sur le document unique. Ce n'est pas l'objet de cette rencontre. Nous souhaitons un échange d'expériences, que chacun fasse part de ses pratiques. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi une formule assez classique pour ce type de rencontre : celle des tables rondes où chacun pourra faire part librement de son expérience.

Je vais dresser le déroulé plus précis du séminaire. Une première table ronde, qui va commencer après mon intervention, réunit ACMO, médecins de prévention, chefs de service sur la façon dont ils appréhendent le document unique, jusqu'à 11 heures 30, 11 heures 45 environ.

Puis nous aurons une seconde table ronde en début d'après-midi, de 14 heures à 15 heures, qui réunira exclusivement des inspecteurs hygiène et sécurité.

A l'issue de chacune de ces tables rondes, nous souhaitons un débat. Nous avons conservé environ une heure pour avoir un débat avec la salle et que chacun puisse faire part de ses expériences, de ses attentes par rapport au document unique.

Sur la fin de l'après-midi, il y aura des travaux en atelier avec quatre thèmes :

1/ L'inspection en hygiène et sécurité : métier ou fonction ? Quelle place dans l'évolution de la carrière ?

2/ Les outils et méthodes à mobiliser pour l'exercice des missions de l'IHS ?

3/ Le rôle des IHS dans le dialogue social ;

4/ Déontologie, bonnes pratiques et responsabilité juridique des inspecteurs hygiène et sécurité.

Lorsque vous avez été invités à ce séminaire, il vous a été demandé de choisir deux ateliers, ce qui nous a permis d'équilibrer un peu les groupes. Nous souhaitons que ceux-ci soient interministériels, c'est-à-dire avec des représentants de tous les ministères. Nous avons à peu près tenu compte des choix des uns et des autres, soit le premier, soit le deuxième, mais je crois que tout le monde sera satisfait des ateliers retenus.

Nous proposons de terminer ces travaux à 18 heures 30.

Pour chaque atelier, un rapporteur devra être désigné au sein des participants.. L'animateur des débats participera également aux travaux. Il serait bon qu'à leur issue, les rapporteurs et l'animateur puissent se réunir avec l'INT et avec nous pour préparer la synthèse de ces travaux qui feront l'objet d'une restitution, demain matin.

Ce soir, nous avons un buffet et une soirée avec orchestre, vers 20 heures.

Je voudrais conclure cette présentation par des remerciements.

Tout d'abord, je souhaite remercier l'INT et son Directeur, M. Bessière, qui nous accueillent aujourd'hui dans un lieu que vous connaissez. Il est important de se réunir à l'INT à Marcy l'Etoile, là où vous avez été formés pendant huit semaines.

Ensuite, je voudrais remercier M. Vandroz qui a préparé avec nous ce séminaire, et Mme Labrador.

Il me faut évidemment remercier le petit groupe d'IHS qui a travaillé avec nous sur la préparation des ateliers, et les différents participants aux tables rondes.

Je remercie très cordialement Jean-Pierre Chassine qui est un peu à l'origine de ce séminaire. Il nous a vraiment accompagnés tout au long de la préparation et s'est toujours montré disponible. En tout cas, nous avons largement profité de son expérience et de ses grandes compétences. Merci, Monsieur Chassine.

Je remercie évidemment Bénédicte Renaud, ma collaboratrice, la cheville ouvrière de ce séminaire et qui a travaillé en collaboration avec Isabelle Labrador.

Lorsque nous avons organisé ce séminaire, notre première question était : y aura-t-il des participants et seront-ils nombreux ? Nous avons la réponse ; merci beaucoup d'avoir répondu à l'invitation de la Fonction publique et de l'INT.

L'administration centrale n'a pas toujours l'expérience de terrain ! Ce séminaire est important pour vous car il vous permettra d'échanger sur vos pratiques, sur vos métiers. Il est aussi très important pour nous, afin de mieux appréhender vos attentes sur les évolutions réglementaires à venir. L'objectif est d'élaborer ensemble, à l'issue de ce séminaire, un relevé de conclusions, qui soit un peu notre feuille de route dans les mois qui viennent, afin d'améliorer le dispositif de prévention dans la Fonction publique.

2 LA MISE EN PLACE DU DOCUMENT UNIQUE PAR LES SERVICES GESTIONNAIRES

Participaient à la table ronde :

Brigitte THORIN, chef du bureau l'organisation du travail et de la prévention,
ministère de l'équipement
Hélène VAN DE WALLE, médecin coordonnateur régional Haute-Normandie-Picardie,
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Marianne BOIVIN, ingénieur hygiène et sécurité, *université Paris-sud XI*
Didier HUMBERT, ACMO, *Collège Louis Jovet, Villeurbanne*
Jean-Louis BARRAULT, adjoint au chef de service des ressources humaines et des
moyens, *DDE du Pas-de-Calais*

La table ronde est animée par Pascal BEAU, directeur de la revue *Espace social européen*, président de l'Observatoire européen de la protection sociale.

Pascal BEAU

Nous allons passer une journée et demie de travail dans un climat de convivialité,. Vous vous connaissez à peu près tous, puisque vous êtes issus des promotions qui se sont succédé. Cela aide à créer un contexte favorable.

Ce séminaire va connaître une progressivité.

Le premier temps des débats sera consacré à la démarche conçue par les services centraux concernant l'élaboration du document unique et les stratégies d'organisation des relations entre les acteurs, notamment en matière de management de la prévention des risques.

A ces interventions répondront les témoignages des acteurs de terrain sur cette démarche.

Cet après-midi, nous parlerons du rôle majeur des inspecteurs d'hygiène et de sécurité dans cette démarche, en examinant l'impact de celle-ci sur l'exercice de leur mission.

L'élaboration du document unique dans le cadre de la politique d'évaluation et de gestion des risques du ministère de l'Équipement

Brigitte THORIN

Avant la parution du décret de 2001 portant obligation de création de ce document unique, il avait été mis en place, au travers d'une charte de prévention au sein de notre ministère, des plans de prévention hygiène et sécurité qui commandaient de faire un recensement des risques aboutissant à un plan d'actions.

Depuis cette date, le ministère de l'Équipement insiste sur la nécessité du management de la prévention dans les services, dans la mesure où les démarches d'organisation du

travail qui intègrent les principes fondamentaux de la prévention sont non seulement un formidable levier de modernisation du ministère mais également un formidable moyen de reconnaissance partagée des hommes et des femmes qui constituent le ministère de l'Équipement.

En 2001, quand le décret est sorti, la démarche de mise en œuvre du document unique a été avant tout managériale. Elle ne pouvait qu'être liée de la politique générale du service. Elle a fait l'objet de la publication d'un guide méthodologique à l'intention des services pour les accompagner dans la réalisation de ce document unique.

Un tel projet nécessite l'engagement fort, écrit et commenté, diffusé du chef d'établissement qui la met en place, avec une logique de résultat.

Il s'appuie sur un fonctionnement participatif qui réunit autour d'un chef de projets, nommé désigné, volontairement de catégorie A+, tous les acteurs de la prévention que sont les professionnels de la prévention, les ACMO (agents chargés de la mise en œuvre) et les médecins de prévention, ainsi que toute la chaîne hiérarchique sur l'activité considérée et les agents eux-mêmes.

L'objectif affiché est d'améliorer la qualité et l'adaptabilité du document unique au contexte du service dans lequel il est établi. L'une des caractéristiques du ministère de l'Équipement est la forte implantation territoriale et une forte déconcentration de ses services.

Pour ce qui est de la réalisation du document unique, nous conseillons de ne pas viser la perfection dès la première mise en route de la démarche, mais de remettre régulièrement l'ouvrage sur le métier, comme nous y incite le décret de 2001.

Une fois que le document unique a été réalisé, il devient l'une des briques de base de nos plans de prévention hygiène et sécurité, dans la mesure où il a participé à un état des lieux - le recensement et l'évaluation des risques - et à la définition des actions de prévention à mettre en place.

La mise en route de cette démarche managériale se heurte tout de même à quelques difficultés rencontrées au ministère de l'Équipement. Jean-Louis Barrault fera état de cette expérience.

La première est la disponibilité des acteurs sur les sujets.

La deuxième est la tentation de la perfection qui peut rendre certaines démarches dans certains services très lourdes, mal adaptées. Quand un service met trois ans pour réaliser un document unique, au bout de cette période, la motivation des acteurs s'est épuisée. L'appropriation des dispositifs mis en place devient difficile.

La troisième porte sur le besoin ressenti par les services qui doivent réaliser ce document unique de disposer d'un outil.

Concernant le rôle des inspecteurs en hygiène et sécurité, ceux-ci ont apporté leur concours à la réalisation du document méthodologique. Ils apportent également leur soutien méthodologique aux ACMO, dans le cadre de l'animation des réseaux régionaux des ACMO, et leur donnent ainsi une vision globale. Ils apportent également du soutien, notamment dans la phase d'évaluation des risques qui, même si elle doit être appropriée par les services, est un peu plus délicate que le recensement. Enfin, ils contrôlent la mise

en œuvre du dispositif et formule dans ce cadre des recommandations aux services, ce qui participe à l'évaluation des mesures mises en œuvre dans notre ministère.

Pascal BEAU

Nous aurons l'occasion de revenir sur l'implication des IHS dans ce travail d'élaboration durant la deuxième partie de la journée. Le document unique est une création récente. Cela fait trois ans et demi, quatre ans qu'il a été initié. Quel est l'état d'avancement du ministère de l'Équipement, secteur ministériel plutôt exposé ?

Brigitte THORIN

Nous avons un grand nombre de services, connaissant une forte déconcentration. Globalement, 30 % d'entre eux n'ont pas encore engagé la démarche. Cela signifie que 70 % l'ont engagée, sur lesquels seuls 30 % ont terminé leur document unique, ce qui implique que 40 % de nos services sont confrontés à des retards dans son élaboration.

La démarche participative dans la mise en place du document unique : l'expérience de l'enseignement supérieur

Marianne BOIVIN

Dans l'enseignement supérieur, l'organisation des missions des acteurs de la prévention est relativement structurée, Le ministère de l'éducation nationale, pour le secteur de l'enseignement supérieur compte à l'heure actuelle 160 ingénieurs hygiène et sécurité, 3 700 ACO, 170 comités hygiène et sécurité, qui se réunissent au moins une à deux fois par an, et 80 équivalents temps plein médecins et infirmières.

Il faut savoir également que les inspecteurs hygiène et sécurité n'ont été nommés que fin 2003. Les ingénieurs en hygiène et sécurité étaient en place avant leur arrivée. Ce point est très important pour comprendre la suite.

En novembre 2001, suite à la parution du document unique, un groupe de travail commun enseignement supérieur/CNRS a été mis en place.

Pourquoi ce groupe de travail commun ? Les universités et le CNRS sont étroitement liées, au regard des 1 200 unités mixtes de recherche et des actions partagées en matière d'hygiène et de sécurité. Sont réalisées conjointement des formations, des documents d'information. Par ailleurs, des conventions hygiène et sécurité sont négociées entre ces deux organismes.

Ce groupe de travail aboutit à l'élaboration d'un guide à l'intention des chefs de service. Ce dernier se voulait simple, un outil sans cotation, de manière à ce qu'il soit appliqué immédiatement par les services et les laboratoires, donc les unités de travail. Il se voulait également être une démarche complètement participative avec l'ensemble du personnel concerné des services afin que les agents s'approprient le nouveau dispositif de prévention et puissent réaliser une analyse du travail réel effectué sur son poste, de façon à adapter les actions préventives en vertu des différentes situations de travail.

Le guide proposé par ce groupe de travail commun, CNRS et enseignement supérieur, a été validé par le Comité central d'hygiène et de sécurité à la fois du CNRS en octobre

2002 et du ministère de l'éducation nationale en novembre 2002. Il a été publié à plus de 12 000 exemplaires et envoyé dans tous les établissements d'enseignement supérieur et du CNRS. Il a été également mis sur le site Internet ou le site intranet du ministère et du CNRS. Une journée nationale en 2003 a été organisée à l'intention des ingénieurs hygiène et sécurité des établissements d'enseignement supérieur et du CNRS, de façon à promouvoir ce guide.

A travers ce guide, une grande latitude a été donnée aux établissements pour mettre en œuvre le document unique. Comme nous l'expliquerons probablement tout à l'heure, au niveau des universités et du CNRS, cette responsabilité incombait à la direction de l'établissement qui a tout délégué aux ingénieurs hygiène et sécurité.

On a constaté dans les établissements que la réalisation du document unique fonctionnait bien lorsque la direction était impliquée, à la fois la direction de l'établissement et les directeurs des services et des laboratoires, donc des responsables. Ce guide, en définitive, apparaissait vraiment comme un indicateur du management à travers l'organisation de l'hygiène et la sécurité. Ce guide formalisait en quelque sorte un indicateur supplémentaire permettant de mesurer la culture en hygiène et sécurité du service.

Pascal BEAU

Avez-vous une idée comme le ministère de l'Équipement sur l'avancement de l'élaboration du document unique dans le secteur de l'Éducation nationale, notamment du côté de l'enseignement supérieur ? Ou est-ce encore un peu trop tôt ?

Marianne BOIVIN

D'après les données à la fin 2004, pour le CNRS, sur les 214 unités mixtes de recherche sur des sites propres, 55 % ont réalisé leur document unique.

Dans l'enseignement supérieur, sur les 1 000 unités mixtes de recherche CNRS, avec d'autres unités de travail, car nous avons aussi des unités mixtes avec l'INRA, l'INRIA, l'INSERM et des unités de travail propre, un peu moins de 50 % des services avaient élaboré leur document unique. L'objectif pour la fin de l'année est d'arriver à 80 %. Un tel objectif n'apparaît pas réellement ambitieux au regard de l'investissement des agents dans la réalisation du document unique au sein des universités et même des unités de recherche du CNRS.

L'approche expérimentale et pluridisciplinaire développée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)

Hélène VAN DE WALLE

La Directive européenne de 1989 transposée en droit français en 1991 pose le principe de l'évaluation des risques professionnels au travers d'une approche pluridisciplinaire. Cette dernière a notamment guidé le choix du MINEFI. Le document unique n'a pas été considéré comme un outil ou un indicateur de management, mais plutôt comme un outil de dialogue social dans le cadre notamment du Comité d'hygiène et de sécurité.

Même si l'obligation d'élaboration du document unique relève bien de la responsabilité de l'employeur, le projet est réalisé en liaison avec les différents acteurs de l'hygiène et

de la sécurité : inspecteurs hygiène et sécurité, médecins de prévention, ACMO, représentants des directions et du personnel siégeant en CHS.

Pour nous, le document unique a été un levier pour une gestion concrète et efficace de la prévention au quotidien.

Concrète, car nous l'avons construit à partir d'une compilation de l'ensemble des risques professionnels.

Efficace, car le document unique permet une quantification et, ainsi, la réalisation cohérente d'un programme de prévention.

Nous pouvons ainsi définir des priorités d'action, des solutions à mettre en œuvre pour l'ensemble des risques. C'est une aide à la décision qui va nourrir le dialogue social lors des réunions de CHS.

La circulaire du 18 avril 2002 précise l'importance de réaliser un diagnostic en amont, systématique et exhaustif, des facteurs de risques auxquels les agents peuvent être exposés. Connaître les risques nous permettra de combattre leurs conséquences, d'en faire leur évaluation, ce qui alimentera le travail du CHS dont le but est d'abaisser le niveau de risques, voire de le supprimer.

La méthode adoptée par le MINEFI comporte cinq phases.

La première consiste dans la définition des unités de travail, impulsé par les directions, en partenariat avec les acteurs hygiène et sécurité et les représentants du CHS. Une unité de travail regroupe un ensemble d'agents ayant la même activité ou le même poste de travail, avec des risques identiques.

Une fois les unités de travail identifiées, la deuxième vise à recenser les dangers et les risques liés à l'exécution du travail dans chaque unité de travail, avec, parallèlement, le recensement des unités de travail au sein des bâtiments. L'objectif est d'intégrer à la fiche de site les risques liés au bâtiment.

La troisième phase réside dans l'analyse et l'évaluation des risques liés à la situation de travail, c'est-à-dire à l'exécution du travail dans un bâtiment. Ces risques sont caractérisés par le croisement de trois critères : un de probabilité, un de gravité et un de fréquence, pour obtenir un risque K qui peut être faible, moyen ou fort.

Cette évaluation permet d'effectuer un classement des niveaux de risques par unité de travail et par bâtiment.

L'étape ultime du processus aboutit à l'élaboration du programme de prévention établi par le CHS. Ainsi, la démarche d'évaluation des risques peut être conçue comme un moyen d'alimenter le travail du CHS dans l'élaboration du programme annuel de prévention.

Pascal BEAU

Le document unique bouscule un peu les repères traditionnels. Ce dialogue social dont vous avez fait état s'est-il bien passé ? Chacun est-il sorti un peu de son quant-à-soi ? Ou bien y a-t-il encore quelques difficultés ?

Hélène VAN DE WALLE

Au MINEFI, nous travaillons par expérimentation. Deux départements sont expérimentateurs en matière d'élaboration du document unique.

Au sein de mon département, le dialogue s'est très bien établi, mais l'écueil demeure la motivation et il est donc possible que certains départements rencontrent des problèmes par manque de motivation de la part d'un ou de plusieurs acteurs.

Les conséquences du document unique sur la gestion du risque au quotidien : le cas de la direction départementale de l'équipement du Pas-de-Calais

Jean-Louis BARRAULT

Je voudrais présenter rapidement la structure d'une direction départementale de l'équipement. Je ne vais pas entrer dans les détails. Son organisation couvre différents types de métiers, d'activités : la gestion de l'entretien du réseau routier, tout ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme, le logement et un aspect plus particulier : l'ingénierie publique.

Ces différents types de métiers sont en évolution constante due notamment aux restructurations qui résultent des nouvelles mesures de décentralisation. Un partenaire important, le Conseil général est en train de connaître une évolution liée à la décentralisation. Nous sommes un service encore mis à sa disposition pour l'entretien et l'exploitation de la route, partie qui fera bientôt l'objet d'un transfert dans le cadre de la décentralisation dont vous avez entendu parler.

Nous sommes une organisation éclatée géographiquement, avec des unités qui couvrent tout le territoire du département. Je vous expliquerai dans la suite de ma présentation la notion assez complexe d'unité de travail et comment nous avons croisé le facteur métier et celui de l'implantation géographique.

En termes de management, notre direction s'inscrit dans le schéma décrit par Brigitte Thorin.

S'agissant de la démarche de prévention des risques, nous sommes dans une longue tradition au sein de l'équipement. Nous avons des métiers ayant une exposition évidente à des risques. Le plus évident est celui de toutes les activités liées à l'entretien et à l'exploitation de la route. La plupart d'entre elles se déroulent sur des chantiers ouverts à la circulation, ce qui induit forcément un certain nombre d'incidents ou d'accidents qui, parfois, se traduisent par des accidents mortels. Un accident mortel en fin 2001 nous a incités à encore accentuer notre démarche de prévention des risques, telle que nous l'avons menée au travers des différents plans de prévention mis au point depuis quelques années.

La démarche d'évaluation des risques avec le document unique s'inscrit dans ce contexte historique, avec une organisation un peu complexe.

En matière de management, Brigitte Thorin a souligné l'engagement de la direction, notamment celui du directeur. Une lettre de mission a été établie par notre directeur qui a défini un chef de projet. Ce schéma vous a été expliqué par Brigitte Thorin. Ce chef de projet, qui est le pilote de la démarche, s'est entouré d'un comité de pilotage associant tous les professionnels de la prévention cités : les médecins de prévention, l'ACMO, que nous appelons, nous, dans notre langage particulier, l'animateur sécurité prévention, ASP, et les différentes composantes de métier ainsi que celle géographique citée dans notre descriptif de Direction départementale de l'équipement.

Nous avons une certaine culture de prévention au sein de l'équipement. Dans notre DDE en particulier, la démarche d'évaluation des risques et le document unique, ce n'est pas une fin en soi, mais c'est une étape importante.

Mme Thorin a également évoqué une situation hétérogène dans l'avancement de la mise en place du document unique. Un certain nombre de services ont juste initié la démarche alors que d'autres l'ont déjà finalisée. Pour ma direction, nous sommes en phase de conclusion. Le document unique sera terminé dans les semaines qui viennent. Cette démarche, lancée depuis un an, associait dans le cadre de groupes de travail thématiques les différents éléments hiérarchiques des différentes structures délocalisées de la direction mais également les personnes de terrain qui vivent au quotidien les risques. Ces groupes de travail ont élaboré un référentiel des risques mis au point entre juillet et décembre l'année dernière.

Outre ces groupes de travail « ad hoc », cette démarche participative s'inscrit également dans les cadres « classiques » de dialogue social et notamment du CHS.

Actuellement, nous sommes en train de terminer la phase d'analyse par unité de travail. Nous avons identifié 100 unités de travail dont chacune comporte un responsable de l'unité chargé d'effectuer l'analyse. Au sein de l'équipement, nous avons mis en place, pour assister les responsables, des correspondants sécurité prévention, CSP qui ont reçu une formation et qui jouent un rôle de conseil.

Pascal BEAU

Quelle est l'articulation entre les animateurs sécurité prévention et les correspondants sécurité prévention ?

Jean-Louis BARRAULT

L'animateur, donc l'ASP, ou en d'autres termes l'ACMO, anime le réseau de ces correspondants. Une centaine de correspondants ont été nommés au sein de la centaine d'unités de travail recensées. Les CSP ont été associés dans la démarche par le biais des analyses faites par les responsables d'unité de travail.

Pascal BEAU

Est-il permis de considérer que vous avez atteint un seuil de crédibilité au niveau du maillage de l'évaluation des risques à travers cette méthode ?

Jean-Louis BARRAULT

Notre approche du document unique s'inscrit dans l'histoire de la politique de prévention du ministère de l'équipement. Il existait déjà des procédures d'identification et d'évaluation des risques, avec des plans de prévention, donc des plans d'actions. D'ailleurs, l'une des conclusions de ce document unique sera le nouveau plan de

prévention, le troisième. La crédibilité de la démarche de prévention est ancrée dans la culture de prévention de ce ministère. Le bilan est loin d'être parfait, évidemment, mais nous avons bien progressé, ne serait-ce qu'à la lumière des différents types d'accidents ou d'incidents que nous avons pu relever, bien qu'ils soient malheureusement en toute petite augmentation ces derniers temps, surtout l'année dernière. Cela montre bien que les efforts entrepris sont loin d'être suffisants et qu'il faut donc continuer nos actions.

La coordination des missions entre l'inspecteur et l'ingénieur en hygiène et sécurité : le cas de l'université Paris-sud

Marianne BOIVIN

Lorsque le ministère nous a incités à mettre en place le document unique en utilisant le guide établi dans les établissements. Si je prends l'exemple de l'université Paris sud, dans un premier temps, nous avons, au cours d'un comité hygiène et sécurité, présenté ce guide en rappelant le contenu de la réglementation à notre direction, qui a demandé, dans chaque composante de l'université – celle-ci comprenant cinq unités de formation et de recherche et trois IUT -, de mettre en place des réunions d'inter-formation auprès des directeurs de ces composantes et des chefs de service.

Dans un premier temps, la mise en place du document unique a été donnée comme charge de travail à l'ingénieur hygiène et sécurité de l'établissement qui s'est appuyé sur son réseau d'ACMO, notamment au cours de ces réunions d'information qui ont eu lieu dans chaque composante et qui ont réuni à la fois les responsables de ces dernières et les directeurs de laboratoire accompagnés de leur ACMO.

Les ingénieurs n'ont pas participé concrètement à l'évaluation des risques dans les laboratoires. Cela a été vraiment laissé à la charge des unités de travail qui ont constitué des groupes au sein de leur unité, comprenant la direction de leur service, l'ACMO, mais aussi tous les acteurs de la prévention au sein d'un service, donc les personnes chargées par exemple de la gestion des déchets, celles compétentes en radioprotection, etc. Bien sûr, l'ACMO s'est mis en relation avec l'ingénieur hygiène et sécurité pour avoir parfois des conseils car, sur certains risques, il manquait d'informations. L'ingénieur est intervenu comme conseiller et non comme acteur principal de l'évaluation des risques.

En revanche, une fois l'évaluation réalisée et le document unique établi, discuté au cours des comités locaux d'hygiène et de sécurité, le médecin de prévention, en collaboration avec l'ingénieur hygiène et sécurité, a exprimé son avis sur les améliorations à apporter et les axes à privilégier ou à approfondir.

Pascal BEAU

Cette approche ne pose-t-elle pas de problèmes ?

Marianne BOIVIN

Elle a permis d'impliquer les personnes des services. Nous ne souhaitons pas que la réalisation du document unique soit exclusivement la tâche de l'ingénieur hygiène et sécurité. Nous voulions que les agents des laboratoires et des services s'impliquent. Pour ce faire, il fallait que les ingénieurs en hygiène et sécurité restent un peu en retrait mais

les aident lorsqu'ils manquaient d'informations sur tel et tel risques ou sur telle et telle mesures de prévention à mettre en œuvre. Ensuite, cela a été discuté lors des comités locaux d'hygiène et de sécurité. Des mesures simples et peu coûteuses ont été rapidement mises en œuvre.

La coordination des missions entre l'inspecteur en hygiène et sécurité et l'ACMO : le cas du collège Louis Juvet de Villeurbanne

Claude HUMBERT

Je travaille dans un petit établissement qui présente la particularité de comporter une SEGPA qui comprend des ateliers et donc des machines dangereuses. C'est très rare, mais un des ateliers, dont je m'occupe, permet la formation à la conduite de chariots élévateurs, ce qui explique ma sensibilisation au problème de sécurité.

J'ai eu la chance de travailler régulièrement avec Daniel Bousquet, notre IHS, pour mettre en place le document unique, notamment les outils nécessaires pour recenser les risques. Nous sommes partis d'un outil travaillé sous Excel, avec l'intérêt évident qu'il permet d'orienter correctement un ACMO quel que soit la compétence initiale de celui-ci. Dans les établissements, les ACMO sont souvent des ouvriers professionnels ou même des agents d'accueil et d'entretien. Cela veut dire que leur travail n'est pas celui d'un ingénieur. Il faut donc un outil adapté et permettant de guider l'ensemble des ACMO pour repérer les risques.

Cet outil a été ensuite mis en ligne sur Internet. En fait, il constitue déjà une bonne partie du document unique.

J'ai également eu la chance d'avoir une inspection sécurité effectuée par Daniel Bousquet, ce qui m'a permis d'avoir un outil de travail intéressant : son rapport d'inspection ce qui a complété l'analyse et les actions qui avaient été réalisées. C'est désormais la troisième année que nous établissons un plan de prévention qui vient améliorer le document unique. Je dois dire que, si tout n'évolue pas en même temps, on peut noter déjà pas mal de progrès.

La place et le rôle de l'inspecteur en hygiène et sécurité dans la mise en place du document unique : l'articulation entre le conseil et le contrôle

Brigitte THORIN

L'IHS, par ses missions, a une fonction de contrôle clairement énoncée, mais aussi une fonction de conseil tout aussi clairement énoncée. En la matière, il s'agit pour lui de gérer ces deux fonctions.

Il n'est pas possible, sur le même sujet, d'assurer à la fois le contrôle et le conseil ou d'abord le conseil, puis le contrôle. En revanche, si on dissocie les démarches dans le temps, il est possible d'identifier la participation des IHS à certaines étapes d'élaboration du document unique.

La première étape que j'ai évoquée précédemment a consisté en la réalisation par l'administration centrale un guide méthodologique à l'intention des services pour l'élaboration du document unique, avec des définitions, des propositions de méthode, sans aller jusqu'à des propositions de cotation pour hiérarchiser et évaluer les risques professionnels, mais en partant du principe que cette phase de construction de la démarche devait vraiment être approprié par les services. Ceci devait résulter d'un consensus, donc nous n'avons pas véritablement prévu de système de cotation au sein du guide méthodologique. Le conseil des inspecteurs en hygiène et sécurité nous a été précieuse.

Cela étant, quand les services déconcentrés mettent en place leur document unique, bien que, de notre point de vue, ce ne soit pas à l'ACMO de faire un document unique mais aux responsables des unités de travail, l'apport de l'ACMO est indispensable, comme à l'Education nationale celui de l'ingénieur hygiène et sécurité, pour apporter la connaissance qui n'est pas forcément complètement diffusée au sein des équipes de travail, celle des risques et des mesures de prévention associées.

En matière de recensement des risques, nos ACMO ont réussi à s'acquitter de ce travail, même s'ils ont réclamé avec véhémence un outil pour éviter de répéter le même travail de recensement des risques d'une DDE à l'autre, on l'imagine bien.

En revanche, les ACMO ont eu besoin, de la part des IHS, d'apport de méthode pour la phase de hiérarchisation et d'évaluation de ces risques. Finalement, s'agissant de la cotation que nous n'avons pas voulu codifier en central pour tous les services de l'équipement, les IHS ont apporté des éléments de connaissance permettant aux services de réaliser cette évaluation des risques afin qu'elle soit la plus représentative de leur situation. L'un des rôles majeurs des IHS a donc été d'apporter des conseils méthodologiques concernant l'évaluation des risques.

Néanmoins, le contrôle de la mise en œuvre du document unique reste le cœur des missions des IHS..

A ce titre, les IHS peuvent constater concrètement l'état d'avancement des services en matière de prévention des risques. Concernant la méthode préconisée par l'administration centrale, il me semble difficile d'identifier un service ayant à la fois quasiment terminé son document unique et, suivi la méthode que nous avons communiqué aux chefs de service.

Pour terminer sur ce point, le contrôle est très important aussi pour l'évolution de ces démarches puisque non seulement un constat est fait, mais des recommandations sont émises, au travers desquelles il est possible de commencer une évaluation des mesures mises en place. De ce point de vue, l'apport des IHS est fondamental dans une organisation comme celle du ministère de l'Equipement.

Hélène VAN DE WALLE

Pour le MINEFI, les IHS ont été impliqués dans l'élaboration des outils par une participation aux groupes de travail. Une des particularités du ministère des Finances et de l'Industrie est de regrouper de multiples directions, avec des cultures différentes, comme les Impôts, les Douanes, le Trésor, l'Industrie, pour n'en citer que quelques-unes.

Les IHS au MINEFI exercent leur fonction sur l'ensemble des directions. Ils apportent une connaissance transversale juridique par leur formation spécifique, ainsi qu'une connaissance de terrain par la fiche de site, fiche d'identité du bâtiment qu'ils sont amenés à établir. Ces éléments vont permettre d'intégrer dans le document unique tous les dangers et risques liés au bâtiment. L'idée du législateur est de créer un seul document dit unique qui va regrouper sur un seul support les données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs, tant les risques liés au bâtiment *via* la fiche de site que ceux liés à l'exécution du travail.

Nos IHS travaillent également sur plusieurs départements. Ils ont une connaissance tant des risques de l'ensemble des directions que de ceux au sein de plusieurs départements. Cela permet d'enrichir le débat dans les groupes de travail.

Cette vision transversale des problèmes est très, très importante, à mon avis. Ceci, contrairement aux ACMO qui, au MINEFI, sont rattachés à une direction et très souvent à un seul département.

Ces groupes de travail sont le garant de la méthodologie de l'évaluation des risques professionnels. Cette méthodologie a été établie au sein d'un groupe de travail de l'administration centrale. Cette structure a été déclinée au niveau des départements et des directions.

Nous avons réussi ainsi à identifier pour l'instant une petite centaine d'unités de travail, soit 26 à 55 dans chaque direction, certaines unités de travail étant communes à plusieurs directions – ceci pour diminuer le travail - et d'autres spécifiques.

Marianne BOIVIN

A l'université Paris sud, nous avons eu une inspection hygiène et sécurité qui a duré plus d'une semaine en décembre 2004. Elle a donné lieu à un rapport qui nous est parvenu en février 2005. Il ne contient pas d'injonction mais des recommandations qui rappellent la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail et replacent le directeur et le chef d'établissement ainsi que les directeurs de service devant leurs responsabilités.

L'IHS joue un rôle vraiment différent et complémentaire de celui exercé par l'ingénieur hygiène et sécurité ou des ACMO. Il apporte une véritable aide à l'établissement, aux ingénieurs hygiène et sécurité et aux ACMO.

L'IHS est désormais amené à effectuer un double contrôle sur l'application de la réglementation et sur les procédures internes d'évaluation des plans d'action préventifs

Jean-Louis BARRAULT

Je ne suis pas très bien placé pour dire si l'articulation entre le contrôle et le conseil est bien organisée, mais d'une façon générale – je parle sous le contrôle de Mme Thorin et de M. Vanhoutte, qui est l'inspecteur hygiène et sécurité de l'équipement de notre région -, nous avons une organisation interrégionale, soit un inspecteur de la sécurité qui couvre deux régions, Nord Pas-de-Calais et Picardie, ce qui représente beaucoup de services déconcentrés à inspecter.

La coordination de l'IHS avec notre ASP, c'est-à-dire l'ACMO de façon générique, s'effectue au travers d'un fonctionnement en réseau. Certaines réunions périodiques sont pilotées et animées par l'IHS.

Concernant plus particulièrement le document unique, pour nous, l'IHS satisfait les deux missions que Brigitte Thorin a bien décrits : le conseil et le contrôle.

En matière de conseil, avant de lancer la démarche d'évaluation des risques, que j'ai trop rapidement décrite tout à l'heure, nous avons un peu tâtonné pendant un an. Nous l'avons lancée au mois de juin l'année dernière. Préalablement, nous nous étions posé des questions sur la façon d'initier le processus.

Nous avons des pistes de réflexion proposées par notre IHS. En fin de compte, nous avons suivi ses conseils méthodologiques.

En revanche, dans la phase de réalisation de la mise en œuvre de la démarche et du document unique, le rôle de l'IHS s'appréhende, à mon avis, en terme de contrôle., suivant deux manières :

- d'une part, par les restitutions intermédiaires que nous effectuons en CHS auquel notre IHS participe ;
- d'autre part, et surtout, notre IHS joue un rôle important dans la phase de mise en œuvre du document unique. Le responsable de la DDE est certes responsable de la démarche mais, dans le cadre de l'inspection, il existe une démarche d'auto-évaluation qui servira de base à l'inspection annuelle dont nous bénéficions dans le cadre des inspections hygiène et sécurité.

En fin de compte, l'IHS articule au sein de nos services les deux rôles de conseiller et de contrôleur de manière tout à fait complémentaire.

Dans cette démarche d'évaluation des risques, de plus, comme vous le disiez, la coordination entre nos ASP, donc les ACMO, et l'IHS s'effectue régulièrement par le biais des réunions de réseau et d'ASP pilotées par l'IHS, notamment par le biais de la démarche d'auto-évaluation en cours de mise au point auprès par un collègue. La DDE de l'Oise est en train de tester cette procédure.

3 DEBAT

Un participant

Je suis inspecteur hygiène et sécurité dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, donc du ministère de l'Education.

J'ai apprécié de voir les différentes interventions sur les apports des inspecteurs dans le domaine de l'élaboration du document unique. Je constate avec étonnement beaucoup d'aide à la réalisation, d'aide méthodologique. Mis à part les établissements dont Marianne Boivin a fait état et qui font partie des établissements que nous avons inspectés, je souhaiterais savoir s'il existe une mesure de l'écart entre la réalité et ce qui est écrit dans les documents uniques de vos structures ?

Jean-Louis BARRAULT

C'est effectivement un aspect important, qui devra être pris en compte dans le cadre de l'auto-évaluation réalisée à partir du deuxième semestre. Dans les différents points d'élaboration du document unique, des étapes et des points clés ont été définis et feront l'objet, dans le cadre de l'auto-évaluation, de mesures de l'écart entre ce qui est prévu, ce qui est écrit et ce qui est réalisé, donc entre le prescrit et le réel. C'est un discours que vous connaissez bien.

L'inspection a pour but de bien mesurer ces éventuels écarts sur la base d'une auto-évaluation faite par celui qui est responsable de la mise en œuvre et de la mise en place mais, sous l'angle de l'inspection. L'inspecteur, qui a une bonne connaissance à la fois de la réglementation et des pratiques, puisque souvent issu de nos services - il connaît bien les rouages, les activités, les travers, les difficultés que nous rencontrons -, a un œil suffisamment acéré pour mesurer la différence entre ce qui est dit et ce qui est fait. A mon avis, l'outil qui sera mis en place me semble tout à fait intéressant et pertinent pour mesurer les écarts. C'est tout au moins l'opinion que j'en ai.

Un participant

Par rapport à ma question sur l'apport de l'inspection et la possibilité de mesurer l'écart entre l'évaluation écrite et la réalité, ainsi que sur la façon dont on peut mesurer le caractère opérationnel de ces documents - notamment l'obligation que ces mesures se traduisent en action -, étant du milieu de l'enseignement supérieur et de la recherche, j'ai le sentiment que l'inspection tente de jouer ce rôle.

En revanche, pour les expériences des autres ministères, il me semble que l'inspection apporte un conseil méthodologique, une aide au pilotage, sans avoir forcément une vision critique sur ce qui est fait et la façon dont cela peut se traduire en action.

Brigitte THORIN

Si je reprends la synthèse des constats et recommandations des inspecteurs d'hygiène et de sécurité, version projet, qui m'a été remise voici à peine deux jours, il est évident que nos IHS, lorsqu'ils procèdent à leurs contrôles, à leurs inspections périodiques dans les services, font remonter aux services et à l'administration centrale les axes d'amélioration, je dirais, à engager pour améliorer cette différence entre le prescrit ou l'écrit et le réel.

Clairement, dans les rapports annuels d'inspection, les services savent qu'ils ne formalisent pas forcément bien leurs actions et que, lorsqu'ils les appliquent sur le terrain, cela ne se passe pas comme il était prévu de le faire. Si j'ai insisté sur l'apport des IHS en matière d'apport de compétence et en matière de conseil, c'est parce que c'est la fonction la plus nouvelle au sens du décret de 1982 modifié en 1995. Dans mon esprit, il est bien entendu que l'essentiel du travail de contrôle permet à la fois aux services et au ministère de réorienter leur propre démarche d'évaluation des risques, au vu des conseils, des recommandations produites par les IHS à l'issue de leurs inspections périodiques.

Marianne BOIVIN

Lors de notre inspection hygiène et sécurité à l'université Paris sud, lors de leurs visites, les inspecteurs possédaient les documents uniques d'évaluation des risques réalisés par les unités de travail. Ils contrôlaient la mise en œuvre de ce document. Lorsqu'il apparaissait qu'un danger ne figurait pas dans le document, dans la mesure où nous leur fournissions les comptes rendus de visites effectuées avec le médecin de prévention, ils se chargeaient d'en discuter ouvertement avec le directeur du laboratoire, de façon à souligner l'absence d'éléments qui n'apparaissaient pas dans l'évaluation des risques. Les dysfonctionnements et les points sur lesquels il fallait porter davantage son attention figurent également dans le rapport final transmis à la direction de l'établissement.

Un participant

J'ai une question assez simple pour les gestionnaires mais aussi indirectement pour ceux qui les évaluent : quel est l'intérêt à agir dans ce domaine, pour un gestionnaire, hors indicateurs parlants, probants en matière d'incidents-accidents et cela indépendamment de la responsabilité pénale, le cas échéant ?

Brigitte THORIN

Dans tous les ministères, nous suivons de près l'évolution des accidents du travail et des maladies professionnelles au niveau du département ministériel. Au ministère de l'équipement, nous cherchons aussi à faire en sorte que l'Observatoire de la santé au travail des agents soit pris en compte aussi au niveau du service.

De ce point de vue, les IHS sont souvent à l'initiative d'alertes sur la nécessité de suivre l'évolution des indicateurs relatifs aux accidents du travail, les maladies professionnelles, voire d'autres indicateurs qui traduisent d'autres risques. Ils permettent souvent, dans le cadre d'animations de réseau, d'avoir une vision des risques si ce n'est globale, tout du moins régionale. Claude Vanhoutte, IHS du ministère de l'Équipement, au niveau de son interrégion, établit une cartographie de la santé des services. Des initiatives existent donc. Nous avons effectué cette cartographie à un niveau national à une certaine époque. Nous ne le faisons plus depuis un certain temps mais souhaitons reprendre cette étude puisque nous avons comme objectif de mettre en place un Observatoire de la santé au travail.

Le même participant.- J'évoquais la notion de hors indicateurs un peu probants dans un service administratif de type plus tertiaire : quel est l'intérêt à agir d'un chef de service dans ce domaine et à faire une bonne évaluation des risques, en dehors de la notion de responsabilité générale du chef de service ? En effet, on sait que le ministère de

l'Équipement – nous connaissons ce que font les collègues - présente des typologies de risques bien évidentes.

Je n'avais pas compris la portée de votre question. Au ministère de l'Équipement, si on travaille depuis très longtemps sur les risques majeurs du ministère de l'Équipement, cela s'est fait au détriment des risques notamment dans le tertiaire. C'est compréhensible, compte tenu du tribut que payent nos agents d'exploitation, que ce soit sur la route ou sur la voie d'eau.

Cela étant, depuis un certain nombre d'années, nous rappelons qu'il y a des risques aussi dans le tertiaire, qui sont aussi présents dans le monde de l'exploitation. Il faut aussi s'y intéresser. De fait, le transfert des personnels ouvriers du ministère de l'équipement auprès des conseils généraux va nous permettre de mieux traiter les risques dans le tertiaire. Cela nécessite une mobilisation des chefs de service sur ce sujet plus grande encore que celle sur les postes à risques labellisés du ministère de l'Équipement.

Pascal BEAU

Vous dites « mobilisation », mais je dirais aussi « une connaissance ». Je ne suis pas certain que la culture soit homogène sur les risques professionnels dans le tertiaire,.

Brigitte THORIN

Bien plus qu'une connaissance, il s'agit d'une reconnaissance de ces risques. En l'occurrence, au ministère de l'Équipement, de nombreux termes et sujets sont restés tabous depuis un certain temps.

Nous venons de réaliser une circulaire au ministère de l'Équipement sur la prévention du harcèlement moral, nous sommes en train de travailler sur les suicides et nous œuvrons sur le stress en 2006. Nous progressons donc dans ce domaine.

Un participant

En ce qui concerne l'hygiène et la sécurité dans les établissements scolaires, il existe un maillage fort. Il se trouve des IHS dans chaque académie, des ACMO académiques dans pratiquement toutes les académies, des ACMO départementaux dans chaque inspection académique et la proportion de désignations d'ACMO dans les établissements scolaires est très forte, de l'ordre de 80 % à l'heure actuelle.

Pascal BEAU

Lorsque vous dites qu'il se trouve des ACMO partout, sont-ils à temps plein ?

Le même participant

L'ACMO académique est à temps plein et l'un de nos ACMO départementaux est à temps plein également, mais je pense que c'est assez rare.

Claude HUMBERT

Les ACMO d'établissement sont plus qu'à temps plein puisqu'ils font cela en plus de leurs heures !

Un participant- Pour compléter ce que disait mon collègue de la région Normandie, effectivement, il y a énormément d'ACMO à tous les niveaux dans le système scolaire qui va jusqu'à la limite du supérieur, d'autant plus qu'il y a une obligation, je le rappelle, pour les lycées et collèges professionnels d'avoir un ACMO et une forte incitation pour

les établissements d'enseignement général d'en mettre en place également. Je confirme qu'un très gros effort est fait pour densifier le réseau des établissements pour créer des postes d'ACMO à tous les niveaux de responsabilité.

Jocelyne LEYDIER, inspectrice générale de l'administration à l'Education nationale et en charge de coordonner le réseau des IHS

L'enseignement supérieur et scolaire sont deux mondes tellement différents que, lorsqu'on connaît bien le second degré, on ne connaît pas le supérieur, et inversement.

A l'IGAENR, les inspecteurs généraux font un entretien annuel avec les correspondants IHS de l'académie. J'ai fait la synthèse cette année, donc je le confirme :

- sur les 30 académies seulement 3 sont présentent un déficit d'ACMO : dans l'une, l'absence de l'ACMO est compensée par l'action de l'IHS, dans les deux autres soit l'ACMO est à temps partiel et soit il a une vision restrictive de son travail ;

- tous les départements sont dotés d'ACMO, avec des degrés d'implication différents et avec des difficultés dans certains départements. Il arrive que ce soient des chefs de division ou d'inspection académique qui sont déjà chargés et qui voient arriver cela en plus.

En ce qui concerne le maillage des établissements scolaires, le ratio est de 80 à 98 % sur le second degré, à part une académie qui a signalé qu'elle était plutôt à 50 %.

Notre problème concerne désormais le réseau des ACMO au sein des 60 000 écoles réparties sur le territoire. Cet effet de masse ne doit pas occulter l'énorme travail réalisé par nos collègues, en place depuis 1999, pour accompagner les recteurs qui ont nommé les ACMO et pour les former.

Une participante - Je voudrais m'adresser au ministère de l'équipement qui rencontre une problématique identique à la nôtre dans le cadre de la décentralisation. Comment pensent-ils élaborer leur document unique dans deux ans ?

Brigitte THORIN

J'ai indiqué tout à l'heure qu'il y avait plusieurs raisons qui fondaient notre démarche. Je vais les rappeler.

En premier lieu, il est impensable que l'on procède au transfert de nos organisations de travail et de nos agents dans les conseils généraux sans la communication de la part du document unique qui correspond à leurs activités. C'est indispensable.

En deuxième lieu,, si l'on a souhaité laisser à nos services une certaine latitude d'organisation pour réaliser leur document unique autour du guide méthodologique que nous avons sorti, afin qu'ils s'approprient la démarche, nous arrivons aujourd'hui dans un espace-temps où les délais sont plutôt resserrés. De ce point de vue, il faut envisager sérieusement de compléter l'accompagnement des services par des outils qui ne sont pas forcément informatiques, comme le demandent les services, mais qui vont permettre pour une activité donnée, notamment celle transférée dans le cadre de la décentralisation, de donner déjà les bases type des risques associés et des mesures de prévention à mettre en place.

Nous nous y sommes refusés jusqu'à maintenant pour que les services s'approprient les démarches, mais l'espace-temps se resserrant, nous allons certainement être conduits à

sortir une circulaire. Cette dernière devrait souligner la nécessité de mettre en place des 'outils permettant aux services qui ont connu des difficultés jusqu'à aujourd'hui pour réaliser le document unique et ainsi envisager le transfert de nos agents dans nos organisations de travail dans de bonnes conditions. Je sais que cela ne sera pas facile.

Une participante

Je ne sais pas si vous serez dans la même problématique que la nôtre, à savoir que, dans le même établissement scolaire, nous aurons des parties décentralisées et d'autres non. Pour nous, juridiquement, qui va élaborer le document unique ? Je pose la question juridique, je n'ai pas de réponse. C'est une interrogation profonde.

Brigitte THORIN

La seule solution, pour nous, est de faire le document unique avant le transfert des ouvriers professionnels auprès des conseils généraux. Après, ceux qui seront transférés entrent pleinement sous la responsabilité du président du Conseil général. Ce n'est donc plus de notre ressort.

Quant aux services qui seront quand même mis à la disposition du Conseil général avant transfert du service, nous en assumerons encore la responsabilité. C'est la raison pour laquelle, dans tous les cas, c'est à nous de le faire et le plus rapidement possible.

Un participant

Je souhaiterais connaître les pratiques actuelles de l'Inspection du travail sur le contrôle du document unique. Est-ce simplement un contrôle formel de présence ou d'existence du document unique ? Ou est-ce que l'Inspection du travail accompagne et va approfondir son contenu ?

Si l'on fait un parallèle public/privé, dans le secteur privé, les contrôles sont effectués par l'Inspection du travail mais aussi par les CRAM effectués par des techniciens ou des ingénieurs. Or, dans la Fonction publique, mis à part l'enseignement supérieur qui comporte des ingénieurs hygiène et sécurité, je ne connais pas beaucoup d'administrations qui, au-delà de quelques ACMO administratifs, ne s'appuient pas uniquement sur des inspecteurs hygiène et sécurité. Or, ces derniers n'ont pas forcément tous une formation technique ou scientifique pour appréhender certains risques.

Puisque nous sommes sous l'égide de l'INT et de la Fonction publique, je voudrais savoir ce que la Fonction publique envisage de faire dans le domaine de la formation. Il faudrait aussi que l'INT nous dise, en termes d'échange d'expériences, ce qui se fait dans le secteur privé au sein de l'Inspection du travail ?

Jean-Pierre CHASSINE, inspecteur général des affaires sociales

Je ne voudrais pas qu'il y ait la moindre confusion sur la nature de nos débats d'aujourd'hui. Nous ne sommes pas dans un système où l'Inspection du travail, au sens où elle existe actuellement en France depuis 1992, est légitime à intervenir. Elle ne l'est que dans des cas très précis qui figurent dans le décret, comme les situations de danger grave et imminent. Là, nous ne sommes pas du tout dans ce cas de figure.

Cela ne signifie pas qu'il y a, entre les deux systèmes, le mur de Berlin, puisqu'il y a, au contraire, des situations de co-interventions possibles, lorsqu'il s'agit d'un immeuble sur lequel des travaux sont conduits par des entreprises relevant de l'Inspection du travail. Là, nous sommes dans un travail de coopération.

Mais en aucun cas, l'Inspection du travail n'a qualité à intervenir pour apprécier la portée, même l'absence ou l'existence du document unique. Je suis désolé, mais nous sommes vraiment dans un système d'autorité qui serait, si elle intervenait, incompétente. Je rappelle simplement, non pour faire du juridisme, que l'intervention d'une autorité incompétente est juridiquement nulle ; cela veut dire qu'elle est censée n'avoir jamais existé.

En revanche, il peut y avoir coopération entre les deux systèmes sur un objet partagé, comme des travaux réalisés par une entreprise, par exemple le contrôle des IHS affaires sociales dans le système d'amiante ou des rénovations de locaux. Il peut y avoir co-activité et, à ce moment-là, une intervention croisée de chacun sur son champ respectif, mais en aucun cas de relation de contrôle par l'Inspection du travail de droit commun du document unique émanant de la Fonction publique.

Pascal BEAU

Je crois que vous faites référence aux IHS, et non à l'Inspection du travail ?

Jean-Pierre CHASSINE

Ce n'était pas tout à fait la question. J'ai bien conscience que l'Inspection du travail n'a pas une compétence de droit commun pour la Fonction publique. La question était de savoir comment aujourd'hui dans le domaine de sa compétence, c'est-à-dire le secteur privé, secteur commercial et marchand, l'Inspection du travail contrôle l'existence des documents uniques ou si elle va jusqu'à analyser le contenu des documents uniques. Au-delà de ce problème, quelle est la place respective des formations techniques et des formations juridiques ?

Brigitte THORIN

Au ministère de l'équipement, nous avons des référentiels d'inspection réalisés par les missions d'inspection, par l'Inspection générale. Le document unique fait partie du référentiel d'inspection.

Ce dernier est plus ou moins à constituer de manière précise sur la qualité du document unique, mais quand les IHS font une inspection, ils ne s'arrêtent pas à « y a-t-il ou non un document unique ? ». Ils s'intéressent à la démarche mise en place, à ce qui se trouve à l'intérieur du document unique et, bien entendu, aux actions qui résultent de l'évaluation des risques. Cela fait l'objet d'un référentiel plus ou moins structuré aujourd'hui, en tout cas en cours de structuration.

Un participant

Je voudrais poser une question à ceux sans doute qui ont mis le dispositif en place depuis le plus grand nombre d'années, c'est-à-dire l'équipement. Peut-on commencer, depuis 1982, à faire un parallèle entre ce qui s'est passé au niveau de la mise en place du dispositif hygiène et sécurité, dans lequel s'inscrit le document unique, et l'évolution de l'accidentologie et des maladies professionnelles dans votre ministère ?

En 1982, on constatait 30 décès par an. Nous n'en sommes plus qu'à 3, même si c'est encore 3 de trop. On peut imaginer, derrière cela, qu'il s'est produit un apport fort du dispositif hygiène et sécurité. Pourrait-on, non pas établir un bilan, mais voir quel est l'apport du dispositif hygiène et sécurité dans sa généralité sur cette accidentologie, sur

les maladies professionnelles et sur ce que l'on pourrait envisager comme évolution prochaine ? C'est quand même, me semble-t-il, l'objectif final, le nôtre, à tous.

Brigitte THORIN

Au ministère de l'équipement, nos accidents du travail suivent une courbe de diminution. Cela étant, en même temps, la gravité augmente. Nous avons donc, encore et toujours, des choses à faire. En matière de sécurité, rien n'est jamais acquis.

A mon sens, ce qui est important dans la démarche du document unique, comme dans toutes les démarches de prévention au ministère de l'Équipement, c'est l'appropriation par les services du « penser prévention » au quotidien. Là aussi, nous avons encore beaucoup à faire. Nous ne sommes pas passés encore du discours à la réalité partout. Les démarches de réalisation du document unique permettent d'enclencher cette appropriation par les services du « penser prévention » là où cela n'était pas fait. De toute façon, rien n'est acquis car nous avons un tel « *turnover* » dans nos services qu'il faut recommencer régulièrement.

Par rapport au plan de prévention hygiène et sécurité que nous avons mis en place à partir de 1991, le document unique ressemble beaucoup à ce que nous faisons en 1991, mais ce n' était qu'une ébauche à cette époque.

Nous avons mûri, avec l'expérience depuis 1991, et nous sommes face à une obligation réglementaire. Nous nous rendons compte, au ministère de l'Équipement, où nous avons quand même une antériorité de 10 ans par rapport à la sortie du décret, que 30 % de nos services n'ont pas engagé la démarche du document unique.

Est-ce nécessaire, compte tenu de l'évolution des risques dans nos structures ? Bien sûr, car si nous nous sommes concentrés sur les accidents du travail chez nous et que nous avons été amenés à améliorer nos organisations du travail, nous n'avons quand même pas fait grand-chose sur le plan des maladies professionnelles. Si un indicateur est inquiétant aujourd'hui, c'est bien celui de l'augmentation des déclarations de maladie professionnelle, du ministère de l'équipement comme ailleurs.

A mon avis, ces démarches doivent être inscrites dans la durée. Elles peuvent changer d'une époque à une autre de sujet de focalisation, mais elles restent nécessaires sur la durée, cela me paraît évident.

Hélène VAN DE WALLE

Au sein du ministère des Finances, nous souhaitons créer un Observatoire de la santé au travail. J'ai parlé simplement du programme de prévention tout à l'heure, mais notre intention est également de s'intéresser :

- aux indicateurs *a priori* que sont les problèmes de santé des agents, renseignés par les médecins. Je pense que cela peut être un indicateur extrêmement intéressant au niveau national : savoir si une unité de travail présente plus de problèmes de santé qu'une autre et pourquoi ;

- aux indicateurs *a posteriori* comme les arrêts maladie, congés longue maladie, congés grave maladie, congés longue durée, accidents du travail et maladies professionnelles.

Je pense que tous ces indicateurs *a priori* et *a posteriori* au niveau central sont une démarche très intéressante. Il est évident que nous ne pourrions pas parler de cela au

niveau d'un département, voire même d'une région, mais au niveau central, c'est très important.

Pascal BEAU

Quel est l'apport de la Fonction publique en terme méthodologique ?

Pierre GABETTE

Tout d'abord, il me semble que les programmes de prévention élaborés dans l'ensemble des ministères doivent comporter des indicateurs de résultat, afin de pouvoir mesurer l'efficacité de cette politique.

Ce ne sont pas les seuls, mais les maladies professionnelles, les accidents du travail, leur durée, leur fréquence sont des indicateurs absolument indispensables ; sinon, on ne peut pas mesurer l'efficacité d'une politique de prévention.

Au-delà, nous élaborons chaque année une enquête annuelle sur les accidents du travail et les maladies professionnelles dans l'ensemble de la Fonction publique. J'espère que l'on vous communique ses résultats qui sont relativement significatifs.

Néanmoins, je suis toujours assez surpris des réponses des ministères. Nous conduisons deux enquêtes : l'une sur l'application du décret du 28 mai 1982 et l'autre sur les accidents et les maladies professionnelles. Or, je me rends compte qu'il existe toujours une déconnexion totale au sein des ministères entre les services d'hygiène et sécurité, qui nous répondent sur le volet hygiène et sécurité, et les services de gestion qui, eux, sont compétents pour nous répondre sur le volet accidents du travail et maladies professionnelles.

Il faut que nous arrivions à discuter avec les ministères pour voir comment nous pouvons - le document unique et les programmes de prévention peuvent nous aider à le faire - réaliser cette synthèse au sein des ministères pour qu'il y ait une collaboration étroite entre les services hygiène et sécurité et les services gestionnaires qui, eux, font un travail de recensement. A cet égard, il faut essayer de déterminer une méthodologie pour arriver à avoir cette approche relativement cohérente et que nous souhaitons développer dans les années à venir.

Claude HUMBERT

L'outil statistique que tout le monde réclame est utilisé par la Caisse nationale d'assurance maladie. Il serait peut-être intéressant de l'utiliser.

Pierre GABETTE

Avec l'enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles utilisé par la Fonction publique, nous disposons à peu près des mêmes éléments statistiques.

Une participante

Nous sommes un petit ministère et nous n'allons pas vous parler de très grandes choses sur le document unique, mais il me semble quand même que d'autres démarches peuvent avoir de l'intérêt, même si aujourd'hui, en matière de statistiques sur la réalisation du document unique, effectivement, nous ne battons pas des records, loin de là.

L'inspection hygiène et sécurité au ministère de la Justice a été créée voici cinq ans. Elle a le mérite d'être rattachée directement à l'Inspection générale, peut donc avoir une vision d'ensemble sur ce ministère qui comporte plusieurs directions. A l'issue de cinq années de pratique, nous nous sommes aperçu - ce qui aujourd'hui est beaucoup évoqué au niveau du document unique - que l'amélioration des conditions de travail des agents et de la sécurité des personnes nécessite avant tout une importante prise de conscience et une mobilisation des personnels à tous les échelons de la hiérarchie. Si les moyens financiers et techniques sont nécessaires pour permettre des améliorations significatives, il est clair que bien d'autres éléments sont en jeu.

Pour nous, la parution du décret du 5 novembre 2001, créant pour les chefs de service l'obligation de formaliser dans ce document unique, mis à jour annuellement les résultats de l'évaluation des risques professionnels, est un élément capital pour dynamiser cette démarche de prise en compte du thème de l'hygiène et de la sécurité.

Surtout, elle présente l'intérêt d'une approche nationale et interdirectionnelle. C'est ainsi que les travaux pour l'élaboration du document unique ont été conduits sous l'égide de la Direction de l'administration générale et de l'équipement, avec la participation des IHS et que cela a abouti à la publication d'une circulaire, certes, du 18 mai 2004 - nous avons beaucoup de retard -, accompagnée d'un modèle de document unique.

Ceci veut dire, à travers ce document unique, que les différentes Directions du ministère essayent de conduire une action dynamique et que ce document unique peut constituer un levier afin de mettre en action un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des agents.

C'est la raison pour laquelle, en tant qu'IHS, nous ne nous sommes pas investi dans une mission de contrôle, mais bien dans un apport d'aide méthodologique, pour la mise en place de ce document unique. Actuellement, dans certaines directions de ce ministère, nous participons activement à la mise en place des réunions et réalisons un apport, toujours méthodologique, de manière que ce document unique progresse assez rapidement. L'objectif est, pour certaines directions - pas toutes, forcément -, d'aboutir à une partie de la mise en place pour la fin de l'année 2005.

Nous avons un ministère à forte dominance d'activité tertiaire. Il nous a donc fallu beaucoup plus de temps qu'au ministère de l'Équipement pour ancrer cette culture de prévention. Le principe de réalité que constituent les accidents du travail ou les maladies professionnelles était certainement moins prégnant dans notre ministère. Mais d'autres ministères peuvent avoir la même expérience et certaines approches méritent d'être signalées.

Jean-PierreCHASSINE

Je voudrais apporter une information en ce qui concerne les statistiques. Il existe plusieurs systèmes de décompte des statistiques dans le secteur privé, hors champ de notre réunion, qui ne concernent pas seulement le régime général de Sécurité sociale mais aussi les régimes particuliers, notamment celui de l'agriculture.

C'est un premier point d'information : ces statistiques sont faites suivant des logiques qui diffèrent assez substantiellement, comme on a pu s'en rendre compte parfois. A telle enseigne que l'Inspection générale des affaires sociales a été saisie par les ministres concernés d'une demande de rapport sur cette question qui englobe l'ensemble des

champs de détection des éléments d'appréciation du risque professionnel, c'est-à-dire accidents du travail et maladies professionnelles, et par conséquent aussi le champ Fonction publique.

Puisque Pierre Gabette est intervenu sur ce sujet, j'en profite pour attirer son attention sur le fait que mes collègues ne savaient pas vraiment quels étaient les interlocuteurs au niveau de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique sur ce thème. Je me suis permis de donner des noms de façon qu'ils puissent vous contacter, dans l'idée de faire un état des lieux précis des systèmes de repérage. L'autre aspect de la mission est de déceler les points de convergence permettant d'avoir des informations comparables entre les activités de même nature.

Dans le secteur privé, il y a aussi des activités tertiaires. Par conséquent, il est possible de comparer une très grosse caisse primaire de sécurité sociale et l'administration du ministère de la Justice. Pardonnez-moi, mais je crois que c'est comparable du point de vue du risque professionnel.

Ce travail pourrait, en effet, nourrir des évolutions, en particulier dans le champ des administrations publiques, sur le mode d'appréhension du risque.

Pascal BEAU

Pour quand est-ce ?

Jean-Pierre CHASSINE

Je ne fais pas partie de cette mission.

Un participant

J'ai une question qui rejoindra la remarque de M. Gabette. Comment voyez-vous l'intégration du document unique dans la gestion des services en matière de ressources humaines ? Existente-t-il des expériences menées dans ce domaine ?

Brigitte THORIN

Au ministère de l'Équipement, il n'y a pas de loi générale pour répondre à cette question. Cela dépend, évidemment, de l'implication du chef de service et de l'ensemble des équipes du service. Mais on peut remarquer que, pour les services les plus avancés dans la réalisation des plans de prévention hygiène et sécurité qui résultent de la démarche de document unique ou qui sont antérieurs à la mise en œuvre du document unique, on trouve des plans d'actions qui comportent, par exemple, en sous-action, l'évaluation du cadre non seulement sur la qualité de service qu'il met en œuvre, sur le service qu'il doit produire, mais aussi sur la façon dont il manage la prévention dans son service. On mesure cela avec des indicateurs « évolution du taux d'accidents du travail avec ou sans arrêt de travail ».

Pour les autres services, nous n'avons pas d'information sur les évaluations des mesures mises en place, d'actions systématiques. Néanmoins, la réflexion autour du document unique, les échanges entre les agents, la ligne hiérarchique et le chef de service concernant les risques liés aux organisations du travail mises en place doivent conduire à améliorer l'action au quotidien de chacun de ces services.

Pascal BEAU

Retrouve-t-on cette évolution dans d'autres secteurs ?

Jean-Louis BARRAULT

En termes de gestion des ressources humaines, sujet évoqué, la formation est un élément important de la dimension gestion des ressources humaines, pour toutes les actions que nous avons déjà organisées et celles qui vont résulter du document unique.

Parallèlement, comme le disait Brigitte Thorin, en plus du terme d'évaluation managériale et de ce que l'on appelle le contrôle hiérarchique, qui sont aussi une composante importante de la gestion des ressources humaines, le volet hygiène et sécurité est chez nous un aspect très important.

De plus, toutes ces politiques et tous ces plans d'actions sont, chez nous, passés au crible du comité de direction, comprenant tous les chefs de service et la direction. La dimension managériale est forcément prise en compte. Pour moi, cela ne semble pas du tout ambigu.

C'était le commentaire que je souhaitais apporter : la liaison entre les actions « plan d'actions prévention/document unique » et l'aspect gestion des ressources humaines.

Un participant

Mon observation concerne le parallèle Inspection du travail et Inspection hygiène et sécurité. Il me paraît important, car il nous a été dit lors de notre formation initiale et confirmé à travers les stages pratiques que nous avons faits, que l'Inspection du travail a surtout regard sur la remontée des documents uniques mais pas du tout sur les contenus. Quand on regarde la circulaire Perben, les instructions données aux parquets généraux sont simplement de contrôler l'existence de la démarche de document unique, et pas du tout sur le fond en termes de culture de résultat.

Les inspecteurs du travail nous disaient : « Nous sommes trop chargés, nous avons bien d'autres choses à faire. Ce qui importe, c'est d'avoir un document unique élaboré. » Je n'ai pas de commentaire à faire à cet égard ; je ne suis pas inspecteur du travail.

En revanche, pour nous, il est important d'aller au-delà de la simple remontée. La culture de résultat qui s'impose à nous, de toute façon, à travers la LOLF ou à travers notre propre démarche, va bien nous obliger à regarder ce qui se pratique dans les différents services, à voir un peu comment concrètement nos observations, nos réserves, notre position de texte vont contribuer à la mise en place du document unique.

Je prends un exemple : l'un des services qui rentre dans mon périmètre d'inspection au ministère de la culture, a fait évoluer son approche du document unique a changé depuis les premières visites que j'ai faites. Les agents se focalisaient sur les procédures et pas assez sur la connaissance des risques, l'anticipation et la préparation de résultat, avec la possibilité de se doter d'une procédure d'évaluation pour évoluer.

Une participante

Je voudrais simplement savoir, pour les ministères qui sont très avancés dans l'élaboration du document unique, s'il a été fait appel à des sociétés privées extérieures pour la rédaction des risques et, si oui, à quel coût ?

Marianne BOIVIN

Je sais que des universités, très peu nombreuses, ont fait ou souhaitent faire appel à des sociétés privées et donc externaliser tout ce travail, mais je n'ai pas le coût car cela ne concernait pas ma propre université.

Quelques universités, elles sont rares, n'ont pas souhaité utiliser le guide que nous avons établi ; elles ont donc choisi une autre méthode de travail et voudraient externaliser ces travaux. Je ne suis pas persuadée qu'en faisant l'économie d'une implication réelle des agents des services, on puisse plus rapidement les amener à une culture de sécurité. La direction a l'impression de faire son travail car elle considère que c'est un document administratif de plus à remplir, mais la finalité de l'évaluation des risques, ce n'est pas cela.

La même participante

C'est tout de même une possibilité décrite dans le décret, dans la circulaire d'application.

Hélène VAN DE WALLE

Le but du document unique est de se retrouver autour d'une table et de discuter des risques professionnels. Comment quelqu'un d'extérieur peut-il connaître les risques professionnels, si un catalogue n'est pas établi à l'avance ? Cela paraît difficile.

Marianne BOIVIN

J'ajouterai que des disciplines, notamment dans la recherche, sont quand même très spécifiques. Je vois mal quelqu'un de l'APAVE, qui ne connaît absolument pas les objectifs de la manipulation mise en œuvre, capable de vraiment évaluer un risque. Seuls les utilisateurs peuvent le faire. Ils connaissent leur matériel, leurs objectifs, les produits utilisés et ce qu'ils font réellement avec tous ces équipements.

La même participante

J'en conviens, mais, comme c'est une possibilité réglementaire, je souhaitais savoir si certains employeurs l'avaient utilisée.

Un participant

Pour compléter ce que dit Marianne Boivin, il me semble que l'apport des sociétés extérieures qui interviennent dans certaines universités se place bien dans un cadre méthodologique et de coordination. Vous avez peut-être des expériences différentes, mais je n'ai pas rencontré d'entreprises extérieures qui faisaient l'évaluation des risques à la place des utilisateurs. En revanche, ils viennent compléter l'action de l'ingénieur sécurité ou le suppléer.

Pascal BEAU

Ce n'est donc pas une substitution complète sur le champ de responsabilité, c'est un accompagnement. C'est peut-être ainsi qu'il faut comprendre la problématique.

Un participant

J'apporterai une précision. A la Direction des archives de France, il a été fait appel à une société extérieure qui, finalement, s'est limitée à de la formation. L'idée d'aller au-delà pour cette élaboration a été abandonnée. C'est le guide qui a été élaboré, qui vient d'être validé par le CHS ministériel, que nous avons déjà diffusé en anticipation, qui

sera repris avec l'aide des inspecteurs en hygiène et sécurité pour pouvoir conduire cette élaboration. Faire appel à une société extérieure a donc été complètement abandonné car cela ne répondait pas notamment à l'objectif d'associer les personnels.

Pascal BEAU

Y a-t-il des ministères plus avancés que d'autres dans l'amélioration de la méthodologie que le guide induit ou non ?

Brigitte THORIN

Pour le ministère de l'Équipement, le guide est très méthodologique. Sur le terrain, il est parfois difficile d'appliquer la méthode de cette façon, pour des raisons qui peuvent être très différenciées dans le temps et dans l'espace, comme l'implication des cadres de haut niveau, des cadres intermédiaires ou des agents eux-mêmes, comme l'absence de médecin de prévention ou d'ACMO.

Pour toutes ces raisons, parfois, il est difficile d'appliquer la méthode. Dans certaines DDE les risques ne sont pas uniquement à l'activité d'entretien des routes ou aux activités tertiaires, il y a aussi l'entretien des voies navigables ou des ports. Ces dernières activités échoient à un tout petit service qui représente 30 personnes sur la DDE qui en contient 1 000. Or, ces risques sont très spécifiques et limités et posent des problèmes dans leur intégration au document unique du service.

Pour toutes ces raisons, les services peuvent être conduits à certains moments à adapter un peu la méthode proposée et faire appel à l'ANACT pour les aider à réaliser au moins un recensement des risques, un référentiel, et quelques actions à mettre en face. Cela est notamment le cas pour les services de voie maritime que je viens de citer. Néanmoins, l'aide méthodologique apportée par une entreprise extérieure ne peut se substituer à l'évaluation des risques car il n'y a que les services qui peuvent le réaliser de manière optimale.

Un participant

Je voudrais revenir sur les rapports cordiaux entre l'Inspection du travail et la Fonction publique, et le ministère de l'Éducation nationale. Il existe au moins un cas de figure dans lequel l'Inspection du travail peut intervenir dans notre sphère, c'est la dérogation accordée aux élèves mineurs pour travailler sur machine dangereuse. Il est arrivé déjà le fait que l'Inspection du travail refuse d'accorder cette dérogation de travail sur machine dangereuse, au motif que le document unique n'était pas bouclé.

Un participant

Je le confirme.

4 LES FONCTIONS D'INSPECTION EN HYGIENE ET SECURITE DANS LA GESTION PREVISIONNELLE DES RISQUES PROFESSIONNELS

Participaient à la table ronde :

Jean VINIT, inspecteur hygiène et sécurité, *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Cyrille GERME, inspecteur hygiène et sécurité, *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Claude VANHOUTTE, inspecteur hygiène et sécurité, *ministère de l'équipement*

Yves BENEDETTI, inspecteur hygiène et sécurité, *ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

Jean-Pierre CHASSINE, inspecteur général des affaires sociales, *ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale*

Christophe CONAN, inspecteur hygiène et sécurité, *ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité*

Pascal BEAU

Nous abordons le thème de cet après-midi des fonctions des inspecteurs d'hygiène et de sécurité, que vous êtes, dans la gestion prévisionnelle des risques professionnels. C'est un sujet que tout le monde maîtrise bien *a priori*, mais qui justifie une réflexion, un approfondissement et même une confrontation de points de vue. On sentait bien ce matin un débat un peu latent sur les frontières entre le contrôle, le conseil, l'audit, l'aide ; ce mot a été à plusieurs reprises mis en exergue. Bref, sans tomber dans un débat sur la quintessence de tout, il est quand même utile de s'apercevoir que la démarche du document unique bouscule un peu l'ordonnancement traditionnel des périmètres des uns et des autres.

Ce qui apparaît au cœur de la problématique du positionnement de l'inspecteur d'hygiène et de sécurité, ce n'est pas tant la méthodologie, cela a été évoqué ce matin - il n'est pas forcément utile d'y revenir, même si les domaines ou les champs de réflexion se chevauchent -, mais le positionnement stratégique de l'inspecteur d'hygiène et de sécurité dans la dynamique née de la mise en place du document unique, eu égard à ses missions fondamentales, ses missions historiques. Je le rappelle, elles n'ont pas été juridiquement modifiées. En pratique, l'articulation de ces missions et le positionnement de l'inspecteur en hygiène et sécurité semble beaucoup moins évidente. Il est partie prenante et, en même temps, doit avoir une distance. Il remplit à la fois cette fonction de contrôle, d'appui, de conseil. Peut-être que de cette réflexion, ne naîtra pas forcément une synthèse aisée. Nous sommes peut-être dans une période de transition sur des réflexions stratégiques.

Les démarches entreprises par les IHS dans l'élaboration du document unique : entre conseil et audit

Yves BENEDETTI

La mise en place des outils nécessaires à la mise en œuvre du document unique a été l'un des premiers chantiers auxquels nous nous sommes attelés. Nous avons été recrutés massivement en 2002. Dès 2003, nous avons, comme beaucoup d'entre vous, participé à des travaux préparatoires dans nos ministères. Nous avons élaboré, avec les médecins de prévention, dans le cadre de groupes de travail, des fiches de risques professionnels et un petit guide méthodologique, avec non seulement des membres des réseaux des inspecteurs hygiène et sécurité et les médecins de prévention mais aussi l'administration centrale du ministère.

Ensuite, comme dans beaucoup de départements ministériels, nous nous sommes lancés dans une phase d'expérimentation. Sept sites ont été choisis dans notre ministère, auprès desquels ce guide méthodologie et ces fiches de risques ont été diffusés.

Nous remplissions là notre mission de conseillers de l'administration centrale et d'experts dans le domaine particulier de l'hygiène et de la sécurité.

Nous avons apporté notre expertise et nos conseils à ces groupes de travail, ainsi que notre soutien aux sites expérimentateurs. Ils étaient parfois un peu démunis, dans la mesure où tous les acteurs de l'hygiène et de la sécurité n'étaient pas nécessairement réunis sur ces sites, notamment les ACO. En leur absence, nous avons participé - et peut-être plus activement que nous n'aurions dû le faire - à la rédaction de ces documents uniques.

Ce rôle de conseil, effectivement, surtout au niveau de l'administration centrale, nous l'avons poursuivi jusqu'à la fin de l'expérimentation. Lors de la dernière phase d'élaboration, nous avons, à ce moment-là, amendé les guides méthodologiques que nous avons diffusés. Nous avons aussi élaboré, grâce au concours de certains membres de notre réseau qui avaient des compétences informatiques plus particulièrement développées, un petit logiciel d'aide à la rédaction du document qui permet sa mise en place et sa réactualisation, annuelle au moins.

Nous arrivons au terme de la procédure d'élaboration. Les outils sont désormais opérationnels ; ils ont été testés sur des sites expérimentateurs. Maintenant, nous sommes arrivés à la phase de généralisation de la mise en place de ce document unique et les outils que nous avons élaborés sont présentés aux comités d'hygiène et de sécurité centraux du ministère. Si ces outils sont validés, la généralisation devrait suivre dans très peu de temps.

Notre activité de conseil ne va pas s'arrêter là pour autant, dans la mesure où la circulaire est prête, et qu'elle n'attend que la validation de ces outils pour être diffusée. Elle prévoit que soit diffusé aux services ce guide, ce logiciel d'aide à la rédaction et que les inspecteurs d'hygiène et de sécurité s'engagent sur le second semestre 2005 dans une démarche d'information des chefs de service et de leurs collaborateurs. Nous allons organiser, chacun sur nos zones de compétence, une journée d'information à l'intention de ces acteurs.

C'est toujours une action de conseil, mais cette fois-ci au niveau local et au niveau des chefs de service.

Après, pour ce qui est du document unique, je considérerais qu'il va vivre sa vie et nous échapper. Finalement, il va vivre sa vie administrative et, nous, nous n'y participerons plus vraiment.

Nous aurons peut-être quelques conseils à donner aux ACMO qui souhaiteront recueillir notre expertise, mais *a priori* nous entrerons à ce moment-là dans un rôle de contrôle, de vérification. Nous aurons aussi très probablement un rôle de contrôle du contenu de ce document. Il est évident que nous ne pourrions pas nous limiter simplement à vérifier son existence.

Nous contrôlerons ce que contiennent ces documents dans la mesure où nous irons sur les sites. Le problème de leur appréciation est lié aussi à la multiplicité des sites que nous avons dans nos zones de compétence et à notre faiblesse numérique. Nous sommes une douzaine d'inspecteurs hygiène et sécurité au ministère de l'Intérieur ; sur ma zone de compétence, je dois avoir 500 ou 600 sites. Il me sera difficile de contrôler l'existence de tous ces documents uniques et leur pertinence, autrement que dans le cadre des inspections. Or nous n'effectuons qu'une dizaine d'inspections par an.

Yves BENEDETTI

Pour l'instant, nous nous sommes limités à cette fonction. La mise en place du document unique n'a pas encore assez d'ancienneté pour que nous puissions gérer les choses.

De manière plus générale, l'intervention de l'inspecteur hygiène et sécurité au sein des services relève-t-elle réellement d'une activité de contrôle ou a-t-elle tendance à glisser vers une fonction d'audit ?

Claude VANHOUTTE

Je ferais la différence entre inspection et audit. Même s'il y a beaucoup de points communs, l'inspection, pour moi, est encadrée par un référentiel réglementaire. Là, on fait vraiment de l'inspection. S'agissant de l'audit, celui-ci repose sur un référentiel qui n'est pas forcément réglementaire.

La politique d'un service en termes de santé est un bon exemple de référentiel non réglementaire. L'enjeu principal consiste à identifier comment le service traduit localement les finalités et les objectifs exprimés par les directives européennes et les directives de son ministère. Or, cette politique au niveau local ne comporte pas exclusivement des normes réglementaires. Elle consiste également en la mise en place de mesures organisationnelles. L'audit liée à l'activité de l'inspection permet de comprendre le service, de se mettre à la place des personnes et de les aider à s'améliorer.

Pascal BEAU

Est-ce à dire que la fonction de contrôle est officielle et que l'audit implique une analyse complémentaire et plus approfondie du fonctionnement du service.

Claude VANHOUTTE

Ce sont les deux en même temps.

L'audit n'est pas forcément du conseil. Une mission d'inspection peut se présenter sous trois cas de figure :

- les éléments contrôlés sont conformes aux textes réglementaires, aucune action correctrice ne doit être entreprise ;

- certains éléments ne sont pas conformes, il faut approfondir et identifier les causes de cette absence de conformité. Cette phase de recherche conduit à effectuer un travail d'audit et à donner des conseils.

- les règles ne sont pas du tout appliquées. Ce troisième cas de figure existe et se retrouve assez souvent. Dans une telle situation, l'inspecteur est amené à rechercher les motifs de cette non-conformité. De manière générale, deux types de réponses sont avancées. La première consiste à exprimer la méconnaissance des textes réglementaires. La seconde repose sur l'absence de moyens affichée qui cache dans certains cas une absence manifeste de volonté.

L'intérêt de l'audit, à mon avis, dépend de la capacité d'écoute de l'inspecteur qui va ainsi pouvoir déterminer les points de blocage et les motifs structurels qui contribuent aux dysfonctionnements constatés. C'est dans une telle optique que j'ai mis en place un outil d'auto-évaluation.

L'organisation du ministère s'appuie sur une grande autonomie laissée aux chefs de service. Le guide de méthodologie a été établi afin d'exposer les finalités du document unique tout en laissant le choix aux responsables des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Cette initiative a posé plus de problèmes qu'elle n'a apporté d'aide concrète notamment aux ACMO. Certains m'ont demandé conseil. Je ne leur ai pas apporté mon concours immédiatement afin qu'ils s'approprient les différents problèmes posés par la mise en place du document unique. Par la suite, je leur ai proposé de collaborer à une grille d'auto-évaluation.

Celle-ci ne tient pas lieu de document unique qui est davantage un diagnostic qu'un système de management de la santé, qui, lui, est défini par un décret. Ce dernier oblige à actualiser le document unique tous les ans.

Nous avons réussi à établir des grilles d'auto-évaluation en cinq séances de travail. Même si le projet demeure modeste, ces grilles permettent de voir si tout a été entrepris pour établir un document unique qui corresponde aux besoins des services. En effet, la grille d'auto-évaluation n'est pas celle de l'inspecteur mais celle du service. Sinon, il est inutile de se lancer là-dedans.

Ces grilles ont été testées par un service la semaine dernière. Nous avons pris un service qui avait presque terminé son document unique. Par groupe de trois, ils ont fait « l'auto-évaluation » - entre guillemets, car ce n'était pas leur service - de ce document unique. A l'heure actuelle, quatre équipes ont établi des grilles d'auto-évaluation dont le résultat le parviendra très prochainement pour la consolidation des grilles définitives.

En résumé, pour ceux qui ont fait du management de la qualité, les services font de l'audit interne et l'inspecteur en hygiène et sécurité fait de l'audit externe même si je ne me contente pas d'un audit externe sur dossier. Les premiers résultats du test des grilles d'évaluation révèlent un certain nombre d'écueils dans la démarche mise en place pour la réalisation du document unique :

1. l'absence d'appropriation de ces grilles qui font ressortir l'ensemble des obstacles à une politique de prévention auxquels les services sont confrontés. Les premiers résultats des tests révèlent que les ACMO du service concerné considèrent que ces grilles d'auto-évaluation sont les leurs et non celles de l'inspecteur en hygiène et sécurité.
2. les risques de l'encadrement supérieur n'ont pas été pris en compte. C'est un problème que l'on retrouve probablement ailleurs, mais ce n'est pas normal. Le chef de service rencontre des risques professionnels comme tout le monde et dont il faut tenir compte.
3. l'omission du risque routier domicile/travail. La raison vient du fait que les agents considèrent ce risque comme relevant de leur vie privée.
4. la gestion documentaire. L'élaboration du document unique implique de prendre un certain nombre de décisions comme par exemple, la hiérarchisation des risques. Ces différentes orientations et les motifs qui les fondent nécessitent d'être disponibles à tout moment pour garder une certaine cohérence dans l'évolution du document unique. En d'autres termes, la mise en place du document unique nécessite l'organisation de l'historique et d'assurer en quelque sorte la traçabilité des décisions prises. e retrouve assez démuné quelques années plus tard.
5. l'importance de la communication en interne. L'expérience révèle que celle-ci n'était pas forcément perçue par l'encadrement supérieur ou de certains chefs d'équipe. Lorsque l'on met en place un plan de communication, il est important d'évaluer si l'information est bien comprise voire même si elle a été lue. Certains services utilisent l'intranet comme le gage infaillible d'une communication réussie et considèrent que la diffusion d'information sur l'intranet constitue en elle-même la communication. Or, ce n'est pas évident. Il faut évaluer la politique de communication entreprise.
6. la difficile sensibilisation des cadres aux risques professionnels. Cela peut être un risque différé et ils n'en ont pas vraiment conscience. Ils ne se sentent pas concernés par les maladies professionnelles. Ils ont encore moins l'habitude de parler d'organisation du travail, ou de préparation du travail. Cela pose donc des problèmes pour la mise en place d'une politique de santé au travail.

En revanche, par les méthodes de management du risque, il est possible de sensibiliser l'ensemble des agents d'un service, notamment en abordant le risque financier que représente le coût financier d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Pour conclure, les grilles d'auto-évaluation apparaissent être un outil d'aide bien intégré par les services. L'enjeu porte désormais sur l'auto-évaluation du cycle de vie du document unique. Arrivé à cette phase de maturité, la grille d'auto-évaluation devrait devenir un outil véritablement intéressant.

Christophe CONAN

Face à la question de la distinction entre les missions d'inspection, de conseil et d'audit, j'ai tendance à réagir par pragmatisme et à considérer l'objectif final qui demeure l'amélioration des conditions de travail et la diminution des accidents. Même si les inspecteurs en hygiène et sécurité remplissent un fonction de contrôle avant tout. Lorsqu'un service rencontre des difficultés dans l'application de normes réglementaires, je pense qu'il ne faut pas hésiter à prendre son bâton de pèlerin et à essayer d'aider, d'accompagner peut-être plus fortement que ce que les textes laisseraient penser, afin de faire avancer la politique de santé au travail au sein du service en question. Cela peut permettre notamment, par la suite, de demander au service les raisons pour lesquelles il existe des retards et des dysfonctionnements car ils ne peuvent plus prétendre ignorer les règles applicables.

Je sais que nous ne sommes pas tout à fait d'accord, les uns et les autres, sur la méthode. Mais je crois que l'amélioration des conditions de travail nécessite de trouver des limites en fonction des situations pour identifier jusqu'où doit aller les actions de l'inspecteur en hygiène et sécurité en matière de conseil.

Pour ma part, je n'ai pas hésité à procéder comme au ministère de l'intérieur, en participant activement à certains groupes d'analyse, quitte à aller jusqu'à pratiquement la rédaction du document unique. Je parle essentiellement pour l'administration centrale, car les principaux blocages se situaient à ce niveau.

En revanche, la limite à ne pas dépasser porte sur la mise en place du programme de prévention. Ce dernier relève de la compétence du CHS.

Durant la phase d'élaboration du document unique, les inspecteurs en hygiène et sécurité du ministère de l'agriculture ont apporté toute l'aide technique, toute l'expertise qu'ils devaient apporter. En revanche, la décision finale revient au chef d'établissement ou de service.

En pratique, ces limites ne sont pas aussi claires. Cela dépend de l'établissement que nous contrôlons et du temps dont nous disposons. Dans la mesure où nous avons énormément d'établissements, nous ne pouvons pas réaliser cette mission de conseil. Je m'occupe de l'Ile-de-France. Nous sommes cinq, mes collègues ont chacun un quart de la France. Nous devons composer avec les moyens dont nous disposons, en fonction de la nécessité et de l'urgence des services contrôlés.

De manière générale, en matière d'approche du document unique, il me semble que les inspecteurs en hygiène et sécurité portent un regard trop critique. Nous ne prenons pas assez en considération les évolutions antérieures et nous nous focalisons toujours sur les objectifs qui n'ont pas été atteints. A mon sens, il faut utiliser au contraire, le document unique comme un support permettant de retracer les évolutions du service et donc comme un vecteur de valorisation du chef de service. Ce dernier point est très important car il favorise la sensibilisation et la motivation des responsables en matière de prévention des risques professionnels.

Pascal BEAU

Avez-vous le sentiment que la culture de vos interlocuteurs change un peu en vertu de votre mode d'intervention ou les choses sont-elles encore un peu figées pour des raisons de moyens, de réglementation ?

Christophe CONAN

Je suis en fait très sollicité. L'avantage de cette démarche est qu'elle permet à l'inspecteur en hygiène et sécurité d'être reconnu comme un acteur de référence qui peut apporter une aide dès qu'une difficulté apparaît dans un service. Ce n'est pas une position forcément facile, je le reconnais.

Pascal BEAU

S'il fallait faire une synthèse de vos propos, pensez-vous que la mission de l'inspecteur est liée, en fait, au contexte dans lequel il est amené à exercer ses fonctions ? En d'autres termes, soit il dispose du temps et de l'écoute et d'une organisation du service qui permet à l'inspecteur en hygiène et sécurité d'apporter pleinement son conseil, soit les difficultés du service sont telles qu'il ne peut se consacrer qu'à la fonction de contrôle.

Christophe CONAN

L'étendue de nos fonctions permet à chacun de privilégier l'aspect ou l'approche qui lui semble essentiel. Pour ma part, le conseil m'intéresse particulièrement car l'administration manque, de façon générale, d'ingénieurs hygiène et sécurité. Dans l'enseignement supérieur, ce n'est pas le cas. Les ingénieurs en hygiène et sécurité remplissent très bien leur mission, de sorte que les inspecteurs en hygiène et sécurité peuvent se concentrer sur le contrôle. Dans les situations où les ingénieurs en hygiène et sécurité ne satisfont pas pleinement leur mission, les inspecteurs demeurent une aide précieuse. Néanmoins, ces ingénieurs constituent une interface entre le service et les acteurs externes de la prévention. De ce fait, ils jouent un rôle qu'en leur absence l'inspecteur en hygiène et sécurité doit quelque part suppléer en alliant à sa fonction de contrôle, une mission de conseil avec plus ou moins de bonheur ou d'efficacité.

L'exercice de l'activité de conseil implique pour l'IHS une connaissance du terrain acquise lors des visites de sites et expérience du dialogue social

Cyrille GERME

Je ne peux parler que de mon expérience. Mon périmètre d'inspection couvre l'Aquitaine et une partie du Poitou-Charentes.

Le ministère chargé des finances avait décidé de choisir deux départements pour expérimenter le document unique : la Seine maritime, dont la démarche vous a été exposée par le médecin de prévention et la Gironde dont le projet a été initié au début de l'année.

Ce département comporte huit directions différentes qui exercent des métiers complètement différents. La volonté affichée depuis le début de la mise en place de la politique hygiène et sécurité au ministère des Finances est une volonté de cohérence de

cette politique qui se traduit par un acte fort, c'est-à-dire que les CHS sont interdirectionnels. Cette caractéristique constitue une problématique pour la réalisation du document unique, car l'interdirectionnalité implique de trouver un cadre transversal d'identification et d'analyse des problèmes propres à chaque direction.

Lorsque le département de la Gironde a été désigné comme expérimentateur, nous avons demandé aux acteurs hygiène et sécurité que sont les médecins, les secrétaires animateurs, les inspecteurs hygiène et sécurité de s'impliquer dans le projet. La réussite dépend du degré d'implication des différents acteurs et conditionne également l'investissement de l'inspecteur en hygiène et sécurité.

Néanmoins, ce dernier ne doit pas donner l'impression de se substituer aux autres acteurs. Le danger repose sur une tendance à trop s'investir et à suppléer au travail des directions.

L'approche adoptée en Gironde a été relativement pragmatique car il fallait aller vite. Lors du dernier salon *Préventica* auquel j'ai assisté, j'ai noté suite à certaines interventions sur le document unique de la part de sociétés privées, que ce que l'objectif de résultat était bien plus privilégié que la méthode. Or, j'ai l'impression que, dans mon administration comme dans les autres, il est davantage question de méthodologie. Dans le secteur privé, l'approche a consisté à la réalisation d'un document unique qui soit opérationnel rapidement.

La démarche du département de la Gironde répondait à l'objectif d'obtenir un résultat tangible initial qui sera actualisé tous les ans. Cela nous a imposé un rythme de travail et une manière de voir les choses un peu différentes de nos collègues de la Seine maritime. Nous avons notamment simplifié la définition des unités de travail.

Cette simplification nous a été reprochée en raison du fait qu'une unité de travail fondée sur une approche par grande famille de « métiers » et non par direction. Dans une telle approche, les postes administratifs peuvent constituer une unité de travail indépendamment du service au sein desquels ils sont occupés. Ces critères de définition nécessitent une concertation avec les représentants du personnel dans le cadre du CHS. L'inspecteur en hygiène et sécurité doit prendre en compte cette dimension. Il ne doit pas uniquement se comporter en expert mais il doit comprendre qu'il s'intègre dans une logique de dialogue social qui est centrale dans la réussite du projet.

Le document unique ne fait que s'inscrire dans ce qui s'est passé en hygiène et sécurité depuis plus de 15 ans. Cela fait plus de 10 ans que nous faisons les fiches de risques professionnels pour la catégorie des agents pour lesquels nous avons estimé qu'il y avait le risque le plus important. Ils ont bénéficié de l'élaboration d'une analyse du risque et d'une visite annuelle médicale.

Toujours dans un souci de pragmatisme, la démarche a consisté précisément à utiliser ces fiches pour les améliorer, les compléter. Cette méthode nous a permis de distinguer deux populations d'agents : ceux qui sont soumis à des risques identifiés par les fiches de risques et ceux qui ne sont pas exposés à des risques particuliers pour lesquels un suivi médical quinquennal.

Dans le premier cas, les risques auxquels sont confrontés les agents sont liés à leurs fonctions. Les inspecteurs hygiène et sécurité ont apporté sur ce point un apport de

connaissance essentiel par l'élaboration de fiches d'analyse des sites qui répertorient notamment les activités.

Dans le second cas, en-dehors des fonctions pour lesquelles nous avons déjà élaboré des risques, nous nous sommes aperçus que les fonctions administratives comportaient également des risques mais d'une autre nature comme les déplacements routiers, les contacts avec le public ou le travail sur écran. Quel que soit le niveau de responsabilité des agents, tous sont plus ou moins concernés par la charge mentale due aux divers déplacements, à la gestion des relations avec les usagers.

Le problème actuel auquel sont confrontés les inspecteurs en hygiène et sécurité porte sur l'absence de document unique opérationnel, lors des visites d'inspection. Dans une telle situation, nous devons gérer une contradiction qui consiste à être à la fois le conseiller du ou des services pour l'élaboration du document unique et le contrôleur de ce même service. Or, la crédibilité du contrôle dépend en partie de la qualité du conseil apporté et du document qui en résulte.

Mes fonctions telles que je les exerce actuellement portent davantage sur l'animation du réseau et sur le conseil que sur le contrôle. Cette position s'explique par le fait que le réseau des inspecteurs en hygiène et sécurité étant assez ancien et dense, la plupart des sites a été inspectée au moins une fois, ce qui tend à rendre l'activité d'inspection beaucoup moins urgente que dans d'autres ministères pour lesquels certains sites n'ont peut-être jamais été contrôlés.

La fonction conseil vient en appui des notifications lors de la visite d'inspection

Jean VINIT

Plusieurs interventions ont montré que le contexte était différent selon les secteurs. Le rôle de l'inspection découle de l'environnement dans lequel nous nous trouvons, les uns et les autres. La mise en place de l'inspection en hygiène et sécurité au sein de l'enseignement supérieur a eu lieu fin 2003-début 2004.

Notre inspection s'exerce uniquement dans des établissements publics. Elle est organisée, dans le cadre de l'article 5.1 du décret, avec des unités de travail relativement autonomes. Ce sont les laboratoires universitaires et de recherche, par exemple, qui peuvent compter parfois plusieurs centaines de personnes et dans lesquels le chef de service dispose de marges de manœuvre dans la gestion de son équipe. Le document unique est élaboré par les services, plus précisément par les laboratoires et doit conduire à la définition d'un plan d'actions applicable au laboratoire. Ensuite, une partie des actions sera communiquée au niveau hiérarchique supérieur.

La seconde particularité de l'organisation de l'inspection réside dans sa mutualisation entre la plupart des établissements. Les IHS sont rattachés à l'Inspection générale qui a une compétence nationale. Nous sommes organisés en équipes d'inspecteurs, ce qui permet des échanges importants entre nous et offre une certaine homogénéité dans l'approche des problèmes, donc particulièrement du document unique.

C'est une fonction, Marianne Boivin l'a dit ce matin, qui est apparue postérieurement à la mise en place de structures de prévention dans la plupart des établissements. Il est possible que tous les établissements ne soient pas dotés d'ingénieurs en hygiène et sécurité, mais dans la plupart, de tels services existent, parfois développés comme à l'université Paris 11 où travaillent plusieurs ingénieurs en hygiène et sécurité au niveau central et dans les composantes de l'université. C'est le service hygiène et sécurité le plus ancien, il a été créé, il y a plus de 30 ans. Au CNRS, les structures de préventions ont également plus de 30 ans.

Le démarrage du document unique est antérieur à la mise en place des inspecteurs en hygiène et sécurité. Certains d'entre nous ont participé à l'élaboration du document guide, dont Marianne Boivin a parlé ce matin, mais c'était dans des fonctions antérieures. Quand nous sommes arrivés à l'Inspection hygiène et sécurité, tous les cinq, l'affaire du document unique était déjà complètement engagée, dans le principe ; cela ne veut pas dire la démarche était finalisée mais l'impulsion était donnée.

Quel est notre rôle dans ce cadre, en tant qu'inspecteurs ? Nous essayons de nous rapprocher le plus possible de notre mission centrale : contrôler l'application des règles et proposer toute mesure d'amélioration au chef d'établissement.

A ce titre, nous vérifions l'état d'avancement du document unique, c'est une priorité, nous ne pouvons pas passer à côté. Nous essayons de repérer les insuffisances au niveau du document unique, insuffisances quant à la méthode ou la mise en œuvre. Nous examinons notamment l'organisation des unités de travail. Elle est relativement simple puisqu'elles correspondent aux laboratoires de recherche. Cela peut être un peu plus compliqué pour les services d'enseignement. Nous regardons aussi les procédures de travail mise en place, la participation des agents, la définition et la programmation des actions, au niveau local déjà, et les moyens qui sont mis en œuvre.

Nous confrontons l'analyse de l'établissement, de ses services, à notre propre analyse. Nous faisons l'inspection sur la base du document unique.

Nous recherchons aussi à évaluer la mise en œuvre des actions projetées, la différence de la théorie à la pratique. Nous contrôlons l'application des préconisations du plan d'action.

Notre rôle est aussi de conseiller le chef d'établissement et, d'une manière générale, tous les interlocuteurs que nous rencontrons au cours de l'inspection, et, le cas échéant, d'expliquer la démarche de responsabilité de la hiérarchie. Nous rappelons chaque fois la responsabilité non seulement du chef d'établissement, président d'université, mais également celle du directeur de laboratoire qui a une responsabilité réelle concernant la sécurité et la protection de la santé des agents qui travaillent dans son unité et, d'une manière générale, à l'ensemble des agents des instances. Nous rencontrons également des membres de CHS.

Nous expliquons que la démarche de prévention des risques n'est pas aussi compliquée qu'elle le semble. Nous devons combattre souvent des idées reçues sur la complexité des procédures et des outils, la technicité des connaissances..

L'essentiel est d'initier une démarche de prévention avec pour objectif de mettre en place un plan d'actions concret et efficace. Il ne s'agit pas de produire un document administratif de plus, cela ne nous intéresse pas, mais de déboucher sur des actions

concrètes, parfois au plus près des agents. Si des problèmes sont repérés dans les unités de travail, il faut que les solutions consistent en des actions correctives et/ou préventives. Il est possible, par la suite, que ces actions fassent l'objet d'une demande de crédits budgétaires supplémentaires. Les inspecteurs en hygiène et sécurité effectuent un vrai travail de pédagogie.

Nous pouvons participer éventuellement à l'élaboration d'outils. Si, aujourd'hui, nous devons recommencer, je pense que nous aurions tout intérêt à être associés à nos collègues ingénieurs en hygiène et sécurité et médecins de prévention, afin de travailler en amont à la réalisation d'outils.

L'hétérogénéité des approches dans l'élaboration du document unique ne doit pas occulter la distinction entre les fonctions de contrôle et de conseil

Jean-Pierre CHASSINE

Les échanges et les témoignages démontrent une diversité qui se caractérise par une déclinaison des rôles joués par les IHS tels qu'ils sont vécus ou ressentis selon les ministères.

Si j'énumère l'ensemble des fonctions assurées par les IHS, ces derniers tout à la fois participent à l'élaboration du document unique, voire même à sa rédaction, conseillent et valorisent les chefs de services, animent les réseaux d'ACMO. Ils sont donc experts, animateurs, contrôleurs, médiateurs.

Une telle multiplicité révèle bien une difficulté à définir clairement les missions dévolues à l'inspection en hygiène et sécurité. Par ailleurs, il semble que la fonction conseil apparaît plus positive, plus valorisante que l'activité de contrôle. Ce qui est pose un réel problème dans la compréhension des missions de l'inspecteur en hygiène et sécurité.

La référence permettant de définir ces missions, nous la trouvons dans le décret n°82-453 du 28 mai 1982. Ce cadre réglementaire déterminant l'inspection en hygiène et sécurité a été élaboré à la suite d'un protocole d'accord signé par six organisations syndicales sur sept, donc quasiment l'unanimité. Pourquoi le décret a-t-il été pris ? Pourquoi les partenaires sociaux l'ont-ils souhaité ? Depuis 1892, dans le secteur privé, il existe un service de contrôle qui s'appelle l'Inspection du travail. Dans la Fonction publique, avant 1995, il n'y avait rien.

Dans la Fonction publique, cette situation était très paradoxale. En 1982, ont été introduits les principes au nom desquels agissent aujourd'hui les inspecteurs hygiène et sécurité. Mais les conditions d'application de ces principes n'étaient pas précisées. Jusqu'en 1995, ils étaient appliqués lorsque le chef de service le voulait bien.

Lorsque les partenaires sociaux se sont réunis avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ils ont ensemble convenu qu'il fallait donner aux fonctionnaires, aux agents publics, une situation assez comparable à celle du secteur privé, c'est-à-dire des garanties pour les agents, non pas pour les fonctionnaires qui les mettent en œuvre, d'application effective et si possible d'égalité de traitement par

rapport à des règles importantes, qui conditionnent la santé et la sécurité au travail, à des degrés naturellement divers et diversifiés.

Mais ces règles n'ont aucun caractère facultatif en elles-mêmes. Elles ne sont pas la propriété de l'administration, mais celle des bénéficiaires, des agents concernés. En 1995, quand a été mis en place ce décret, il a été décidé de créer un corps de contrôle pour s'assurer que ces règles étaient respectées. Néanmoins, la mise en cause en responsabilité de l'employeur public dans ce cadre n'est pas comparable à celle de l'employeur privé. S'il est possible de condamner pénalement une entreprise, donc une personne morale, il n'est pas possible que les agents de contrôle de l'Etat se voient attribuer une capacité de sanction pénale à l'égard de l'employeur qu'ils représentent. E

Dans un tel contexte de cette nature, il fallait donc un système adapté. De façon à mon avis très judicieuse, le ministère de la Fonction publique a proposé et a pris un décret constituant une formule équilibrée sur les principes qui le régissent, vis-à-vis de laquelle il faut bien reconnaître qu'aujourd'hui on constate que le déséquilibre est en train de se reproduire. Quels étaient les termes de cet équilibre ? Ils relevaient fondamentalement du pouvoir de notifications des inspecteurs lors des visites d'inspection. La première des garanties pour le service contrôlé est de savoir quel est le poids de celui qui le contrôle. Or, les notifications qui sont réalisées par l'inspecteur en hygiène et sécurité ne sont pas facultatives. Elles peuvent même engager sa responsabilité du chef de service s'il ne les observe pas. Certes, l'inspecteur hygiène et sécurité n'a pas, comme le disent certains, le pouvoir de sanction pénale de l'inspecteur du travail. Sur ce point, il faut rappeler que le fait de dresser un procès-verbal n'implique pas que l'intéressé est condamné.

En réalité, la capacité pour les inspecteurs en hygiène et sécurité de faire appliquer les règles repose sur l'identification des carences, des dysfonctionnements au regard des normes en vigueur. Cela vaut pour le document unique comme pour l'ensemble du dispositif.

Dans la Fonction publique, la notification se fait à la fois sous une forme de notification écrite et sous une forme dialoguée, le conseil étant indissociable mais n'étant qu'un produit du contrôle et non pas l'inverse. La légitimité de la fonction conseil repose sur le cœur de métier de l'inspection que constitue le contrôle des services sur site. Seule la connaissance acquise sur le terrain par les visites des services permet à l'inspecteur en hygiène et sécurité d'apporter une aide aux services.

Cette fonction de contrôle s'effectue notamment par le dialogue instauré entre l'inspecteur et le chef de service notamment. Mais cet échange, cette implication, ce travail de pédagogie qui participent de l'inspection en hygiène et sécurité n'a de crédibilité qu'en vertu de ce pouvoir de notification. L'inspecteur n'est pas dans une situation où il doit comprendre les difficultés, où il doit approuver ou non les décisions prises. Il n'a aucune autorité en la matière. S'il le fait, il sera amené à cautionner, à son corps défendant, certains dysfonctionnements. Face à ce risque, le décret a prévu aussi des garanties. La situation des ministères est très hétérogène sur ce point. Sont représentées à ce séminaire, quelques inspections : le conseil général des Ponts, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, l'inspection générale des affaires culturelles.

Face à l'absence des autres corps d'inspection, je souhaite rappeler simplement à la lecture tout à fait banale des textes, que la garantie qu'apporte l'inspection générale, ce

n'est pas la garantie du fait qu'elle est elle-même indépendante, pas du tout ! C'est une garantie d'absence de pression, en permettant à l'inspecteur en hygiène et sécurité d'exercer ses fonctions en-dehors de toute menace pour la poursuite de sa carrière.

L'inspection générale doit assurer cette garantie. Elle dispose fonctionnellement de l'outil pour le faire : l'arrêté interministériel. Cet arrêté définit le contenu de cette garantie qui permet à l'agent à l'abri des pressions, c'est-à-dire l'impossibilité pour quelqu'un de mettre en cause l'inspecteur en hygiène et sécurité *ad nominem*.

Si quelqu'un n'est pas d'accord, qu'il trouve anormal que vous ayez vu les carences, il devrait d'abord se poser la question de savoir si ce n'est pas une bonne chose. Il devrait vous féliciter d'avoir vu les carences, vous lui rendez un grand service.

Je terminerai sur un point. Je crois que cela se décline aussi positivement. Les missions de l'inspection en hygiène et sécurité sont valorisables et doivent être valorisée dans une carrière administrative. Selon la conception du ministère des affaires sociales, l'inspection hygiène et sécurité est un passage qui permet à un agent d'acquérir une compétence, une pertinence sur ces questions qui, par la suite, lorsqu'il exercera des responsabilités d'encadrement, lui donneront une prise de conscience d'autant plus intéressante qu'il sera, si j'ose dire, de l'autre côté, comme gestionnaire. Il aura donc plus de facilités à comprendre l'imbrication, qui devrait être indissociable, entre les principes de prévention du document unique et le management.

5 DEBAT

Christophe CONAN

Je souhaiterais réagir. Bien évidemment, j'approuve votre intervention, surtout la valorisation du poste d'inspecteur en hygiène et sécurité. Toutefois, je pense que votre introduction ne correspond pas à la réalité, nous sommes tous conscients que nous première fonction est de contrôler les services et que nous réalisons au premier chef les visites d'inspection.

Les raisons pour lesquelles il a été fortement question du conseil est liée à la problématique particulière du document unique. La mise en place de la démarche de prévention nous permet de sortir un peu de cette mission de contrôle, de vérification qui peut apparaître sous certains aspects comme négatif. Les principales motivations pour la prise de ce poste reposent sur le sentiment que ces missions sont utiles et qu'elles permettent d'améliorer la santé et la sécurité au travail des agents.

Jean-Pierre CHASSINE

En quoi le fait de constater des risques est-il négatif ? Cet a priori n'a pas lieu d'être. Un contrôle n'est ni bon ni mauvais en soi, c'est un constat objectif de la situation telle qu'elle se présente à vous. Il faut être clair à cet égard : non seulement il ne faut pas avoir honte du contrôle mais c'est la raison d'être de ce métier. Il ne peut y avoir de résultats, d'évolutions sans contrôle.

Un participant

Monsieur Chassine, cela fait très longtemps que je vous entends parler sur le rattachement des corps de contrôle. Au ministère chargé des finances, l'inspection hygiène et sécurité n'est pas rattaché à l'inspection générale des finances (IGF) et je me félicite presque de cette situation. Nous faisons partie d'une direction du personnel de l'administration centrale et nous contrôlons les services déconcentrés qui n'ont aucun lien fonctionnel avec nous, aucun rapport hiérarchique. La garantie essentielle pour assurer nos fonctions est de travailler au sein d'un service qui n'ait pas de rapport hiérarchique envers les autres services et qui procure les moyens nécessaires à la réalisation de notre mission.

Jean-Pierre CHASSINE

Je tiens à vous répondre très directement. Je n'ai pas porté de jugement sur le comportement de l'IGF. Néanmoins, il n'y a aucun dispositif dérogatoire dans le décret qui dispense le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le rattachement des inspecteurs en hygiène et sécurité à l'IGF.

Par ailleurs, s'agissant du rattachement, vous avez raison sur un point : il n'a aucun intérêt en soi. L'intérêt réside dans les garanties que doivent apporter les inspections générales, en raison de leur positionnement. Cela correspond au mode de régulation actuelle de l'administration. C'est en ce sens que je regrette, personnellement, que ce type de garantie ne soit pas partout appliqué dans les mêmes termes. Voilà, c'est tout. Après, évidemment, toutes les opinions sont possibles.

Une participante

Vous avez parlé tout à l'heure de quatre inspections générales présentes ici. Je regrette, mais nous sommes tout à fait dans le cadre des textes au niveau du ministère de la Justice, nous sommes directement rattachés à l'Inspection générale, tous nommés par arrêté du Garde des Sceaux et nous sommes également tout à fait partie intégrante de l'inspection générale des services judiciaires qui est l'inspection générale des services pour le ministère de la Justice.

Jean-Pierre CHASSINE

Le décret ne prévoit pas que les IHS font partie des inspections générales. Il prévoit que les inspections générales apportent des garanties.

Une participante

Vous avez parlé des missions de contrôle et de conseil de l'inspecteur hygiène et sécurité. En revanche, le problème de l'inégalité des dispositifs dans les différents ministères n'a pas été abordé. La qualité du travail des inspecteurs en hygiène et sécurité dépend de la fiabilité du réseau des ACMO. Dans certains ministères, le fonctionnement et l'organisation de ce réseau présente des problèmes d'efficacité dans la mesure où les ACMO ne sont pas volontaires, où ils ont été formés sans pour autant disposer du temps nécessaire pour assurer leur mission.

Dans les services judiciaires, nous rencontrons ce problème d'avoir un dispositif extrêmement difficile à utiliser pour mettre en œuvre le document unique. Nous allons donc être confrontés à des difficultés ; nous avons demandé la création de postes de techniciens régionaux en hygiène et sécurité qui ne nous ont pas été accordés pour des problèmes budgétaires.

Or, nous rencontrons des difficultés pour sensibiliser les chefs de service par le fait que la réalisation du document unique est laissée à l'initiative des ACMO qui ne sont pas professionnalisés. De ce fait, le travail échoit aux inspecteurs hygiène et sécurité du ministère de la Justice qui, malheureusement, sont très peu nombreux et qui vont devoir faire autre chose pendant un certain temps que du contrôle. Ils ont dû intervenir pour mettre des choses en œuvre, afin de pouvoir valider ce document unique auprès de certains chefs de service.

Jean-Pierre CHASSINE

Quel est le lien qui existe entre vous, en tant qu'inspecteur hygiène et sécurité, et les ACMO ? Avez-vous autorité hiérarchique sur eux ?

La même participante

Absolument pas, mais ce sont les seules personnes en charge plus ou moins de l'hygiène et de la sécurité ou qui en entendent parler.

Une participante

Je voudrais vous poser une question par rapport au rôle de l'inspecteur. Il émerge actuellement, en vertu des plans de santé publique, la nouvelle fonction dans le secteur privé de l'intervenant en prévention des risques professionnels IPRP. Ce n'est pas prévu dans la Fonction publique, certes, mais je pense que nos représentants des personnels vont bientôt revendiquer une compétence reconnue de ce genre.

Considère-t-on que, dans la Fonction publique, cette compétence est attribuée à plusieurs personnes notamment à l'IHS ou bien a-t-on une autre piste de réponse ? Je crois avoir vu pour information des recrutements par voie de concours dans la collectivité territoriale pour le poste d'IPRP.

Jean-Pierre CHASSINE

Je parle sous ma seule responsabilité et sous le contrôle de Pierre Gabette. Avec la prudence dont il s'agit, puisqu'il ne vous a pas échappé qu'il y avait un changement récent de gouvernement, j'ignore tout des intentions du nouveau ministre, mais il y a une évolution sensible depuis plusieurs années, qui est l'alignement progressif du droit applicable dans la Fonction publique sur celui du secteur privé, notamment pour ce qui concerne les opérations de contrôle, ainsi que, vraisemblablement, dans le domaine de la santé et de la sécurité.

Vous connaissez l'existence du plan santé travail et surtout de la réforme du Code du travail sur ce point, avec une redéfinition très importante de l'articulation entre le médecin de prévention, comme on dit dans la Fonction publique, médecin du travail dans le secteur privé, et d'autres acteurs intervenant dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Ces nouvelles définitions qui fonctionnent dans le secteur privé, sont susceptibles un jour d'être transposées dans la Fonction publique. C'est tout ce que l'on peut dire, à l'heure actuelle, je pense, Monsieur Gabette.

Mon vœu personnel est que l'on puisse progresser dans cette voie et j'en ajouterai une autre, si vous me le permettez : dans le secteur privé, on parle de santé au travail, ce qui inclut donc clairement le volet conditions de travail. Or, dans la Fonction publique, les conditions de travail relèvent du champ de compétences du comité technique paritaire qui s'en occupe peu ou pas. Cette évolution est donc probablement aussi une de celles que l'on peut espérer dans les évolutions réglementaires par la suite.

Jean VINIT

Je crois que nous pouvons déjà satisfaire les missions de cet intervenant en s'appuyant sur ce qui existe, c'est-à-dire le décret de 1982. L'ACMO, est chargé de conseiller et d'assister le chef de service ou le chef d'établissement. Dans les établissements d'enseignement supérieur, et dès 1995, le responsable de la cellule hygiène et sécurité a impulsé cette mise en place d'ACMO professionnels au niveau des établissements.

Si, aujourd'hui, l'enseignement supérieur dispose de 130 ingénieurs en hygiène et sécurité dans l'enseignement supérieur. Il faut ajouter les ingénieurs des établissements publics à caractère scientifique et technologique, comme le CNRS et l'INSERM, je pense que l'effectif est environ de 200 ingénieurs qui travaillent actuellement à plein temps sur les questions d'hygiène et de sécurité.

La fonction d'ACMO est bien celle d'assistance et de conseil, finalement, en matière d'hygiène et de sécurité. Rien n'interdit de recourir à des professionnels si l'établissement ou le domaine l'exigent, me semble-t-il.

Une participante

Il me semble qu'il subsiste une assez grande confusion entre le rôle d'ingénieur hygiène et sécurité et celui de l'inspecteur hygiène et sécurité.

Lors de ma prise de poste en tant qu'inspecteur en hygiène et sécurité au ministère de l'équipement, tout le réseau des ACMO et la plupart des responsables de service, attendaient de moi que je joue le rôle d'un super-ACMO. Je leur ai expliqué que ce n'était pas mon rôle, ce qu'ils ont très bien compris.

Pascal BEAU

C'est excellent, mais je crois que les choses sont beaucoup plus aisées à clarifier du côté de l'équipement. Il y a peut-être, si j'ai bien compris, une tradition de la prévention du risque plus ancrée que dans d'autres ministères. Les échanges révèlent une hétérogénéité d'approches et de degré d'avancement dans la mise en place des politiques de prévention des risques. Il semble que les causes ne relèvent pas uniquement de différences de cultures en la matière mais également d'informations fondamentales.

Un participant

Je m'étonne que 31 IHS de l'enseignement primaire et secondaire n'aient pas été invités pour faire part de leur expérience, dans votre table ronde.

Pierre GABETTE

Nous avons souhaité que soit privilégiée, comme toujours à la Fonction publique, l'interministérialité, dans les débats. C'est la raison pour laquelle les tables rondes sont composés de représentants des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'équipement, des finances, de l'emploi, de l'agriculture et de l'intérieur.

Un participant

Je voudrais revenir sur la notion de conditions de travail. Certes, les comités d'hygiène et de sécurité ne sont pas des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail comme dans le secteur privé, bien évidemment, mais quand on lit l'article L230-2, paragraphe g, il est indiqué que le chef de service doit planifier toute démarche qui permet d'analyser les facteurs ambiants, y compris le harcèlement moral.

Dès lors que le rôle de l'inspecteur est bien un rôle de contrôle, celui-ci ainsi que le chef de service auront à connaître des conditions de travail par le biais des facteurs qui conditionnent l'environnement de travail et qui ont des répercussions sur la santé et la sécurité des agents.

Jean-Pierre CHASSINE

J'ai évoqué cette question par rapport à la façon dont est rédigé actuellement le décret de 1995. Il est évident que, depuis, les législations sont applicables. Actuellement, il s'agit bien du CHS et non pas du CHSCT et, par ailleurs, les CTP ont bien compétence en matière de conditions de travail.

Je vais peut-être vous paraître un peu en contradiction avec moi-même, mais il est vrai que, dans la pratique, les CHS se sont emparés de la question et je n'ai pas eu connaissance - je parle pour le ministère des affaires sociales, vous me démentirez s'il y a eu des contestations - de situations dans lesquelles les conditions de travail aient été volontairement exclues des travaux des CHS. Cela veut dire que, dans ce domaine

comme dans un certain nombre d'autres, le fait précède d'une certaine façon le droit. Mais c'est tout ce que l'on peut dire à ce stade.

Le même participant

Cela illustre le fait que vous avez évoqué, que le CHS, comme le document unique, est un vecteur du dialogue social.

Jean-Pierre CHASSINE

Tout à fait, cela paraît évident.

Le même participant

Avons-nous des chances, dans des délais assez rapprochés, d'évoluer vers la mise en place de CHSCT ? Dans un contexte où il est question de document unique et d'analyse globale du travail, les mesures de prévention ne reposent pas exclusivement sur les mesures individuelles ou collectives de protection mais aussi sur des questions d'organisation du travail, notamment dans les secteurs tertiaires qui nous concernent particulièrement et dans lesquels émergent les problèmes de souffrance au travail. La réflexion sur ces nouveaux risques professionnels renvoie à l'analyse de l'organisation du travail. Ce domaine n'est pas abordé lors des CHS au sein ministère de la culture et à renvoyer ce sujet aux débats en CTP.

Or dans les CTP, force est de constater que, si nous y sommes invités, c'est de manière très, très occasionnelle. Nous ne sommes donc exclus de ce débat. Dans la Fonction publique d'une manière générale, je ne sais pas s'il y a beaucoup de démarches de comités enclenchés sur le sujet.

Pierre GABETTE

Nous avons mis en place, voici plus d'un an et demi, un groupe de travail avec les organisations syndicales et avec les fonctions publiques territoriales et hospitalières, pour réfléchir sur les enjeux de la pénibilité au travail.

Parmi les thèmes abordés dans ces groupes de travail au cours des mois de mars et avril 2004, il a été effectivement question des compétences des CHS. Très clairement, des propositions de l'administration ont été reprises par toutes les organisations syndicales pour aller étendre le domaine de compétences des CHS à celui des conditions de travail.

Or, pour des raisons que je ne développerai pas ici, les travaux de ce groupe de travail n'ont pas eu de suite concrète. Néanmoins, nos réflexions sur ce sujet devraient reprendre, pour deux raisons.

La première consiste dans l'application et l'adaptation du plan santé-travail 2005-2009 au sein de la fonction publique. Le secteur public n'est certes pas au cœur de ce plan, c'est net. En revanche, il n'en est pas non plus totalement absent. L'orientation principale de ce plan est favoriser la coordination des réglementations entre, d'une part, les trois fonctions publiques et d'autre part, le secteur public et le secteur privé.

La seconde porte sur les suites à donner aux travaux de la Cour des comptes sur la prévention des risques.

Christophe CONAN

Pour revenir au plan santé travail 2005/2009, pouvez-vous me citer un seul IHS ayant participé à l'un des groupes de travail ?

Pierre GABETTE

Il n'y a eu aucun groupe de travail intégrant la fonction publique. Les travaux ont été menés par la direction des relations du travail avec les confédérations syndicales.

Christophe CONAN

Lors de la phase de projet, nous souhaitions pouvoir participer. Je n'ai pas eu de réponse à mon courrier ; cela s'est peut-être perdu dans les services. J'ai peut-être tort, mais j'ai eu le sentiment que tout ce qui était inspection hygiène et sécurité de la fonction publique avait été complètement oublié et mis de côté par rapport au plan santé travail.

Pierre GABETTE

Dans le plan santé travail qui fait 80 pages, deux fiches sont consacrées à la coordination des réglementations et des procédures de concertation et d'arbitrage.

6 ATELIER N°1

L'INSPECTION EN HYGIENE ET SECURITE : METIER OU FONCTION ? QUELLE PLACE DANS L'EVOLUTION DE LA CARRIERE ?

Christophe CONAN, rapporteur

Pour la première question « métier ou fonction ? », les dispositions de l'article 5-1 indiquent bien l'inspection en hygiène et sécurité est une fonction. Néanmoins, les débats au sein du groupe ont montré que cette fonction se professionnalisait pour devenir véritablement un métier. La différence principale que nous avons identifiée repose sur le fait qu'un métier renvoie à une formation validée par un diplôme ou une validation des acquis, ce qui n'est pas le cas actuellement pour la fonction d'inspecteur en hygiène et sécurité. Le recrutement s'effectue sur la base du choix du chef de service.

Il est donc proposé de réaliser un référentiel interministériel métier, qui constituerait le cadre au sein duquel chaque ministère bâtira son profil d'emploi. Ce référentiel généraliste permettra d'identifier également les compétences complémentaires au regard de la spécificité des risques auxquels sont confrontés les ministères. Cette analyse des compétences permettra de déterminer les besoins en terme de formation en chimie, biologie, maîtrise d'œuvre, et de favoriser éventuellement la mobilité interministérielle.

Concernant la définition du profil pour devenir IHS. Actuellement, il n'y a pas un profil type puisque chaque ministère élabore ces critères de recrutement. Le fait, dans nos propositions, de se référer à ce référentiel métier permettrait de décloisonner les offres d'emploi sur ces postes.

A quel moment de la carrière peut-on devenir IHS ? Le groupe est unanime sur le fait que les seules compétences techniques ne suffisent pas à bien appréhender les missions à mener. Il est nécessaire d'avoir que les agents désireux de s'investir dans cette fonction ait une connaissance solide du fonctionnement de l'administration et donc présenter une expérience d'une dizaine d'années. Cela sous-entend que la fonction soit valorisée afin qu'elle ne devienne pas une voie de repli pour des fonctionnaires en fin de carrière. Le danger est qu'une telle fonction bloque la carrière des agents.

En matière de formation initiale, bien qu'il y ait eu des divergences de point de vue, nous avons tous constatés qu'elle avait évolué. Si les plus anciens ont évoqué l'absence de méthodologie en matière de contrôle, il y a eu des améliorations, même si l'étude de cas pratiques devraient être plus privilégiée. Il semblerait plus efficace de partir de l'analyse de l'expérience de terrain pour appréhender la réglementation que l'inverse.

Les inspecteurs issus des dernières promotions ont fait remarquer que le document unique n'avait pas été évoqué lors de leur formation. Cela montre encore quelques oublis majeurs.

Puis, nous avons émis le souhait de davantage travailler en binômes à l'issue de la formation initiale et peut-être sous forme d'un tutorat, afin que les nouveaux IHS puissent être accompagnés durant les premières semaines.

S'agissant de l'évolution de la carrière, le groupe a souligné l'importance de la valorisation de l'expérience et des compétences acquises, notamment en sortie de poste. Il ne faut pas que ce poste retarde la carrière des agents.

L'une des solutions aurait été de créer un corps d'IHS, bien qu'il y ait encore débat sur les conséquences que cela pourrait avoir.

En matière de protection des inspecteurs, le groupe a constaté une forte disparité entre les ministères concernant le rattachement des inspecteurs hygiène et sécurité auprès de l'Inspection générale qui garantit notre capacité d'action et de libre expression en-dehors de toute pression.

Enfin, en vue de favoriser la mobilité externe, le groupe propose que les offres de poste d'inspecteurs fasse l'objet d'une communication interministérielle, le support reste à définir.

7 ATELIER N°2

L'EXERCICE QUOTIDIEN DES MISSIONS DE L'INSPECTEUR HYGIENE ET SECURITE : QUELS OUTILS ? QUELLES METHODES ?

Françoise PULCINI, rapporteur

L'atelier n° 2 a été essentiellement basé sur des témoignages qui ont montré une hétérogénéité très importante entre les ministères, tant sur le contexte de travail que sur l'organisation et la diversité thématique.

Le groupe a retenu que les terrains étaient différents, ainsi que le nombre des établissements ou unités à visiter, dont le nombre peut varier de 10 à 3 600 unités. L'organisation des missions des inspecteurs est donc différente. En plus de ce périmètre extrêmement variable d'un ministère à l'autre, le groupe a noté des variations importantes entre les effectifs concernés.

Les moyens sont aussi très différents d'un ministère à l'autre. S'agissant de la remontée d'information par les ACMO, l'un des ministères a fait part de la difficulté d'accès à la formation des ACMO. En plus de la disponibilité de ces acteurs, le groupe a évoqué que le manque de moyens articulé à la forte hétérogénéité des conditions d'exercice d'inspection aboutissent dans certains cas à solliciter à d'autres acteurs que les ACMO, pour assurer une activité de conseil du chef de service ou d'établissement.

L'aspect financier et le soutien des directeurs d'unité, donc l'implication directe des responsables d'établissement ou responsables, de façon générale, des unités à inspecter apparaît un facteur déterminant dans le poids accordé à l'action des inspecteurs en hygiène et sécurité.

Il apparaît nettement des différences entre les ministères concernant l'organisation des inspections. Certains ministères ont tendance à harmoniser les outils mis à disposition des inspecteurs, par exemple, à travers la mise en place de référentiel méthodologique d'inspection. Pour d'autres ministères, les outils résultent de l'initiative de chaque inspecteur, qui les adapte en fonction de leur besoin spécifique. Le groupe a noté que la mutualisation pouvait apparaître intéressante mais nécessitait une impulsion au niveau de l'inspection générale. Dans certains cas, des enquêtes sont réalisées à cette fin. Par ailleurs, une expérience a été mise à profit pour un établissement d'une base de données initiée par les inspecteurs hygiène et sécurité, reprise et appropriée par les gestionnaires des établissements qui ont montré une utilité très importante pour conserver la mémoire au cours des années et des mandats des responsables dans les établissements.

Gilles KASPER, rapporteur

Le trait important qui ressort des échanges du groupe porte sur la forte hétérogénéité des pratiques entre les ministères. Même s'il y a une formation commune, le poids de la culture ministérielle prend le dessus. Très rapidement, chaque acteur IHS voit la nécessité de construire, de reconstruire ses propres outils, de redéfinir ses propres pratiques, en fonction de l'organisation de son ministère.

Ceci rend très difficile la réflexion sur un projet commun qui pourrait consister en une mise en réseau des outils existants. Sur cet aspect, la position n'était pas très favorable à une mise en réseau pour des échanges d'outils, de documents de travail, dans la mesure où chacun construit ses propres référentiels.

Les ministères de petite taille demandent un apport méthodologique externe et une mutualisation des outils.

En revanche, les ministères les plus importants ont une pratique et déjà une culture historique de sorte qu'ils arrivent très bien à concevoir et à produire leurs propres méthodes et procédures de travail.

Ce constat révèle une différence de besoins en la matière entre les ministères. Il faut donc réfléchir et voir comment apporter cet appui.

Un autre fait est ressorti des échanges et a donné lieu à un débat sur la notion de veille réglementaire et juridique. Le groupe a exprimé l'intérêt de disposer d'informations d'actualisation de leur connaissance dans la mesure où ce travail connexe demande du temps et n'est pas le cœur de leur métier.

Effectivement, les évolutions en matière de santé au travail sont telles qu'il faut être en veille permanente, comme cela a été fort justement rappelé. Mais cela doit-il devenir central dans la mission ou de la fonction de l'IHS au détriment d'actions sur le terrain ?

Les IHS présents souhaitent la mise en place d'une base de données accessible, qui permette à l'ensemble des intervenants d'aller consulter les dernières actualisations réglementaires utiles pour leur action et leur fonction.

8 ATELIER N°3

LE ROLE DES INSPECTEURS EN HYGIENE ET SECURITE DANS LE DIALOGUE SOCIAL

Pierre COUTANT, rapporteur

S'agissant du dialogue social, la première question portait sur le rôle des IHS dans la promotion du dialogue social. Très brièvement, les acteurs se trouvent entre l'administration chargée de prendre des décisions qu'elle doit appliquer, qui lui incombent et les agents auxquels elles s'appliquent, qui doivent les comprendre et les accepter. Parmi ces acteurs, l'administration a entre les mains l'initiative de la promotion du dialogue social. Ce n'est pas elle qui fait le dialogue social mais elle a l'initiative. Si l'administration ne fait rien, il n'y aura pratiquement pas de dialogue social. Par ailleurs, les IHS ne sont pas les seuls acteurs puisqu'il y a les acteurs indirects que sont l'agent chargé de la mise en œuvre, les médecins de prévention, l'assistante sociale qui est souvent laissée en marge.

Parmi les thèmes abordés dans le cadre des CHS, le groupe a identifié deux éléments : bien sûr, l'évaluation des risques, thème du séminaire, qui est, par essence même, au centre du dialogue social. D'autres thèmes sous-tendent des craintes et leur émergence traduit justement un malaise et un défaut dans la gestion du dialogue social par l'administration. Ces craintes peuvent être liées au cadre professionnel, au relogement, au réaménagement de service, ou à la santé, à l'amiante, à la climatisation par exemple. Quel rapport avec le dialogue social ? Ce sont des facteurs qui émergent et qui peuvent aboutir à des situations de crise véritablement, qui peuvent être des facteurs de fixation, qui sous-tendent un débat sur les conditions de travail.

Par sa compétence reconnue *a priori*, par l'objectivité de ses prises de position, l'IHS est un acteur privilégié du dialogue social dont la légitimité est reconnue pratiquement de tous, *de facto*. L'IHS apporte une valeur ajoutée en guidant l'administration par son analyse, en rassurant les agents quant aux règles applicables et à la réalité de certains risques. Ces différentes actions résultent du contrôle exercé et de la participation aux CHS. Lors d'une inspection, c'est une occasion de dialogue avec les agents en direct, de dresser un état des lieux dont les éléments sont communiqués aux membres du CHS, donc aux représentants du personnel. Certaines administrations vont jusqu'à faire par ailleurs un rapport annuel par métier concernant la situation, assorti de propositions d'amélioration, discutées entre les plus hauts responsables locaux, régionaux et les représentants du personnel, notamment pour La Poste qui nous a beaucoup apporté par sa spécificité.

La contribution de l'IHS lors des réunions de CHS apparaît assez fondamental dans le dynamisme et l'efficacité des travaux du comité. Si dans certaines administrations, le CHS est très étoffé et peut durer de 9 heures du matin à 7 heures du soir, dans beaucoup d'administrations, c'est une espèce d'instance alibi. Les IHS ont un rôle essentiel dans l'utilité même du CHS, en professionnalisant les débats.

En dehors de ce cadre institutionnel, le dialogue social peut être nourri d'autres réunions plus ou moins formelles autour de problèmes spécifiques comme le tabagisme, l'alcoolisme au travail ou portant sur l'inspection elle-même.

Les limites de cette action peuvent être rencontrées déjà dans la nature même de l'activité administrative ou sa configuration. Le groupe a défini certains facteurs conditionnant l'efficacité de l'action des IHS comme :

- l'importance variable des effectifs allant de 300 000 personnes à 25 000 ;
- l'éparpillement et la multiplicité des sites géographiques, comme pour La Poste ou pour l'Education nationale ;
- la diversité des métiers et des risques. La priorité sera accordée aux activités professionnelles comportant des risques importants. L'inconvénient consiste à négliger des métiers qui ne présentent pas de risques saillants mais qui ne sont pas exempts de pathologies pour autant et recouvrent des enjeux plus globaux comme le problème de la charge mentale ;
- l'inertie administrative, sans parler pas d'entrave ou d'obstruction, elle peut jouer à tous les niveaux : absence de CHS, d'information des personnels, absence de suite donnée au rapport d'inspection. Ces situations de blocage ont pour conséquence de faire appel à l'IHS pour trouver des solutions à une crise entre les agents et l'administration. Une saisine directe de l'IHS par les agents ou plus exactement par les syndicats révèlent une situation de tension et d'échec du dialogue social. Dans ce cas de figure, l'IHS risque d'être instrumentalisé.

Cela nous amène à la troisième partie, en inversant : au risque d'instrumentalisation. Saisi en direct, cela veut dire que c'est à chaud, il n'y a plus d'objectivité et on peut être instrumentalisé. Tout l'enjeu consiste à apporter des conseils en demeurant le plus extérieur aux relations entre les deux parties. Le groupe n'est pas allé plus loin dans ce débat.

La troisième question portait sur l'évaluation de l'IHS. Pour que son action soit reconnue dans ce domaine, l'évaluation apparaît un moyen nécessaire à la mise en valeur de ses travaux. Il existe des ébauches d'évaluation. Les IHS de la Poste, par exemple, remettent à la fin de leur visite d'inspection un questionnaire de satisfaction. Lors de la restitution des conclusions de la visite, un questionnaire de qualité sera rempli.

En conclusion, le groupe a dégagé une proposition-phare, celle d'intégrer « officiellement » les problématiques de condition de travail dans le champ de compétences des comités d'hygiène et de sécurité. Cette idée revient à mettre en place des CHSCT à l'instar du secteur privé.

9 ATELIER N°4

DEONTOLOGIE, BONNES PRATIQUES ET RESPONSABILITE JURIDIQUE DES INSPECTEURS EN HYGIENE ET SECURITE

Laurent ROY, rapporteur

Nous avons eu trois axes de discussion et de débat dans ce groupe de travail.

Le premier concernait les cadres et les pratiques existantes. Les débats se sont concentrés sur la question de l'indépendance des inspecteurs hygiène et sécurité, avec une question centrale : le décret du 28 mai 1982 permet-il de garantir concrètement l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions des inspecteurs hygiène et sécurité ?

Comme pour l'atelier n° 1 et l'atelier n° 2, il ressort une très forte hétérogénéité des conditions d'exercice de la fonction d'inspection. Les discussions ont souligné que si certains ne rencontraient pas de difficultés dans la réalisation de leur mission, d'autres, en revanche, pouvaient subir des pressions. Ces dernières remarques sont venues principalement de l'Education nationale, l'enseignement supérieur comme l'enseignement scolaire. Je parle sous le contrôle des personnes qui étaient dans le groupe de travail.

A ce titre, le groupe a relevé l'absence de rattachement des inspecteurs aux inspections générales dans certains ministères.

Le groupe préconise de préciser le contenu de l'arrêté de rattachement dans le cadre du décret de 1982 de sorte qu'il soit plus protecteur en visant à intégrer les inspecteurs hygiène et sécurité aux inspections générales et de supprimer l'article 5.1 concernant les établissements publics de l'Etat.

Le deuxième axe de ce groupe de travail portait sur la déontologie. Nous avons eu une première synthèse de Thomas Kapp s'agissant des questions de déontologie pour les inspecteurs du travail. Il a comparé les prérogatives des inspecteurs du travail et des inspecteurs hygiène et sécurité, en insistant sur le fait que nos prérogatives étaient plus limitées, notamment par le fait que ces derniers ne peuvent pas dresser de procès-verbaux. Il a indiqué que la question d'un code de déontologie pour l'Inspection du travail n'existait pas et n'était pas à l'ordre du jour. L'existence ou non d'un code de déontologie est un faux débat, d'autant plus que le statut des fonctionnaires et de la Fonction publique implique un certain nombre de droits et d'obligations formant des règles de déontologie. Cependant, a émergé la question d'un guide de bonnes pratiques qui pourrait être commun aux inspecteurs.

Le sujet de la responsabilité a constitué l'essentiel des débats.

Le groupe s'est également intéressé à la question de la jurisprudence concernant les inspecteurs du travail puisqu'il y a une certaine antériorité. Thomas Kapp nous a indiqué qu'il n'y avait pas de précédents, que des directeurs départementaux avaient été mis en cause dans le cadre de l'accident du Pic de Bure avec un non-lieu. *A priori*, les informations de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle concernant la responsabilité pénale ont été de nous indiquer que nous

étions à l'abri de tout risque pénal. Nous avons eu des témoignages divergents, notamment les inspecteurs.

Le ministère chargé des finances nous a apporté un témoignage intéressant sur ce point. L'administration a souhaité consulter l'avis d'un magistrat sur les motifs de mise en cause de la responsabilité pénale des IHS. Celui-ci a déterminé trois cas possibles :

- une absence prolongée de contrôle, tout à fait discutable en fonction des moyens que nous avons ;
- une mauvaise notification des risques ;
- une absence de notification des risques.

Le groupe a réfléchi sur l'exemple des rapports de vérification technique réglementaire. Dans l'hypothèse où l'IHS consulte un rapport de contrôle indiquant des défaillances graves sur un ascenseur et qu'un mois après la remise de son rapport, dans lequel il n'a pas fait mention de ces défaillances, l'ascenseur s'écrase en bas de la fosse, la mise en cause de sa responsabilité pénale dépend des conditions de l'inspection. Il n'existe pas de réponse pré-établie.

A ce sujet, le groupe a constaté une grande diversité de pratique d'inspection. Le ministère chargé de l'Intérieur, par exemple, semble avoir une lecture complète des rapports, non pas des aspects techniques mais des aspects synthétiques, conformes ou non conformes. D'autres inspections en ont une lecture tout à fait partielle.

Face à ce constat et au risque de négligence ou d'omission de dysfonctionnements techniques, le groupe a proposé la rédaction d'un guide de bonnes pratiques. Cet outil d'aide à la procédure d'inspection serait également un vecteur de communication de notre activité envers les exploitants, les chefs d'établissement ou les chefs de service, pour qu'ils comprennent encore mieux notre façon d'intervenir.

En matière de suivi de nos rapports, le groupe a également constaté des différences. Certains ministères ont organisé un système de suivi et demandent systématiquement une réponse aux déclarations qu'ils formulent. Par exemple, la DDE a mis un système de réponse trois mois ou six mois après. D'autres inspections ne demandent pas de réponse et, d'ailleurs, n'ont absolument pas les moyens de suivre les actions correctrices, sauf en cas de danger important où un document écrit, manuscrit est laissé dans certains cas à la fin de la visite d'inspection.

En conclusion de cet atelier, deux propositions ressortent :

- la modification du décret de 1982, avec une suppression de l'article 5.1, un cadre d'arrêté de rattachement plus protecteur orienté vers une intégration aux inspections générales
- la création d'un groupe de travail interministériel pour réaliser un guide des bonnes pratiques.

10 DEBAT

Pascal BEAU

Nous avons écouté les quatre rapports, ce qui nous donne une vision plutôt claire et précise de ce qui a été discuté hier en fin d'après-midi. Je vous propose de prendre un temps de débat, de réaction sur ces rapports entre nous.

Je suppose que les propos étaient plutôt fidèles, y compris parfois dans leur diversité, ne serait-ce que même au sein d'un même atelier.

Jean-Pierre CHASSINE

Au plan technique, je voudrais rectifier deux éléments. Ce n'est pas dans le contenu qui est très fidèle, il ne se présente aucun problème pour ce qui concerne le groupe auquel j'ai participé.

J'ai entendu parler d'intégration de l'IHS à l'Inspection générale. Je vous le dis très clairement : premièrement, ce n'est évidemment pas possible dans les textes ; deuxièmement, ce serait mortifiant pour l'institution. Je rappelle à nouveau - je suis inspecteur général - que l'Inspection générale n'est pas un service indépendant, au sens ou vous l'entendez, indépendance fonctionnelle. La véritable garantie est celle donnée par mandat du règlement, de veiller à l'indépendance d'action, à l'absence de pression avec des garanties concrètes. Cela a été exposé dans le groupe, on en a parlé au titre de l'arrêté de rattachement, que la déclinaison de ce dispositif figure ou non dans l'arrêté de rattachement.

Je tiens à souligner que l'exploration d'une autre piste consiste tout simplement à remettre en cause la fonction d'IHS, si vous raisonnez sous cette forme.

Par ailleurs, sur le plan purement technique, je voudrais réagir sur l'article 5.1 du décret relatif aux modalités de rattachement des IHS auprès des directions dans les établissements publics . Il faut être tout à fait clair. Dans les établissements publics, il n'y a pas nécessairement d'inspection générale, donc d'autorité, quoique non indépendante, chargée de veiller à cette autonomie. Si vous supprimez ce rattachement, cela veut dire que les inspecteurs hygiène et sécurité ne dépendent de personne. C'est un problème à peu près impossible à gérer sous cette forme. Même les inspecteurs du travail dépendent d'une hiérarchie. On ne peut pas modifier cet article dans le sens de la suppression de ce rattachement.

En revanche, on peut définir un cahier des charges pour les directions des établissements publics donnant le même contenu, en termes de garantie d'exercice, que celui qui existe dans la Fonction publique.

Un participant

Si la notion d'autonomie-indépendance au titre de l'article 5.1 a été abordée, c'est tout simplement parce que la déclinaison des expériences diverses à travers les ministères montre que, dès lors que les inspecteurs hygiène et sécurité, sans qu'il y ait confusion avec les inspecteurs généraux, sont rattachés auprès de l'inspection générale, la force du geste d'inspection est autre que s'ils sont rattachés directement à ceux qui les emploient. Dans les établissements publics, lorsqu'il s'agit d'un inspecteur recruté, payé, apprécié

par celui qu'il va inspecter, il ne peut pas avoir - c'est une observation générale - le même recul et la même marge de manœuvre.

Pascal BEAU

Merci. Autres questions ou réactions sur ce thème ?

Une participante

Dans l'atelier dans lequel nous étions, a été mis en exergue le fait que figure le terme « expertise » dans les missions d'un IHS. Il a été l'objet d'un débat : sommes-nous des experts ? C'est un point important qui serait peut-être l'un des critères de mise en cause de la responsabilité d'un IHS. Je voulais le signifier à nouveau.

Pascal BEAU

On peut peut-être apporter une précision de ce qui a été dit à cet égard ?

Laurent ROY

Je ne connais pas parfaitement bien ce sujet mais *a priori* ce ne sont pas les mêmes articles du Code pénal qui sont utilisés selon que l'on est expert ou non-expert. Nous avons eu des explications très claires de M. Chassine à ce sujet.

Jean-Pierre CHASSINE

Il faut bien comprendre que ce que l'on appelle en matière pénale – j'essaie de prendre les termes les moins juridiques possibles, mais je suis obligé de prendre la définition – « la mise en cause d'un agent public à l'occasion d'une relation de causalité indirecte vis-à-vis d'un dommage, d'un accident, avec une victime », a pour base le constat que l'exercice d'une fonction qui a joué un rôle, qui a eu un effet, indirect bien sûr, dans la réalisation du dommage.

La jurisprudence modifiée substantiellement par la loi Fauchon - qui a été évoquée - du 10 juillet 2000, dans un sens d'adoucissement, c'est-à-dire de moindre contrainte, de moindre risque de mise en cause pénale, dit qu'il faut que l'agent concerné, qu'il soit expert ou IHS, ait commis une faute d'une particulière gravité. Evidemment, un expert étant un technicien, si la faute est de nature technique, elle est beaucoup plus inexcusable vis-à-vis de l'expert qu'elle ne l'est vis-à-vis de quelqu'un qui n'est pas expert. C'est en ce sens qu'il peut y avoir une nuance, une différence. Pour un technicien, on comprendra mal qu'il commette une erreur technique parce que c'est son métier. Pour un non-technicien, on pourra admettre qu'il maîtrise insuffisamment le sujet. Sur ce point, c'est ce qui a permis, entre autres, la mise hors de cause des directeurs du travail qui ne sont pas, au sens technique, des experts, justement.

Laurent ROY

Il peut y avoir des différences importantes parmi nous et même dans le cœur d'une même inspection par rapport aux formations initiales des personnes. Est-ce que ceci aurait des incidences différentes pour les différents membres d'une même inspection ?

Pascal BEAU

J'ai cru comprendre que c'était un sujet ouvert et parfaitement évolutif.

Jean-Pierre CHASSINE

Les magistrats ont une expression latine *in concreto*, c'est-à-dire dans la pratique. Ils examinent au cas par cas. Autrement dit, il y a un aléa. Vous avez raison de dire que personne n'est à l'abri, mais on peut raisonnablement penser – il ne faut pas oublier que personne ne peut être reconnu coupable avant d'avoir été condamné ; il faut prouver la faute caractérisée - que les éléments matériels doivent être suffisamment précis et concordants. Il faut vraiment une attitude délibérée, une connaissance délibérée du risque que l'on fait courir, qui peut être prouvé, et qui permet de dire d'identifier la causalité indirecte entre la négligence et le dommage. Ce sont quand même des conditions assez précises que l'on peut démontrer *a contrario*.

J'ai contribué, dans le cas particulier de directeur du travail, à démontrer le contraire, à partir notamment du fait que, n'étant pas technicien, il ne pouvait pas simplement savoir si un dispositif technique qui était en cause fonctionnait ou non. Il ne pouvait le savoir que par l'intermédiaire d'un expert qui, lui, avait dit qu'il fonctionnait ; c'était l'expert qui s'était trompé. De ce point de vue, on ne pouvait pas le mettre en cause.

Pascal BEAU

Merci. Autres questions ou réactions ?

Gilles KASPER

La question est posée clairement : lorsqu'un rapport de vérification mentionne des anomalies, on ne dit rien, on ne fait rien ou, à l'occasion d'une visite, on ne dit pas, qu'est-ce que cela entraîne ? L'inspection du travail est confrontée à cette question depuis fort longtemps. Pour l'inspection en hygiène et sécurité, qui est une fonction assez récente, avec des personnes qui ne sont pas forcément issues de corps de contrôle, il paraît utile aujourd'hui de clarifier un certain nombre de choses sous cet angle.

11 DISCOURS DE CLOTURE

M. Pascal BEAU

**Directeur de la revue Espace social européen
Président de l'Observatoire européen de la protection sociale**

Je voudrais accueillir et remercier, car ils sont de plus, nos partenaires et les concepteurs et organisateurs de ce séminaire :

- M. Jourdain, sous-directeur. Vous êtes, je crois, chargé de la gestion des ressources humaines au ministère de la Fonction publique. Nous vous remercions vivement de nous avoir rejoints ce matin pour la conclusion de ce séminaire.

- à vos côtés, Pierre Gabette, qui est, avec Bénédicte Renaud, la cheville ouvrière de ce rendez-vous et que nous remercions beaucoup encore.

- nos amis hôtes : M. Vandroz et Pascal Roig qui, eux aussi, ont apporté une contribution très significative à cette rencontre, qui est un premier pas, je crois. Je pense que chacun l'a bien compris. En tout cas, c'est un souhait.

Quelques mots qui m'appartiennent. Il est difficile pour un animateur comme moi, qui n'est pas un inspecteur hygiène et sécurité, qui ne connaît pas le travail, le métier, qui a quand même réfléchi et préparé, et vous a surtout écoutés depuis hier matin afin d'essayer de vous livrer quelques réflexions, forcément libres et qui ne sauraient engager qui que ce soit.

C'est d'abord un plaisir de se voir et de connaître. J'ai beaucoup appris sur ce que vous êtes, ce que vous faites, avec toutes les diversités et complexités de votre activité. Je trouve cela assez passionnant.

Je le dis souvent, nous faisons un métier, les uns et les autres, formidable. C'est ce qu'il y a de plus beau, puisqu'il s'agit du métier des hommes et des femmes. Loin de moi l'idée de dire que celui qui fabrique une voiture, un pneu ou une savonnette remplit une tâche ingrate, c'est une tâche nécessaire, mais nous avons de la chance et il faut en être assez conscient. L'économie du lien social est une chance. Quand on peut la mettre au service de l'intérêt général, c'est encore plus beau et tout à fait remarquable.

Vous êtes jeunes.

Ayez conscience de cela aussi ! Les plus anciens ont à peine 20 ans, un peu plus. Vous vous rendez compte ? C'est l'adolescence à peine franchie. Les plus jeunes babillent, notamment nos amis de l'Intérieur. Cela doit les surprendre d'entendre ce message !

Cela veut dire que vous exercez des missions dans une fonction plutôt émergente, nouvelle.

Je crois qu'il faut se garder, d'entrée de jeu, de tirer des enseignements définitifs. Il existe une progressivité aux missions et tâches assignées à votre fonction. Laissons les choses se dérouler, s'organiser, même s'il faudra les corriger. Je crois que vous allez entendre ce matin un certain nombre de pistes de travail. Mais, encore une fois, évitons le travers français qui consiste à habiller de façon définitive des situations, des postures ou des processus, avant que la phase raisonnable de l'expérience soit atteinte. Pour nos

amis de l'équipement, elle est à peu près claire, mais pour les autres, ce n'est pas le cas. Il faut laisser un peu de temps au temps avant de juger et de se prononcer.

J'ai fait des constats. D'abord, quitte à enfoncer une porte un peu ouverte, l'extraordinaire hétérogénéité - cela a été dit et répété - des situations, des pratiques, des expériences. Nous les avons entendues de nos amis des ministères chargés de l'Équipement, de l'Intérieur et de cette espèce d'étoile ou d'élément spatial un peu bizarre et un peu lourd qu'est l'Éducation nationale. J'ai cru comprendre hier matin qu'il fallait bien séparer l'enseignement scolaire de l'enseignement supérieur !

J'ai appris quelque chose en tout cas ce matin. Cette hétérogénéité est parfaitement logique, mais elle ne peut pas durer trop. Sinon, elle diffracte.

Le point de vue du béotien que je suis est de dire cherchons ensemble des éléments de convergence. En effet, cette hétérogénéité n'autorise pas un projet commun. Il y a effectivement un impératif de bâtir un cadre commun. Groupe de bonnes pratiques ? Référentiel ? Peu importe les termes que vous choisirez, mais il faut aller dans cette direction.

Le document unique exige cela. Heureusement qu'il est là ! Nous lui souhaitons la bienvenue !

Les savoir-faire ne peuvent pas être éparpillés, ils doivent à un moment aller vers une convergence. En droit communautaire - je suis un spécialiste du droit européen -, c'est la coopération, et non l'harmonisation ou l'homogénéisation, vers un objectif commun. Donnez-vous des objectifs et allez dans la même direction.

Cela a été dit hier matin et encore davantage dans les ateliers. Je ne suis pas qualifié pour l'exiger, mais soulevons l'hypothèse d'avoir peut-être des socles communs qui s'articulent les uns avec les autres, étant entendu que plus on avance, plus la spécificité prévaut, car vous êtes aussi différents. Il faut donc aller peut-être vers à la fois un socle commun et une démarche modulaire.

Autre enjeu, l'exigence de professionnalisation. Des expériences que vous tirez sur la montée en puissance du document unique, découle une adaptation du niveau des qualifications, des formations. Tout ceci concourt à la professionnalisation.

Le second constat que je souhaitais faire, c'est le positionnement des inspecteurs. Faut-il répondre de façon statique ou dans la dynamique de votre propre processus ? C'est en marchant que vous allez vous forger votre identité et non pas en posant des préalables impossibles et ingérables, j'allais même dire complètement impraticables, sauf à passer des années à se poser des questions sémantiques.

Ne préemptons pas les solutions, organisons-les, faisons-les émerger dans une dialectique entre la règle, le concept et le terrain.

La Fonction publique française manque de cette culture, il faut l'instaurer car c'est celle du dynamisme de vos missions et du dynamisme même du champ sur lequel elle exerce sa plénitude.

De façon plus pragmatique et réaliste, il faut bâtir cette identité qui est forcément ouverte - elle ne peut pas être fermée -, à partir d'un corpus de pratiques, de référentiels, plutôt que simplement additionner des guides méthodologiques, utiles mais qui ne peuvent pas être l'alpha et l'oméga des questions posées.

Quelle est la place de l'inspecteur dans la chaîne de responsabilité et de mission, coincé entre le chef de service, le gestionnaire, l'ACMO, le médecin de prévention, le comité d'hygiène et de sécurité ? Elle sera aussi contenu dans ce travail de décantation et, par réflexion, sur ce que feront les autres. C'est là votre responsabilité. Vous l'avez dit et on peut l'exprimer à nouveau.

J'ai entendu depuis deux jours qu'au sein des comités d'hygiène et de sécurité, on trouve tout et son contraire. Rassurez-vous ou plutôt inquiétez-vous : vos *alter ego* dans le secteur privé sont dans la même situation.

J'ai travaillé l'autre jour - je parle sous la gouverne de notre ami Chassine - avec des experts sur les comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail. Il est impressionnant de voir comment ce pays fabrique du droit, des normes et ne les applique pas. J'ai cru comprendre que 40 %, voire 50 % des CHSCT ne fonctionnaient pas. A qui la responsabilité ? A tout le monde, y compris aux syndicats qui ne s'approprient pas cette affaire.

Ce n'est pas une question de nominalisme. Une militante allemande disait que les institutions ne valaient que par l'esprit de ceux qui les animent. Imprégnons-nous de cela de temps en temps, cela ne ferait pas de mal.

Qu'est-ce qui vous définit ? C'est le contrôle, tâche noble et nécessaire qui vous légitime, plus que les autres, et qui anticipe, par voie de conséquence, les autres besoins que sont le conseil, l'audit, l'aide à la réalisation.

Ce n'est pas parce les réalités sont plus complexes - et elles le sont - que les principes énoncés, qu'il faut laisser la confusion perdurer.

Mesdames et Messieurs, nous vous attendons sur le contrôle d'abord. La Fonction publique française a besoin de contrôle. Après, viendra très logiquement, naturellement cet enrichissement des autres missions.

Je pense notamment, par exemple, à la démarche de notre ami Vanhoutte qui nous a expliqué hier après-midi qu'il fallait aider, nourrir l'auto-évaluation, processus intéressant. D'autres encore peuvent prendre ce type d'initiative afin que circulent les échanges. Bravo ! Continuez. C'est un moyen de renforcer votre légitimité.

Autre question soulevée : êtes-vous indépendant ? Personne ne l'est vraiment. L'indépendance dans la Fonction publique n'existe pas, cela a été dit ce matin. Mais l'interdépendance dans laquelle vous êtes, n'interdit pas le principe de responsabilité, cela a été dit tout à l'heure sur les conséquences des contrôles. Celle-ci n'est pas figée dans le marbre. Je voudrais quand même atténuer un peu l'idée que nous sommes tranquilles. Nous ne sommes pas tranquilles. C'est un sujet que je connais bien : celui de la santé publique. Cela fait combien d'années qu'on parle des crises sanitaires en France ? 10 ans ? 15 ans ? Guère plus. Cela fait combien d'années qu'émerge cette forme latente qui prendra une conséquence terrible parfois - peut-être, hélas ! - sous forme de judiciarisation de la santé publique des crises sanitaires ? Quelques médecins se trouvent dans cette pièce, ils le savent mieux que moi. C'est souvent la société qui pousse le droit et non le droit qui empêche la société. Il faut, là aussi, comprendre les choses.

Cela ne veut pas dire que, demain matin, à nos portes, naissent les difficultés, les problèmes, mais il faut être très conscient et lucide dans ce domaine, il y a peut-être aussi quelque chose à faire.

Troisième grand constat, je suis obligé de le dire, c'est ma liberté de ton, donc j'en profite, mais je le fais avec tact et mesure : il existe un déficit de la prise en compte de votre rôle. Cela me paraît clair. Peut-être pas partout, peut-être pas sur un plan géographique spatial, mais c'est clair. Il faut quand même que la hiérarchie, les chefs de service, l'Etat vous reconnaissent davantage ; sinon, cela n'a pas de sens. Vous n'êtes pas un alibi, vous êtes une nécessité.

J'ai pu entendre parler de ce désintérêt récurrent. Il est vrai que c'est toujours l'histoire du verre à moitié vide ou à moitié plein, le blanc et le noir, la pensée binaire à la française, mais il apparaît un déficit. Il faut le résoudre. Est-ce uniquement une histoire de texte ? Je ne sais pas. Peut-être. Est-ce une question de culture et de comportement ? Il me semble que l'Etat, au niveau ministériel, doit faire ce travail de reconnaissance.

Que ce soit en termes d'absence de retour sur les contrôles, d'absence de lecture ou de quelque autre moyen, je sais que nous sommes dans une période contrainte, elle sera forcément contrainte demain. Il faut peut-être repenser un peu certaines procédures, les adapter en tout cas. Il faut aller dans cette direction.

En termes de reconnaissance, je pense que vous êtes aussi un peu copropriétaires de ce processus de reconnaissance. A vous de vous approprier ce que vous êtes, ce que vous faites. Ce séminaire est en soi déjà un élément de reconnaissance de votre légitimité. Il faut développer un peu ces rendez-vous, peut-être quitte à les spécifier, à les identifier différemment en tout cas. Faites-le ! N'ayez pas peur d'établir vos liens. Dans d'autres secteurs de la Fonction publique, des liens forts se sont organisés et ont permis ainsi de changer les choses. Ce n'est pas forcément dans une logique hiérarchique ou verticale que les choses bougent.

A partir de là, je peux poser la question de l'efficacité. Etes-vous efficace ? Oui, bien sûr. En tout cas, vous devez l'être davantage. Il ne suffit pas de se limiter à un catalogue de principes, de règles. Il faut créer un intérêt à agir.

Nous l'évoquions hier soir lorsque nous avons fait la synthèse des ateliers. L'intérêt à agir, cela m'échappe, cela vous échappe, mais c'est peut-être au niveau central que les choses peuvent se faire. Pour cela, il faut des indicateurs. C'est clair. L'intérêt à agir de chacun, c'est bien, on le sent, mais il faut plus que cela. Il faut être maintenant dans des processus identifiés, statistiques, clairs, transparents, forts, avec des éléments qui permettent d'avoir une économie du contrôle. Il faut créer peu à peu une économie du contrôle, qui sous-tend l'action de l'inspecteur d'hygiène et de sécurité. Cela va prendre du temps, mais il faut aller dans cette direction ; cela me paraît complètement nécessaire.

Beaucoup y concourent. Quand on regarde - je parle sous votre gouverne - ce qui se fait ailleurs, on s'aperçoit que cela a été un moteur des changements, de la légitimité et de la reconnaissance. Je pense qu'il faut aller dans cette direction.

Que serait l'inspecteur hygiène et sécurité sans le document unique aujourd'hui ? Imaginons un peu qu'il n'y aurait pas eu de document unique. Au passage, moi qui suis

européen, merci l'Europe de nous avoir poussés à cela ! De temps en temps, vous voyez bien qu'elle n'est pas si négative que cela, cette foutue Europe !

Nous manquons encore de recul pour apprécier le document unique. Cela va venir. En dehors de quelques secteurs ministériels, comme le ministère chargé de l'équipement, qui a un « *background* » de savoir-faire, d'expérience, cela peut-être un moyen aussi de conforter les missions et l'identité.

L'IHS doit favoriser, de mon point de vue, une dialectique nouvelle. Il doit pousser au questionnement, à l'innovation, à la responsabilisation. Le document unique motive, il bouscule, il contraint, il est imparfait. Des écarts de posture, de situations prévalent encore, mais ce n'est pas grave ; il faut laisser le temps.

Vous êtes un peu des pionniers. La prévention des risques professionnels est - je le dis même si cela peut surprendre certains - quand même le parent pauvre de la Fonction publique française. Vous vous êtes engagés, c'est bien. Je le dis sans aucune acrimonie, bien sûr. Mais de cette lucidité sur ce retard, compte tenu des expériences que vous avez et que l'on voit ailleurs, il faut en tirer des atouts et non pas forcément baisser les bras.

La question des moyens est importante mais elle n'est pas tout. C'est aussi la question de la qualité des procédures. L'Etat français n'anticipe pas, il est donneur de leçon, souvent. En matière de sécurité, c'est fou ce que l'Etat donne comme leçons, mais il faut qu'il balaie devant sa porte de temps en temps !

Il réagit face aux crises, même parfois il sur-réagit par rapport aux crises, mais la prévention est une culture à acquérir.

Là, nous sommes en train de bousculer un certain nombre d'ordonnancements. Il s'agit de culture à acquérir et à construire.

Mon métier me fait circuler partout en Europe, j'ai cette chance. Nos partenaires ne sont pas parfaits, mais des enseignements sont à tirer de ce qu'ils font. Nous avons quelques retards, non pas tellement dans la philosophie, dans les fondamentaux qui sont remarquables.

La santé au travail est un sujet de demain, pas d'hier, si l'on prend en compte l'évolution de la démographie, le vieillissement au travail, ce ne sont pas des sujets d'hier. La Fonction publique française, on peut le regretter ou s'en satisfaire – je n'entre pas dans cette considération –, va voir sa pyramide démographique changer. Nous serons confrontés à des mutations humaines difficiles, douloureuses dans certains domaines. En même temps, les potentiels d'adaptation des modes de production de ce que nous faisons vont changer aussi, vont être bouleversés. Il faut en faire une chance.

J'espère que les quelques réflexions dont je viens de faire état correspondent en partie à vos préoccupations.

M. Jean-Pierre JOURDAIN
Sous-directeur de la gestion des ressources humaines
Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Je suis très heureux d'être ici, de représenter le Directeur général de la Fonction publique, Jacky Richard, qui avait souhaité venir conclure ces travaux. Il attache beaucoup d'importance à cette question de l'hygiène et de la sécurité, à ce que vous faites, à ce que vous êtes. Malheureusement, comme vous le savez, bien sûr, nous avons un nouveau ministre et il est retenu par ses obligations à Paris. Il m'a chargé de le représenter et je suis très heureux de le faire. Je mesure l'honneur qui m'est fait d'assurer cette conclusion.

Je voudrais tout d'abord remercier ceux qui nous accueillent.

L'INTEFP, dont chacun connaît ici la qualité du travail qu'il fournit, à la fois sur son cœur de métier mais aussi sur la formation des IHS. Le professionnalisme avec lequel il nous a accueillis conforte son image extrêmement positive.

Je voudrais remercier M. Beau que je ne connaissais pas, que j'écoute depuis quelques instants, pour sa remarquable animation, la profondeur de ses propos et l'intelligence de ce qu'il a pu dire.

Aujourd'hui, nous fêtons les 10 ans de la révision du décret de 1982. Elle a été un élément important puisqu'elle a permis, comme vous le savez, d'instaurer une véritable médecine de prévention au service des agents de l'Etat et de renforcer l'action des IHS.

Je voudrais articuler mon propos autour de trois éléments : dresser un très rapide bilan de ce qui s'est passé depuis 10 ans, faire ressortir quelques points forts des travaux que vous avez conduits aujourd'hui, puis, dans un troisième temps, établir quelques perspectives pour les prochains mois, les prochaines années, compte tenu de ce que vous nous avez dit.

Sur le bilan, les 10 années passées ont vu des évolutions importantes en matière de prévention des risques professionnels, avec la mise en place du document unique en 2001, élément tout à fait fondateur, et le lancement en février dernier du plan santé travail initié par le ministre chargé du travail et auquel le ministère de la fonction publique participe.

Ces orientations témoignent, je le crois et vous l'avez dit, Monsieur Beau, d'une véritable prise de conscience que le risque professionnel est un enjeu de santé public majeur pour l'avenir de notre société. L'allongement de la durée de la vie professionnelle donne à la gestion préventive du risque professionnel une importance tout à fait inédite pour toute politique de gestion des ressources humaines.

Avec cette prise de conscience, que s'est-il passé en 10 ans ? Il y a eu tout d'abord la constitution des réseaux d'acteurs pluridisciplinaires au sein de la Fonction publique de l'Etat. Ce qui me surprend depuis que je suis arrivé, c'est le nombre extrêmement important d'IHS ici. Je crois que vous êtes la moitié de la corporation, si je puis m'exprimer ainsi, et c'est tout à fait exceptionnel. Cela atteste bien qu'il existe aujourd'hui un réseau d'acteurs qui n'étaient pas évident à constituer voici quelques années.

Chaque ministère a constitué ce réseau avec sa culture et à son rythme. Aujourd'hui, quel est-il ? La fonction publique de l'Etat compte plus de 14 000 ACMO, un nombre tout à fait significatif, plus de 1 000 médecins de prévention, c'est sans doute insuffisant mais en tout cas ce nombre existe, et plus de 130 inspecteurs en hygiène et sécurité.

Ces chiffres illustrent l'existence concrète de l'hygiène et de la sécurité par le travail et que partout maintenant sur le territoire ce réseau commence à fonctionner.

Le deuxième élément que l'on peut souligner comme réalisation sur les 10 dernières années, c'est que l'hygiène et la sécurité - cela a été dit - est devenu un champ reconnu du dialogue social. Sans doute est-ce encore insuffisant, mais l'institution des comités d'hygiène et de sécurité, créés en appui des comités techniques paritaires, permet aux représentants de l'administration et du personnel de débattre prioritairement des problèmes en matière de sécurité des locaux et de santé des agents. Ce constat est d'autant plus révélateur de l'ancrage de l'hygiène et de la sécurité dans la vie quotidienne des services que les comités d'hygiène et de sécurité locaux et spéciaux constituent l'essentiel des instances existant dans ce champ du dialogue social.

Sans doute est-ce encore insuffisant, mais il y a là tout un terrain fertile qui ne cessera, je le pense, de se développer.

Troisième élément qui mérite d'être noté sur les 10 dernières années : l'inspecteur en hygiène et sécurité s'est affirmé comme un acteur incontournable. L'histoire de ces inspecteurs est certes récente mais dense. M. Beau a eu des mots très forts pour souligner tout ce que vous apportez au bon fonctionnement de l'administration. Vous exercez donc une fonction en devenir, mais vous avez déjà fait beaucoup.

Au nom du Directeur général, je souhaiterais vraiment souligner et saluer la qualité de ce que vous avez fait et de ce que vous faites.

Le deuxième point sur lequel je souhaite intervenir porte sur les réflexions à tirer de vos travaux durant ces deux jours. J'en retiendrai quatre.

Premièrement, le document unique peut être, n'est pas encore mais peut être un véritable levier de modernisation de la gestion des ressources humaines en matière de santé au travail. Ce document unique traduit un processus complet d'évaluation des risques au sein duquel les acteurs sont amenés à participer à chaque étape de la démarche, au regard de leur fonction, et dont l'objectif est de structurer un pilotage fin de la politique d'hygiène et de sécurité au sein d'un service.

Dans cette organisation du travail, vous, les inspecteurs en hygiène et sécurité, avec votre apport méthodologique, vous jouez un rôle tout à fait important, qui doit, bien évidemment, se développer.

Le document unique a été créé en 2001. C'est tout à fait récent et, là aussi, il y a tout un potentiel qui doit être consolidé et les prémices font que les espoirs que l'on fonde dans cet instrument sont intéressants.

Deuxièmement, le document unique a révélé la difficulté de concilier les deux fonctions de l'inspecteur en hygiène et sécurité, à savoir le contrôle et le conseil. Il me semble que les débats ont permis de clarifier cette dualité, parfois confuse, en précisant - je crois que c'est un point extrêmement important - que la fonction de conseil ne peut s'exercer

que dans le cadre de la mission de contrôle. Le contrôle, c'est la pierre angulaire de votre activité et le conseil ne peut découler et s'articuler que du contrôle.

Troisièmement, émerge la nécessité de garantir l'autonomie fonctionnelle et la liberté de parole. Il y a tout un débat sur autonomie/indépendance. Je retiens le terme autonomie plutôt qu'indépendance.

Cette autonomie fonctionnelle constitue, vous le savez, la contrepartie aux responsabilités importantes qui sont les vôtres, qui est la mission d'inspection. Cette autonomie fonctionnelle est assurée par le rattachement des IHS aux inspections générales qui l'ont en charge. La direction générale de l'administration et de la fonction publique souhaite que les inspections générales remplissent bien leur rôle de protection. Quand on dit cela, on sait que certaines inspections générales se sont saisies à bras-le-corps de cette question. Peut-être que d'autres pourraient imiter ce qui s'est fait. Je vois M. Chassine qui applaudit, je le remercie ! Mais cela paraît un point très important. Sans la garantie de l'autorité morale des inspections générales auxquelles vous êtes rattachés, vous serez moins forts pour ce que vous avez à faire.

Ceci veut dire que l'indépendance ou l'autonomie, parlons plutôt d'autonomie, ce n'est pas simplement un principe, c'est quelque chose qu'il faut organiser et qui dépend, là aussi, des circonstances particulières, locales. C'est à conquérir. En tout cas, on a bien senti que vous aviez ce besoin.

Vous avez également besoin d'une liberté de parole. Elle est organisée. Vous pouvez l'exprimer dans le cadre des instances de concertation, comme les comités d'hygiène et sécurité. Sa protection repose - vous le savez, mais je crois qu'il n'est pas mauvais de le rappeler - notamment dans le rapport de visite que chaque inspecteur d'hygiène et de sécurité doit établir lors de chaque inspection.

Initiateur du débat ou médiateur, la difficile position de l'IHS, qui est toujours de se maintenir à distance des intérêts et des forces en présence. Cette distance est variable et toujours à redéfinir en fonction du contexte d'intervention. Il nous semble, il me semble, à la DGAFP, que c'est la difficulté majeure de votre rôle.

Quatrième réflexion de vos travaux et dernière mais pas la moins importante : la nécessité de valoriser le poste d'IHS dans un parcours professionnel. Cela veut dire qu'il faut que l'exercice de ces fonctions s'inscrive dans un parcours professionnel, qu'elles puissent être valorisées pour ensuite déboucher sur des fonctions plus importantes notamment d'encadrement.

Ce sur quoi on peut s'engager, après en avoir discuté avec Pierre Gabette, c'est de constituer un groupe de travail interministériel pour réfléchir à cette question avec les administrations concernées, les gestionnaires des ressources humaines et aussi des représentants des inspecteurs. Il me semble que nous pouvons faire cette constitution de groupe de travail. Les modalités vous en seront indiquées. Ce groupe pourra travailler aussi sur ce que vous avez appelé le référentiel métier qui vise à homogénéiser les bonnes pratiques.

Inscrire la fonction d'IHS dans un parcours professionnel valorisant signifie - je le dis sans détour, car il n'y a pas vraiment de débat à cet égard - que nous n'envisageons pas la création d'un corps particulier pour les IHS.

Pourquoi ? Parce que l'orientation actuellement du ministère de la fonction publique est de supprimer tous les corps. Notre ambition est de reconstruire cette fonction publique autour d'une trentaine de cadres de fonction, c'est-à-dire de grands ensembles professionnels dans lesquels les personnes pourraient avoir beaucoup plus de mobilité, exercer beaucoup plus de fonctions. L'idée actuelle de constituer un corps pour 150 personnes n'est pas, de notre point de vue, envisageable et ne serait pas bon pour vous. Je le dis comme je le pense : un corps aussi étroit, c'est un enfermement pour la vie professionnelle. Ce n'est souhaitable ni pour vous ni pour l'administration, évidemment.

Les perspectives pour l'avenir : à partir de ce que l'on a entendu, que peut-on faire ensemble dans les mois, voire les années qui viennent ? Quels sont les sujets sur lesquels il faut travailler pour avancer ?

Un premier point me paraît majeur : consolider le réseau des IHS. Les deux journées que nous avons passées ensemble ont montré l'intérêt de ces réunions. Une espèce de dynamique s'est créée, qu'il faut continuer à faire vivre. Il faut pérenniser ce type de rencontre qui, on l'a bien vu, permet d'échanger, de mutualiser, de faire connaître, de se connaître, ce qui est très important. Il y a vraiment une nécessité pour nous d'assurer cette pérennisation et c'est de notre responsabilité.

Nous allons réfléchir à la manière de le faire, mais je crois que l'on peut prendre l'engagement de maintenir ce type de rencontre, avec une périodicité qui reste à définir.

Il a été évoqué par l'un des groupes de travail la nécessité ou le souhait d'une mise en réseau, au moins pour assurer une veille juridique, dans le but de maintenir le lien. A la Fonction publique, nous allons réfléchir à la création d'un extranet qui permettra à tous et à chacun de mutualiser des éléments. Nous verrons dans quelles conditions.

Deuxième point : développer la formation continue. Vous êtes sur une activité, une fonction, extrêmement sensible à l'environnement institutionnel dans lequel vous évoluez. Nous avons bien vu la difficulté à trouver le bon positionnement. Ce n'est pas évident. Par ailleurs, toute une matière technique est à maîtriser. Une formation initiale est assurée ici ; peut-être faudra-t-il mieux l'adapter encore aux nécessités. Il faudra réfléchir à cela.

Il y a sans doute une nécessité de prolonger cette formation initiale par des modules de formation continue. La formation tout au long de la vie est désormais un concept qui commence à se développer. Sur ce que vous faites, je crois que cela trouve vraiment tout son sens au regard de votre activité.

Dans ces modules de formation continue, qui méritent d'être déterminés en fonction des besoins, nous pourrions répondre à certaines des préoccupations que vous avez exprimées dans vos différents ateliers.

Nous prendrons contact avec l'INTEFP pour voir comment essayer de mettre en place ces modules et les développer.

La troisième piste sur laquelle nous pourrions avancer ensemble - j'ose le dire -c'est précisément sur la question de la responsabilisation et sur la constitution d'un guide des bonnes pratiques. J'ai été frappé par vos propos ce matin sur la responsabilité pénale. Ce n'était pas très présent, en tout cas dans mon esprit. Cela semble très sensible et peut vous exposer. Nous avons déjà apporté des éléments de réflexion, mais peut-être faut-il

aller plus loin. Nous pourrions vous proposer de constituer un deuxième groupe de travail sur cette question dans le cadre d'un groupe de travail interministériel, avec des représentants des administrations, de la DGAFP, mais il faudrait aussi mettre des magistrats pour éclairer cette question très, très délicate.

Voilà déjà les 3 pistes sur lesquelles nous pouvons avancer. Je ne souhaite pas en énumérer 15, il vaut mieux en avoir 3 bonnes qui débouchent assez rapidement sur du concret permettant de faire avancer votre fonction.

En conclusion, je remercie encore une fois tous ceux qui nous ont accueillis et l'animateur. J'ai une conviction - M. Beau l'a dit mais je le répète ! -, je crois que nous sommes au début d'une aventure importante, extrêmement utile à vos fonctionnaires. On a longtemps considéré qu'il n'y avait pas de risques professionnels dans la Fonction publique. Or ce n'est pas vrai. Malheureusement, tous les jours, des exemples nous rappellent qu'ils existent ; il faut les traiter. L'œuvre à réaliser demeure importante ; vous avez un rôle majeur à assumer dans cette affaire.

Hier et aujourd'hui, une dynamique est née ici. C'est à vous de la faire vivre, ainsi qu'à nous, DGAFP, et nous nous y emploierons. Je vous remercie.

M. Dominique VANDROZ
Directeur des études
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Puisque nous sommes les hôtes de ce séminaire, nous voudrions peut-être réaffirmer certains points. Le fait d'être vos hôtes a un sens très fort pour nous. Nous avons une ambition à l'INT d'être la maison des inspections du travail notamment. Ce point est assez important. Des débats qui ont eu lieu ici mais aussi des formations initiales dans lesquelles nous vous avons accueillis, sont ressortis des préoccupations communes à l'ensemble des personnes ou des agents qui accomplissent ces fonctions, peu importe le statut dans lequel ils les accomplissent. C'est frappant : les thèmes abordés ici sont récurrents dans le corps de l'Inspection du travail et se posent avec une acuité très forte dans une fonction en cours de création, la fonction des agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI) au sein de la fonction publique territoriale. Toutes ces questions de positionnement, de pratique professionnelle, de responsabilité, etc., sont les mêmes. Après, elles se posent dans un contexte différent, les solutions ne sont pas les mêmes, mais les préoccupations sont vraiment les mêmes.

Sans priver le débat, j'ai presque envie de dire « au revoir » avec un sens très fort, mais « au revoir » décliné de différentes manières.

Au revoir peut-être dans d'autres séminaires de ce type où nous serons évidemment très heureux de vous accueillir.

Au revoir, puisque c'est une perche qui nous est tendue dans le cadre d'un dispositif de formations continues pour lesquelles nous essaierons, compte tenu des apports faits ici, des débats, de l'analyse qui pourra être faite dans les différents groupes de travail qui vont être mis en place, du retour que l'on peut avoir des contacts avec les uns ou les autres, de faire des propositions pour mettre en place une offre de formation continue, indispensable dans une perspective de professionnalisation.

La formation continue est aussi l'un des moyens d'explicitier des pratiques, de les mettre en cohérence, d'avancer, de pouvoir retirer ce qui se fait de bien à tel ou tel endroit pour ensuite le diffuser.

Au revoir aussi pour certains d'entre vous dans nos réseaux de formateurs. La formation professionnelle se fait aussi avec les professionnels et les experts. Nous sommes très ouverts et nous serions heureux d'accueillir certains d'entre vous pour participer à nos réseaux de formateurs. Nous ne manquerons pas, compte tenu de l'annuaire que nous venons de reconstituer, de vous solliciter sur ce point.

Un quatrième au revoir est pour se revoir dans des configurations pas uniquement d'IHS, dans la perspective de réunir - peut-être plus à moyen terme - des inspecteurs du travail, des IHS, des ACFI. Compte tenu de vos préoccupations, cela aurait beaucoup de sens.

12 PLAN D' ACTIONS RETENU PAR LA DGAFP

- **Création de groupes de travail concernant :**
 1. l'élaboration d'un référentiel métier interministériel en inspection hygiène et sécurité
 2. la définition et aux modalités d'une formation « continue »
 3. la réalisation d'une circulaire sur la fonction d'inspection en hygiène et sécurité

- **Etude de faisabilité sur le développement d'un extranet de diffusion des informations en matière d'hygiène et de sécurité**