

POUR UNE PREVENTION DURABLE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX DANS LES FONCTIONS PUBLIQUES TERRITORIALES ET HOSPITALIERES

**Rapport issu du groupe de travail réuni à l'initiative
du Fonds national de prévention de la CNRACL
et animé par Sciences Po Bordeaux
4 mars 2013**

Sommaire

Préambule.....	3
INTRODUCTION.....	4
1. Les « risques psycho-sociaux », une question qui se pose et qui s'impose.....	7
1.1 L'émergence et le développement de la notion de RPS	7
1.2 Les approches des « risques psycho-sociaux »	10
1.2.1 L'approche par les conséquences : les manifestations des RPS	10
1.2.2 Les approches disciplinaires : la compréhension des RPS	11
1.2.3 Le repérage et la mesure des RPS	14
1.3 Le secteur public et les « risques psycho-sociaux »	17
1.3.1 Les services publics, des organisations comme les autres	17
1.3.2 Les services publics, des organisations spécifiques	19
2. Les RPS, un symptôme qui révèle et qui questionne	25
2.1 La recomposition du travail et des rapports au travail	25
2.2 Les mutations dans les services publics	28
2.3 Les impacts sur le travail et les identités au travail	30
3. Les risques psycho-sociaux : points de vigilance pour une prévention durable.....	34
3.1 Prendre en compte les cultures professionnelles.....	36
3.2 Penser un management public centré sur la qualité du et au travail	38
3.3 Du bon usage des instances et des procédures	40
CONCLUSION	44

Préambule

Origine du groupe de travail

Le Fonds national de prévention (FNP) géré par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL, placée au sein de la Caisse des dépôts et consignations) a été créée en 2001 avec pour mission de proposer pour les collectivités locales et les établissements de santé :

- des statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles,
- des financements en faveur des mesures de prévention,
- des recommandations d'action.

Doté d'un conseil d'administration en lien avec les conseils supérieurs des fonctions publiques territoriales et d'un conseil scientifique et technique réunissant un réseau d'experts en matière de santé au travail, le FNP entend accentuer sa mission de recommandations.

Dans cette perspective, le sujet des risques psychosociaux (RPS) – identifié comme un axe de prévention prioritaire du programme d'action 2011-2013 -, fera l'objet du colloque biennal prévu en mars 2013 en rassemblant des élus, des agents dirigeants des collectivités locales et des établissements de santé, des partenaires sociaux ainsi que des experts et professionnels du secteur.

Pour nourrir les échanges du colloque et proposer une réflexion large et synthétique, le FNP a sollicité Sciences Po Bordeaux pour organiser et animer un groupe de travail afin de développer une vision partagée de l'analyse des RPS dans les fonctions publiques, de confronter des expertises et d'échanger sur les moyens de favoriser les actions de prévention. La particularité de ce groupe a été de réunir des experts pointus de la santé au travail, des praticiens de la direction d'établissements de santé et de collectivités territoriales et des syndicalistes issus des deux fonctions publiques concernées. La diversité de cette composition était au cœur de l'état d'esprit des échanges et des sujets abordés.

Le présent rapport est le fruit de ces travaux. Il est complété par des annexes bibliographiques constituées à part.

Composition du groupe de travail

Jack BERNON (Responsable département santé et travail, ANACT¹), Joel BERQUE (Directeur des ressources humaines du CHU de Bordeaux), Omar BRIXI (Enseignant et Consultant en Santé Publique, coordonnateur du Comité scientifique et technique du FNP), Docteur DELMAS-ST HILAIRE (service de santé au travail, Centre hospitalier Charles Perrens, Bordeaux), Jean-Marie ERNOUF (agent hospitalier, délégué Force ouvrière, CH Agen), Valérie LANGEVIN (psychologue du travail, Département Expertise et conseil technique - E.C.T., INRS), Robert LAFORE (professeur des universités, Sciences Po Bordeaux), Ronan LE GRAËT (directeur formation continue, Sciences Po Bordeaux), Jérémie MARCHAND (Directeur du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Pyrénées atlantiques), Dominique MARTIN (médecin du travail, Conseil régional Aquitaine), Valérie PUJOL (agent collectivité territoriale, déléguée Force ouvrière, mairie de Bègles), Jean QUERBES (ancien élu de la commune d'Agen, ancien député européen, membre du Comité scientifique et technique du FNP).

¹ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

INTRODUCTION

Le présent rapport est le résultat du travail d'un groupe mis en place par le Fonds national de prévention (FNP) de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Ce groupe de travail a réuni entre octobre 2012 et février 2013 d'une part des fonctionnaires de la fonction publique territoriale (FPT) et de la fonction publique hospitalière (FPH), cadres et représentants syndicaux de ces deux fonctions publiques, et d'autre part des experts en matière de santé au travail et singulièrement dans le domaine des risques psycho-sociaux (RPS).

L'animation en a été confiée à Sciences Po Bordeaux qui a assuré outre le secrétariat des travaux du groupe, l'élaboration des comptes rendus des diverses séances de travail ainsi que la rédaction du rapport.

Compte tenu des réflexions conduites sur la thématique des RPS dans le champ de la fonction publique en général et singulièrement de travaux concernant les Fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'objectif assigné au groupe de travail était de procéder à une analyse des données et savoirs mobilisables sur le thème, de conduire une réflexion sur la nature et l'impact de cette question en ce qui concerne la FPT et la FPH et de produire des préconisations en ce qui concerne une meilleure prise en compte des RPS dans les organisations concernées. La méthode de travail adoptée a consisté en des apports des membres du groupe sur des questions déterminées en commun, complétés par la mobilisation de travaux et rapports divers, ces apports suscitant des échanges dont sont sortis progressivement des interprétations et convictions communes ainsi que des axes faisant consensus sur les niveaux pertinents pour appréhender le phénomène ; de là, il a été possible d'en déduire les orientations à mettre en avant à destination des organisations, services et acteurs des deux fonctions publiques.

Ce rapport s'efforce donc de rendre compte des résultats de ce cheminement commun. Pour que le lecteur puisse en situer le plus exactement possible l'orientation et la nature il convient de mettre en évidence ses principales caractéristiques, ces dernières tenant à une « posture » adoptée délibérément par le groupe en ce qui concerne la restitution de son travail.

Dans ses efforts pour s'approprier la question des RPS, le groupe de travail a tout d'abord fait sienne une définition « officielle » des RPS qui a eu le mérite d'être suffisamment large pour autoriser ses réflexions et ses débats : **« Les risques psychosociaux (...) recouvrent en réalité des risques professionnels d'origine et de natures variées, qui mettent en jeu l'intégrité physique et la santé mentale des salariés et ont, par conséquent, un impact sur le bon fonctionnement des entreprises. On les appelle "psychosociaux" car ils sont à l'interface de l'individu (le "psycho") et de sa situation de travail. »** (Source : site du ministère du travail de l'emploi et de santé– travailler mieux). Il a ensuite constaté que cette thématique avait suscité des études portant tant sur la notion elle-même que sur les conditions de son apparition dans le champ des préoccupations collectives ainsi que sur les moyens et méthodes pour que ces « risques » soient pris en compte dans les organisations. Certes, les travaux portent très majoritairement sur les entreprises privées, le champ des organisations de service public n'ayant pas fait l'objet d'une attention systématique et développée. Mais, s'il y avait tout lieu de penser que les services publics ont à cet égard une certaine spécificité, il ne faisait pas de doute que pour une large part les facteurs générateurs de RPS étaient les mêmes que dans le privé.

Le constat de l'abondance de la documentation sur les RPS s'est cependant rapidement doublé d'une observation : la notion fait encore très largement débat, alors même d'ailleurs qu'elle a été progressivement et avec difficulté élaborée au travers d'un travail complexe entre les acteurs –

employeurs, salariés, experts de nombreux champs disciplinaires – avec des appréhensions différentes et variables dans le temps. La notion n'est donc pas stabilisée au sens où elle recevrait une définition incontestée en renvoyant à des faits précisément identifiés et par là incontestables. En réalité, la notion de RPS renvoie davantage à un vaste travail de réflexion collective sur les évolutions du travail et leurs conséquences, ces dernières entrant dans le champ dénommé dorénavant « santé au travail », plutôt qu'elle ne recouvre des faits et, à travers eux, des situations de travail objectivables par les techniques quantitatives ou qualitatives habituelles.

De cela, le groupe de travail a tiré une conclusion qui a déterminé la conception du rapport : loin de chercher à définir et/ou à objectiver les RPS en général et singulièrement ceux qui pourraient revêtir une éventuelle spécificité dans la fonction publique – tâche impossible compte tenu des incertitudes et de la complexité qui les caractérisent – et d'en déduire des pratiques organisationnelles adaptées pour les prévenir, **il s'agit bien davantage de proposer aux acteurs des éléments de réflexion sur les phénomènes que l'on peut ranger sous cette appellation d'une part et d'autre part d'en faire sortir des « points de vigilance » qui pourront conduire ces derniers à s'approprier concrètement ces questions et à imaginer collectivement les voies et moyens pour les appréhender.**

Autrement dit, ce rapport n'est ni une étude exhaustive sur les RPS, ni un guide méthodologique pour y faire face : c'est une production qui attire l'attention sur les évolutions du travail, notamment dans les fonctions publiques, dont les RPS sont un symptôme et qui entend susciter, à partir de ces éléments d'analyse, des prises de conscience et des actions qui, les unes et les autres, dépendront des acteurs eux-mêmes.

De là, découle la structure du document :

Sa première partie s'attache à décrire la façon dont la notion de « risques psychosociaux » est apparue et a évolué, comment elle est construite et objectivée par les divers savoirs qui l'ont abordés, comment elle est circonscrite et mesurée et finalement comment elle se manifeste dans le service public. Cette première partie concourt à faire prendre la mesure à la fois des incertitudes qui affectent cette notion, mais aussi à attester que, quels que soient les débats et controverses dont elle fait l'objet, d'une part, elle est dorénavant établie comme un fait parce que les acteurs s'y réfèrent pour nommer des difficultés ressenties en situation de travail et d'autre part, en conséquence elle s'est imposée comme un problème nécessitant une prise en compte des actions destinées à contrôler ses effets et à prévenir sa survenance.

La seconde partie du rapport s'attache à remonter en amont des RPS et des manifestations qu'ils recouvrent, de façon à relier cette dénomination même et les faits qui la concrétisent à des évolutions globales du monde du travail et singulièrement des services publics. Le groupe de travail s'est arrêté à cette hypothèse que l'apparition de cette notion dans le champ du travail, de la santé au travail et des risques professionnels ne peut se comprendre qu'en faisant retour sur les mutations du travail en général et du service public, notamment dans ses deux formes que constituent la FPT et la FPH, et que c'est là le bon niveau pour fonder des politiques et des actions de prévention.

La troisième partie déduit de l'analyse qui précède les « points de vigilance » autour desquels construire, dans les organisation elles-mêmes et avec les professionnels qu'elles emploient, des actions permettant d'anticiper la survenance de tels « risques » et, à défaut, d'organiser leur prise en compte. Ainsi, refusant de proposer un « guide » qui décrirait les « bonnes pratiques » en la matière et

constituerait ainsi une méthodologie qu'il conviendrait de mettre en œuvre directement, le groupe de travail a pensé préférable d'attirer l'attention des acteurs – décideurs, manageurs, cadres de proximité, agents – sur les impacts de certaines mutations du travail au « service du public » et sur les leviers dont ils peuvent éventuellement disposer pour en atténuer les conséquences négatives pour les agents bien sûr, mais aussi plus largement pour le bon fonctionnement des services.

Ce parcours entend finalement d'une part susciter dans les deux fonctions publiques la réflexion la plus large possible sur l'émergence des RPS, sur les liens qu'entretient cette notion avec les transformations du service public et du travail dans les organisations de service public et d'autre part remettre aux acteurs eux-mêmes le soin de penser le travail et d'apprécier les moyens de les prendre en compte. La conviction qui anime les membres du groupe est que les « risques psycho-sociaux » constituent une occasion de penser collectivement les mutations du service public, notamment territorial et hospitalier, et d'en déduire des formes d'organisation et de fonctionnement des services qui tout à la fois protègent mieux ceux des agents qui peuvent s'en trouver fragilisés mais aussi concourent à une plus grande efficacité, cela en partant du principe que l'on peut à bon droit considérer comme démontré par une multitude d'études : la bonne qualité du travail et la mobilisation des agents pour l'assumer est la condition d'un bon fonctionnement des organisations au regard des finalités qu'elles poursuivent.

1. Les « risques psycho-sociaux », une question qui se pose et qui s'impose

Les risques « psycho-sociaux » se sont imposés dans le débat collectif depuis une vingtaine d'années.

La question qui vient le plus directement à l'esprit du profane est la suivante : de quoi s'agit-il ? La notion accole deux vocables et entend par là relier deux idées. Tout d'abord l'idée de « risque » qui plonge ses racines dans la construction d'une des branches des assurances sociales, celle dénommée « accidents du travail et maladies professionnelles », et qui ancre les problèmes considérés dans le travail et ses conséquences potentielles sur l'état de santé des travailleurs. Ensuite le qualificatif de « psycho-sociaux », passablement énigmatique, qui marque davantage une différence qu'il ne préjuge d'un contenu, le psycho-social » revendiquant essentiellement une distance avec « l'accident du travail » ou la « maladie professionnelle » qui sont eux objectivables par le lien direct entre la conséquence (accident et maladie) et des activités professionnelles (machines, activités, produits, process, etc...), génératrices directement des accidents ou des maladies. De là, il vient assez vite à l'esprit que, si le contenu des ces « risques », couvert par la qualification de psycho-sociaux, reste très largement indéterminé, la notion de « risque » marque le point essentiel sur lequel a porté la construction de la notion : faire admettre par tous les acteurs que certains troubles, largement indéterminés et peu objectivables car complexes, devaient être reliés au travail en établissant qu'ils en sont la conséquence. Pour le dire autrement, c'est dans la construction de certains troubles comme « risque professionnel », c'est-à-dire par leur rattachement au travail, que s'est situé tout l'effort collectif pour faire reconnaître les RPS.

Cela est attesté si l'on s'attache à mettre en évidence une série d'éléments qui tous reviennent à s'interroger sur le point de savoir comment ce « problème RPS » s'est imposé et comment il s'est posé. Pour ce qui est de la façon dont il s'est imposé, il convient de retracer à gros traits une forme d'historique de la notion depuis ses premières apparitions dans les débats socio-professionnels jusqu'à son affirmation. En ce qui concerne ensuite la façon dont ces « risques » se posent, il convient de montrer la diversité des approches dont la notion fait l'objet pour tenter de la saisir et de la penser. De là, on pourra enfin tenter de caractériser la prise en compte des RPS dans le secteur public.

1.1 *L'émergence et le développement de la notion de RPS*

Les questions et problèmes dénommés aujourd'hui « risques psycho-sociaux » apparaissent bien avant que, dans la deuxième partie des années 2000, ceux-ci acquièrent une forte visibilité médiatique (multiplication des suicides dans plusieurs grandes entreprises ou encore dans la police ou l'agriculture).

En 1998, la psychiatre Marie-France Hirigoyen publie un livre qui aura un succès retentissant, « Le harcèlement moral ». Mais depuis quelques années, les termes de « stress », de « burn out » ont fait leur apparition. Le « stress » nomme des phénomènes peu définissables, ne renvoyant pas à des affections clairement définies et reliées à des causes identifiables. Le « burn out » s'impose pour nommer soit des processus de surinvestissement de salariés dans leurs activités (les cadres), soit des

difficultés affectant des professions particulièrement exposées à des situations difficiles (infirmières, travailleurs sociaux). On a donc une efflorescence de notions voisines certes mais peu stabilisées qui cependant manifeste une inflexion des préoccupations au sujet de la santé des travailleurs : à côté du couple hérité de « l'accident » ou de la « maladie professionnelle » qui font le lien entre une situation objectivable de travail et des conséquences dommageables elles aussi objectivables qui peuvent en résulter, on commence alors à prendre en compte des difficultés diffuses et dont le lien avec le travail est beaucoup plus difficile à établir, soit que l'affection se révèle peu discernable, soit qu'elle se produise en dehors du travail et ne puisse lui être imputé avec évidence.

La période s'ouvrant dans les années 1980-1990 se caractérise donc par la montée d'une nouvelle forme de « plainte » sur le travail et sur ses effets néfastes, alors que dans les décennies 1960-70 les débats sur les « conditions de travail » s'étaient centrés sur leur « humanisation » en procédant à une critique des modèles industriels et tayloriens d'organisation. Ce sont dorénavant les processus « d'intensification » du travail et les dégâts en résultant qui sont mis en avant et, à distance des problèmes techniques d'organisation, ce sont davantage les phénomènes de « pression » ou de « harcèlement » pesant sur les travailleurs, notamment les cadres, qui apparaissent : les transformations du travail, sur un fond de mutation d'une économie industrielle de masse et de bureaucraties vers des activités de services, font peser sur le sujet individuel un poids nouveau que les outils du management « moderne » (indicateurs divers, individualisation, performance, excellence,...) exacerbent. De nouveaux impératifs se font jour pour le travailleur (réactivité, adaptabilité, employabilité, motivation, compétence...) et ils impactent non plus seulement le contenu du travail mais le rapport entre l'activité et le sujet qui l'exécute en requérant de ce dernier des investissements mettant plus fortement en jeu sa personnalité.

L'institutionnalisation des RPS va s'opérer dans les années 2000. En octobre 2004, les partenaires sociaux européens signent un accord qui officialise la notion de stress. Cet accord sera décliné par la suite en France en juillet 2008. La signature d'un tel accord change la donne puisque le stress y puise expressément sa source dans l'organisation du travail. Au travers de la signature de cet accord se lit un basculement significatif de la part du patronat. Jusqu'alors dans ses prises de position, le stress relevait d'un phénomène purement individuel, dépendant de l'histoire privée des personnes et de leur comportement, l'entreprise étant étrangère aux processus à l'œuvre. Cette position n'était plus tenable, l'environnement fournissant chaque jour des preuves contraires.

Cependant ce n'est pas parce qu'un accord est signé que les attitudes vont immédiatement changer dans les entreprises. C'est alors que l'on voit émerger le concept de « risques psycho-sociaux ». Cette terminologie pénètre le contexte français dans une fenêtre temporelle comprise entre 2007 et 2009 c'est à dire entre les suicides du Technocentre de Renault (2007) et ceux survenus chez France Télécom (2009). Cette nouvelle dénomination qui supprime le terme de stress, trouve son écho dans les entreprises. L'appellation de « risque » correspond à une logique de reconnaissance du problème comme lié à l'entreprise et de volonté de le prendre en compte et de l'appréhender par son inscription dans le cadre intellectuel connu des assurances sociales. Le risque évoque aussi l'idée de « prévention ». Là encore ce ressort est largement actif depuis la fin de la seconde guerre mondiale au moment de la création des comités d'hygiène et de sécurité (CHS). Presque naturellement le concept s'impose, les préventeurs et les institutions s'en emparent et le déclinent à l'envi. En octobre 2009 il sera pleinement consacré par l'édiction du Plan Darcos, alors ministre du travail. Ce plan, qui emprunte un chemin totalement inhabituel puisqu'il ne reposera pas sur un texte mais sur la mobilisation et la sensibilisation vise à montrer du doigt les entreprises qui n'agissent pas sur les RPS. Il entérine définitivement le concept de RPS. Plusieurs chercheurs, et non des moindres tenteront bien de souligner la confusion entre le psychologique et le social mais sans grand succès. En une quinzaine d'années, via le « burn out » et le « stress », la notion de « risques psycho-sociaux » s'est imposée

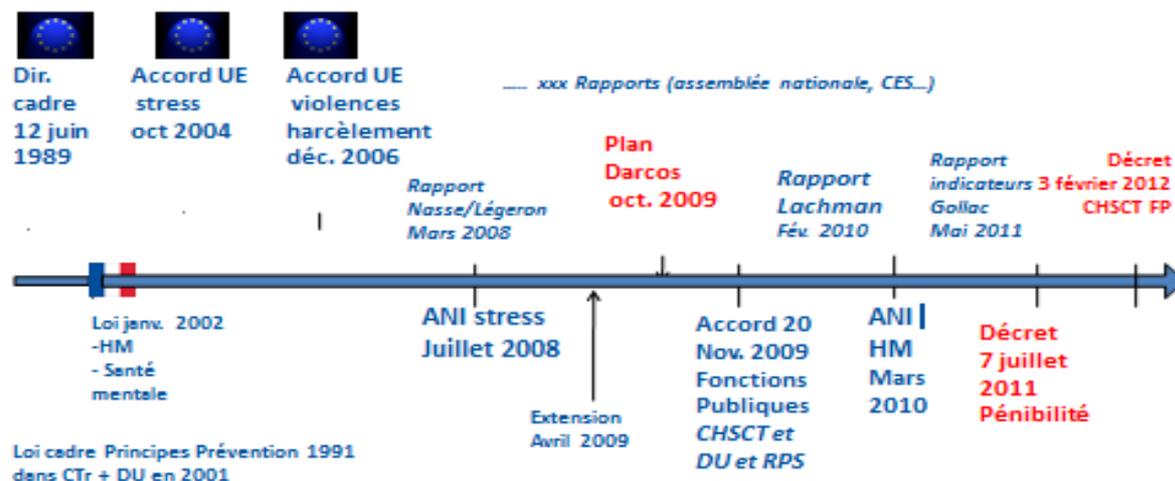
dans le cadre de l'institutionnalisation finalement rapide d'une logique collective liant des troubles individuels, a priori peu définissables et cernables, à l'entreprise et plus largement à l'organisation du travail.

Des rapports ou travaux vont ensuite marquer les esprits, s'appuyant sur des approches fermement argumentées et proposant des regards variés sur la question des RPS et/ou des conditions de travail : les travaux de Christophe Dejours sur la souffrance au travail, le rapport Nasse-Legeron (2008) sur la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail, le rapport Lachmann (2010) qui interpelle le rôle du management pour assurer le bien-être au travail, le rapport Gollac (2011) qui établit une grille de six facteurs de risques faisant désormais référence.

Du côté de la fonction publique, il faut attendre l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique pour constater l'entrée de plain-pied des RPS dans la question des conditions de travail. Cet accord vient transposer des dispositions du code du travail compatibles avec les règles de la fonction publique en étendant le principe des CHSCT aux trois fonctions publiques d'État, hospitalière et territoriale. Cette transposition prévoit 15 actions organisées autour de trois axes (instances et acteurs opérationnels, prévention des risques professionnels, dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé).

Évolution du contexte français sur les RPS

source : document ANACT



1.2 Les approches des « risques psycho-sociaux »

Dès les débuts de la montée en puissance des RPS, ce problème nouveau a naturellement fait l'objet d'efforts visant à le caractériser, à le comprendre pour lui donner des interprétations objectives ou encore pour le repérer et le mesurer.

1.2.1 L'approche par les conséquences : les manifestations des RPS

La construction des « risques psycho-sociaux » a supposé l'établissement d'un lien entre un certain nombre d'affections et le travail. Pour l'essentiel le raisonnement a consisté à établir que certaines pathologies, à priori non liées avec évidence à l'activité professionnelle, connaissaient une augmentation de leur survenance du fait du travail, cela établissant la responsabilité de l'activité professionnelle dans leur apparition.

C'est bien pourquoi la notion de « stress au travail » a joué un rôle central dans cette construction : pour associer d'un côté les conditions d'exercice de l'activité professionnelle avec de l'autre l'état de santé des travailleurs, on a mis en avant les « effets stressants » des premières en établissant que ce « stress » produisait une augmentation des probabilités de déclarer certaines pathologies (effets directs) ou de se livrer à certains comportements (effets indirects). Ainsi par exemple, l'augmentation de la tension artérielle et par là la possibilité de déclarer les diverses pathologies qui en sont la conséquence a pu être analysée comme un effet direct de l'exposition à certaines situations de travail « stressantes » ; on a pu ainsi souligner leurs effets importants sur les maladies cardiovasculaires, les problèmes de santé mentale et les troubles musculo-squelettiques. De même ont été recherchés les rapports entre travail et comportements dits « à risques » tels les consommations de tabac, d'alcool ou de drogue qui sont à leur tour générateurs de pathologies et plus largement constituent des problèmes de « santé publique ».

Des études nombreuses ont donc été conduites pour établir ces liens entre travail et conséquences pathologiques directes et/ou indirectes. Il a été démontré que certaines situations professionnelles pouvaient générer directement un accroissement du risque de contracter des pathologies, cet accroissement pouvant atteindre de 50 à 100% dans les domaines constituant des enjeux majeurs en terme de santé publique et représentant en outre les affections les plus fréquentes, les plus coûteuses et les plus invalidantes pour la population en activité.

C'est tout d'abord le cas des maladies cardio-vasculaires dont les études épidémiologiques ont établi la place dans la survenance de décès prématurés et d'accroissement de la morbidité : cardiopathies ischémiques (Aouba et al., 2007), hypertension (Allonier et al., 2008), déclenchement d'affections de longue durée (Païta et Weill, 2009), mais aussi impact de ces maladies de l'appareil circulatoire sur les dépenses de santé (Fénina et al., 2006).

On s'est penché aussi sur les problèmes de santé mentale. Il a été montré que l'anxiété et la dépression constituent des troubles récurrents dans la population en activité. Leur conséquence ultime, le suicide, très lié à la dépression, est devenu une des premières causes de mortalité pour les tranches jeunes de la population (25 à 44 ans) et la médiatisation forte en 2008 et 2009 de suicides directement liés au travail a porté au premier plan des préoccupations la question de l'impact de l'activité professionnelle sur le psychisme ; les effets directs (absentéisme) ou indirects (consommation de psychotropes) avec leurs conséquences sur le travail ainsi que sur les dépenses de santé ont été particulièrement soulignés (Fénina et al., 2006).

Autre thématique investiguée : les troubles musculo-squelettiques (TMS). Leur lien direct avec le travail est considéré comme patent. Les cas déclarés de lombalgies, de sciatiques, de lumbagos concernent une personne sur cinq entre 40 et 64 ans. Ces « TMS » constituent aujourd'hui la première maladie professionnelle reconnue (affections des tableaux 57, 69, 79, 97, 98) par la branche AT/MP (accidents du travail – maladies professionnelles) de la sécurité sociale (CNAMTS, 2009) et elle connaît une progression continue depuis une dizaine d'années. Ces TMS absorbent le tiers des dépenses d'indemnisation au titre des maladies professionnelles, sans compter leurs effets indirects notamment en termes d'absentéisme au travail ou de désorganisation des activités.

Les « risques psycho-sociaux » se sont donc imposés par la connexion établie entre diverses pathologies et/ou comportements et le travail. On comprend combien la notion de « stress » a pu jouer un rôle fondamental car, qu'il s'agisse d'affections plus « corporelles » (pathologies cardio-vasculaires) ou de troubles affectant le psychisme (santé mentale), le lien avec les conditions de l'activité professionnelle ne revêt pas l'évidence qu'il comporte dans les conceptions originaires des risques professionnels (accidents ou maladies dérivant directement de machines, de « process » ou de produits). A cet égard, seuls les TMS font le passage entre le modèle classique du risque professionnel et ce nouveau modèle car ils comportent une dimension objective directement assignable à des activités, ce qui n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la reconnaissance plus aisée dont ils ont fait l'objet et par là le rôle central qu'ils ont joué dans la construction des RPS.

1.2.2 Les approches disciplinaires : la compréhension des RPS

La reconnaissance des risques psycho-sociaux ne procède pas d'une opération simple consistant à constater la présence de ces risques et à leur prêter simplement une attention dont ils auraient été privés antérieurement alors même qu'ils auraient existé ou qui les mettraient en évidence parce que les formes du travail auraient changé et les auraient directement « produits ». Les RPS, tout comme les « accidents du travail » ou les « maladies professionnelles en leur temps, procèdent à la fois d'une logique de transformation du travail qui fait émerger des problèmes inédits, mais aussi d'une requalification de problèmes qui existaient antérieurement. Ils sont donc construits au travers d'opérations de reconstruction de difficultés naissant au sein du travail, ce processus collectif mêlant un ensemble d'acteurs et impliquant la transformation des représentations relatives au travail, aux conditions de travail et aux « risques » qui en résultent. C'est au travers de ces logiques d'élaboration collective que les RPS ont atteint la densité d'un fait incontestable (le travail produit des RPS), qu'ils suscitent des stratégies destinées tout à la fois à les imposer dans le champ du travail (les RPS doivent être pris en compte) et à les atténuer (les RPS doivent générer des politiques et des actions destinées à les prévenir et à en atténuer les conséquences). Cette dimension proprement cognitive s'est accompagnée de la production d'une légitimité morale et politique à la prise en compte de ces « risques » qui est tout aussi importante que leur élaboration scientifique et technique : cela a consisté à faire admettre et partager les idées selon lesquelles ces « risques » sont injustes, pénibles, contreproductifs, coûteux, etc... d'où la nécessité de les prendre en compte. Sur ce plan, on aperçoit aisément que leur construction a requis l'émergence d'une « plainte » et de « victimes » dont le premier enjeu est de se faire reconnaître.

Dans ce travail de construction, des experts venant de divers univers scientifiques et techniques ont été logiquement convoqués pour comprendre les RPS, leurs effets et/ou préconiser des méthodes pour les prendre en compte.

Ces différentes approches ont été explicitées dans plusieurs études ou ouvrages scientifiques et notamment synthétisés dans le rapport Gollac (M. Gollac, M. Bodier, 2011). Il est sans intérêt d'en

rendre compte ici de façon exhaustive. Sans doute peut-on se contenter de brosser à gros traits les problématiques développées dans les champs scientifiques et de l'expertise pour mettre en évidence tout à la fois la variété des points de vue adoptés et en conséquence les diverses facettes que revêt la question des RPS.

Les **sciences médico-psychologiques** se sont naturellement emparées des RPS du fait de leur légitimité propre et ont fortement contribué à construire ces « risques » du fait de leur capacité à relier des états pathologiques avec des facteurs professionnels.

Ce sont tout d'abord des études épidémiologiques qui ont construit et développé les grands modèles de référence dans l'analyse des liens entre travail et santé : se fondant principalement sur des méthodes quantitatives (questionnaires standardisés), ces études ont cherché à établir les rapports entre l'organisation des activités au sein d'organisations de travail d'un côté et de l'autre certains aspects de la santé physique ou mentale des travailleurs évalués au travers de l'existence ou de l'absence de maladies, de la survie et/ou des causes de décès, de la consommation de soins... Pour y parvenir, les chercheurs ont eu recours à des études longitudinales avec le suivi de panels sur une longue durée ; cela supposait aussi de disposer d'échantillons assez vastes pour produire des corpus de données fiables.

Des études ont aussi été réalisées par des psychiatres : bien que revêtant une logique proche de celle des épidémiologistes, elles en diffèrent cependant d'une part en s'intéressant prioritairement à la santé mentale et aux troubles mentaux et d'autre part en recherchant l'ensemble des effets sur le psychisme d'un ou de plusieurs facteurs. Ces spécialités scientifiques sont traversées de débats et de controverses, certains courants critiquant notamment le centrage des études sur les symptômes des troubles mentaux qui ne permettrait pas de prendre en compte les dynamiques propres à ce type d'affections.

La **psychopathologie du travail**, ancree dans le champ de la psychologie clinique, s'est attachée à l'analyse des « décompensations » individuelles liées au travail, qu'elles soient de nature somatique, psychopathologique ou accidentelle. Les débats, courants et problématiques sont très nombreux dans ce cadre et les notions de « risques psycho-sociaux », de « stress » ou de « souffrance » ont été adoptés et sont utilisés, bien que diversement selon les problématiques. Dans le domaine de la psychologie cognitive et comportementale où on étudie les réactions individuelles (perception de l'individu en terme de « menaces » ou de « ressources ») aux conditions de la mise en activité, ont été élaborées à partir de là des préconisations avec des modèles préventifs. La psychodynamique du travail, se démarquant de la notion de « stress », a mis en avant celle de « souffrance au travail » qui recouvre, dans le psychisme du travailleur, ce qui est déstabilisant, perturbant ou désagréable, cela en critiquant aussi l'idée de « risques psycho-sociaux » qui inférerait une logique technocratique (identification des risques, puis traitement) sans prendre en compte les dynamiques psychiques individuelles ; de là des conceptions nouvelles accordant une place centrale à la perception par les acteurs de la qualité du travail, à la reconnaissance de leur travail (utilité, qualité reconnues par les destinataires et les pairs), ou encore portant attention aux stratégies collectives de défense qui refoulent la souffrance ressentie par des comportements réactifs.

L'ergonomie, dont l'objet même est la prévention des atteintes à la santé du fait des situations de travail dans le but à la fois de préserver la santé des travailleurs et d'améliorer la production, s'est naturellement intéressé aux RPS. Le courant plutôt anglo-saxon de l'ergonomie analytique, qui conduit des études en laboratoire de type souvent quantitatif en cherchant à déceler les effets sur la santé et la performance de l'organisation des tâches et de l'environnement de travail, a peu investigué les RPS, sauf dans les développements de « l'école des composants humaines » (« human factors »). L'ergonomie dite « de l'activité », plutôt européenne, cherche à établir les interactions entre d'un côté le travail et son environnement et de l'autre le travailleur. Cette vision « interactionniste », qui ne considère

pas le travailleur comme simplement déterminé par le cadre de son travail mais lui restitue une capacité propre d'adaptation, d'action ou de réaction, a ouvert des perspectives qui permettent de prendre en compte, par des études qualitatives, l'ensemble des éléments constitutifs de la situation de travail : de là l'intégration des « facteurs psycho-sociaux » dans l'analyse, beaucoup d'ergonomes considérant que ces facteurs jouent un rôle important dans l'activité.

Les **sciences de gestion et du management** ont en vue essentiellement l'efficacité de l'entreprise ; mais cela les conduit à ne pas ignorer les diverses dimensions du facteur humain, bien au contraire. Des études sur le « bien-être au travail » ont été conduites et ont établi ses rapports avec la performance des activités : la « satisfaction au travail » et ses implications ont fait l'objet de recherches, notamment son impact sur la ponctualité et l'absentéisme, sur un « engagement personnel » de plus en plus nécessaire ou encore sur la satisfaction des clients. A l'inverse, les environnements de travail malsains et stressants, les entreprises qui connaissent des situations « insécurisantes » (pas de sécurité de l'emploi ou instabilité des rémunérations par exemple) dégradent la santé des travailleurs et affectent leur efficacité. De là, l'intérêt de la gestion pour les RPS et notamment la prévention du stress : c'est par exemple Murphy (Murphy, 1988) qui a distingué les trois niveaux de prise en compte avec une prévention « primaire » (contrôle ou élimination des facteurs de stress), la prévention « secondaire » (amélioration des capacités de l'individu à faire face aux situations de stress) et le niveau « tertiaire » (traitement des affections liées au stress, suivi et réhabilitation des individus), cela constituant un continuum d'actions allant du curatif (tertiaire) au préventif collectif (primaire) en passant par un préventif individualisé (secondaire).

La **médecine du travail** constitue aussi un acteur collectif important dans la compréhension des RPS et leur prise en compte. Centrée évidemment par sa nature même sur l'état de santé des travailleurs et son amélioration, la médecine du travail est directement confrontée, au travers des problèmes de santé des travailleurs, aux situations de travail qui sont très souvent à l'origine des problèmes qu'elle est appelée à traiter. Les médecins du travail sont ainsi dans une position d'observation, d'analyse et d'alerte, ce dernier aspect faisant d'ailleurs partie, sous réserve du secret médical, de leur mission. Les RPS sont devenus pour eux une dimension centrale de leur activité. Evidemment, en tant que telle, la médecine du travail ne constitue pas un champ scientifique : ce sont des pratiques ordonnées aux soins et au rétablissement de la santé. Les médecins peuvent cependant, outre les savoirs médicaux à proprement parler, se référer dans la compréhension des affections individuelles qu'ils ont à connaître à diverses écoles théoriques. Cela dit, ils ont joué un rôle très important dans l'élaboration des RPS en mobilisant collectivement, du fait de leur position d'observateurs, des données permettant de rendre visible ces problèmes, de les construire comme « collectifs » et liés au travail et de participer aussi aux débats sur les voies et moyens de les prendre en compte.

Du côté des **sciences juridiques**, la notion de RPS s'est invitée selon une logique empirique et progressive, sans d'ailleurs qu'elle se soit aujourd'hui encore constituée en catégorie du droit. Ce sont en effet par le biais d'institutions du travail et surtout du CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), du fait de pressions des faits, de mutations de la jurisprudence ou de législations nouvelles, que la question s'est imposée. Ainsi, ces problèmes s'imposant par ailleurs dans la pratique et dans les élaborations théoriques diverses, s'est trouvée posée la question de savoir si le CHSCT ou encore les représentants du personnel avaient compétence pour prendre en compte les RPS. De même, les obligations de l'employeur relatives à la sécurité au travail ayant évolué du fait de la jurisprudence, cela a interféré logiquement sur la définition des « risques » et leur prise en compte. Enfin, l'apparition dans la législation du « harcèlement moral » (loi du 17 janvier 2002) a déterminé une reconnaissance et un traitement juridiques de faits pouvant entrer dans la mouvance des RPS. De là, l'engagement de travaux, dans le champ du droit du travail, portant sur les RPS, en indiquant d'ailleurs

que la référence à la notion de « risque » traduit et infléchit la construction juridique de ces questions en les référant au modèle « accidents du travail et maladies professionnelles » : identification de « risques » fondés sur leur lien avec l'activité, indemnisation des « victimes » de ces risques par un système de solidarité professionnelle et articulation avec des actions de prévention interférant sur les contributions au système. L'idée de « risque », fondatrice dans la structuration juridique des assurances sociales, a permis en conséquence un élargissement de ce système pour y englober certains RPS. La difficulté là est celle de « l'imputation », mécanisme central dans le domaine de la responsabilité des employeurs dont les assurances sociales constituent un recodage : les RPS sont des affections constatables certes, mais souvent diffuses et progressives, et dont, en conséquence, le lien direct avec le travail est difficile à établir (il n'est qu'indirect et/ou met en cause un ensemble de contextes et non la situation de travail seule)... D'où principalement le déport de leur traitement juridique, pour l'instant, dans des obligations procédurales pesant sur les entreprises et qui visent à contenir ou prévenir ces risques.

Les champs disciplinaires évoqués jusque-là soit mêlent une logique « compréhensive » (analyser et expliquer les RPS) et une visée « normative » (en déduire des actions souhaitables pour atténuer/résoudre les problèmes posés), soit développent un projet essentiellement « normatif » (déterminer « ce qu'il faut faire », à l'instar du droit par exemple).

La **recherche sociologique**, revêtant une dimension principalement « critique », revendique elle une portée uniquement compréhensive en cherchant à mettre en évidence, selon des problématiques diversifiées, les liens qu'il y a entre les structures collectives que constituent les entreprises ou les services et les représentations et comportements de leurs membres. La sociologie du travail et la sociologie des organisations constituent les deux sous-champs de la sociologie qui font porter leurs efforts sur la compréhension des situations de travail dans une approche dialectique et non linéaire. En conséquence, les travaux sociologiques ne prennent en compte les RPS qu'en les incluant dans le cadre large que sont les organisations et même l'ensemble des déterminants dans lesquels elles se situent (réglementations, politiques publiques, marché du travail, logiques des corporations socio-professionnelles, méthodes de gestion et conflits idéologiques, etc....) ; de même, l'approche des rapports « au » travail et des rapports « de » travail sont compris comme la résultante de logiques collectives, de trajectoires et de stratégies plus ou moins élaborées par les groupes concernés. Dans ces perspectives, la montée en visibilité des RPS et leur imposition comme question justifiant une prise en compte et un traitement constituent en elles-mêmes un objet à analyser et non un fait « objectif » à traiter ; elles sont à relier à des mutations et/ou des adaptations dans les formes de mise en activité, dans la structuration et le fonctionnement des organisations, ainsi que dans les cultures professionnelles. Les « RPS » sont donc une construction sociale ne pouvant se comprendre que comme un produit d'un contexte social, politique et économique global. Ces approches ouvrent donc de larges perspectives, avec des apports heuristiques incontestables, mais dont on ne peut pas directement faire dériver du « normatif ».

1.2.3 Le repérage et la mesure des RPS

Une troisième dimension constitutive de l'émergence et de la reconnaissance des RPS doit enfin être abordée : la question de savoir si ces phénomènes ont fait ou font l'objet d'une quantification permettant d'en situer la fréquence et la nature.

Sur ce point, le premier constat d'importance est qu'on ne dispose pas pour l'instant de statistiques consolidées portant spécifiquement sur les « risques psycho-sociaux », ces derniers étant pris en compte dans des ensembles plus vastes telles les données concernant les accidents du travail et maladies professionnelles.

Les quelques chiffres qui existent sur les fonctions publiques sont issus de sources différentes, non consolidées, mis à part celles de la Banque Nationale de Données gérées par le FNP. Le tableau et le commentaire ci-dessous en sont issus et illustrent bien la difficulté de mesurer les RPS :

Banque Nationale de Données - Rapports statistique, données générales 2010

« *L'origine des risques psychosociaux est multifactorielle : contenu du travail à effectuer, organisation et relations de travail, environnement physique et socio-économique... Il est donc difficile de les évaluer de manière chiffrée. En effet le phénomène des RPS est complexe et encore mal défini. Cependant au travers de quelques items des éléments matériels (violence, contact avec personne agitée), une estimation est possible.* »

Répartition des risques psychosociaux par type de collectivités

Collectivité	Evénements avec arrêt			Evénements			Jours d'arrêt		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Hospitalier	6,7%	6,4%	7,3%	8,5%	8,0%	8,2%	6,1%	7,5%	6,8%
Territorial	0,5%	0,5%	0,6%	1,3%	1,4%	1,9%	0,2%	0,5%	0,6%
Part des Risques psychosociaux	2,6%	2,1%	2,4%	5,8%	5,5%	5,8%	2,1%	2,6%	2,5%

Pour 2010, 5,8 % d'événements répertoriés dans les éléments matériels sont liés aux risques psychosociaux. Ces RPS sont plus présents dans le milieu hospitalier avec 8,2 % que chez les territoriaux (1,9 %).

Cependant, certes dans une approche globale des risques professionnels mais en permettant cependant d'approcher les RPS assez finement, les données les plus pertinentes figurent dans l'enquête « **Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels** » (Enquête **SUMER**) réalisées par la DARES¹. Cette enquête, dont la dernière publication concerne l'année 2010 et qui a été publiée pour la première fois en 1994, présente deux intérêts :

- d'une part, diligentée par questionnaires administrés par les médecins du travail, elle permet une approche très fine des problèmes de santé au travail avec notamment la possibilité d'appréhender les effets des « risques psycho-sociaux » ;
- d'autre part, alors qu'en 1994, l'enquête couvrait l'ensemble des salariés surveillés par la médecine du travail du régime général et de la Mutualité sociale agricole, en 2003 le champ de l'enquête a été étendu à la **fonction publique hospitalière**, EDF-GDF, La Poste, la SNCF et Air France ; et l'enquête 2010 s'est élargie aux salariés de la RATP, aux gens de mer, aux **agents des collectivités territoriales** et, à titre expérimental, à 40 % des agents de la fonction publique de l'État (l'exception majeure concernant les enseignants de l'éducation nationale ainsi que les ministères sociaux et celui de la justice).

On y découvre notamment, en ce qui concerne la fonction publique hospitalière mais aussi les autres fonctions publiques, que les contraintes horaires, l'intensité du travail, le poids individuel des erreurs commises sont des facteurs importants de difficultés et par là des sources de pathologies pouvant entrer dans le champ des RPS. De même, le développement de procédures diverses,

¹ - Bernard Arnaudo et *alii*, DARES – DGAFF, Les risques professionnels en 2010 : de fortes différences d'exposition selon les secteurs, Dares Analyses, n° 010, février 2014.

notamment associées à la « qualité », modifient fortement les rapports des agents avec leur travail. Pour les agents publics, ce sont plus largement les changements introduits de façon continue dans les organisations qui les affectent fortement. La question de la violence et des agressions, globalement les « comportements hostiles », ont une forte visibilité dans l'ensemble de la fonction publique ; dans ce même secteur, les nouvelles technologies (bureautique, numérique, etc...) constituent aussi des sources de pathologies « psycho-sociales ».

Au-delà de ces travaux de mesure et de caractérisation des RPS au niveau global et au sein de l'ensemble constituant les « risques professionnels », l'effort le plus important de leur repérage et de leur mesure s'est réalisé au niveau même des entreprises : la perspective n'a alors pas consisté dans la volonté de quantifier, mais de repérer concrètement dans chaque organisation leur nature et les conditions de leur survenance, cela dans le but d'inciter à leur prévention.

Dans ce sens et notamment, les travaux de l'institut national de recherche et de sécurité (INRS) ont conduit à la construction et la mise en œuvre de méthodologies dont l'objectif est de prendre en charge les RPS au sein des entreprises. Cette perspective conduit logiquement, certes au niveau « micro », à mettre en évidence les « risques psycho-sociaux » et donc à les mesurer et les connaître.

Si l'on se réfère en effet aux étapes qui sont préconisées pour appréhender les risques psycho-sociaux dans une organisation en particulier, la première phase de la démarche consiste à réaliser un « diagnostic approfondi » pour repérer et comprendre l'origine des difficultés rencontrées par les travailleurs et qui peuvent être source des RPS. Il convient ensuite de restituer les résultats obtenus en visant une appropriation et une compréhension des phénomènes et des processus les ayant causés par l'ensemble des acteurs de l'entreprise. C'est de la qualité du diagnostic et de l'attention apportée à son appropriation que dépend l'élaboration d'un plan d'action, sa mise en œuvre et au final l'efficacité des mesures de prévention.

L'identification de la présence de facteurs propices à l'apparition de RPS s'opère au travers d'indicateurs qui sont définis dans le cadre de plusieurs outils de diagnostic : méthode EVREST (Evolution et Relation en Santé au Travail) qui s'appuie sur un questionnaire renseigné par les salariés lors des visites médicales et dont le but est d'établir des corrélations entre conditions de travail et santé ; « Grille d'identification des RPS au travail » qui comporte deux volets, l'un portant sur les composantes clés de l'entreprise et l'autre plus spécifiquement sur l'identification des facteurs de stress soit au travers du modèle KARASEK, soit au travers du modèle SIEGRIST : il s'agit là, avec une batterie très complète d'indicateurs, de faire le lien entre les situations de travail et les difficultés et affections vécues par les travailleurs. Suivent ensuite des préconisations pour prendre en compte ces risques et organiser la prévention en conséquence.

Le propos n'est pas ici évidemment de reprendre pour eux-mêmes toutes ces méthodes, les indicateurs qu'elles mettent en avant et les préconisations concrètes qu'elles proposent, mais de noter que tout ce travail a conduit et permet encore la constitution d'un savoir considérable sur les RPS et les liens qu'ils entretiennent avec les conditions de travail et l'organisation des entreprises. Autrement dit, depuis une dizaine d'années, dans une multiplicité de structures, on a abordé la question des « risques psycho-sociaux », on a produit une connaissance concrète et « en situation » de leur nature et des raisons de leur survenance, cela ayant contribué d'une part à leur reconnaissance comme problème collectif et d'autre part à leur appréhension effective. Plus fondamentalement, ces démarches attestent, lorsqu'on observe les batteries d'indicateurs qui sont mis en avant par les divers modèles, du lien, dorénavant acquis, entre RPS, conditions de travail et organisation du travail.

1.3 Le secteur public et les « risques psycho-sociaux »

Dans les deux points précédents, on a tenté de montrer comment les RPS se sont imposés comme un ensemble de faits « objectifs » (les manifestations des RPS) cela au travers d'un travail de « reconnaissance » de ces faits rendu possible par des activités de « connaissance » de ces mêmes faits (les approches des RPS). Il convient maintenant d'appliquer la même démarche, mais en se centrant sur le secteur public, dans lequel on range naturellement les Fonctions publiques territoriale et hospitalière. Reste ainsi à s'interroger sur le point de savoir si les activités rangées sous la dénomination de « services publics » sont concernées par les RPS et si les « risques » en question y ont une spécificité ou une prégnance particulière.

Une première façon de répondre à la question revient à constater que le secteur public, engagé dans une mutation de l'ensemble des organisations, n'échappe probablement pas, les mêmes causes produisant les mêmes effets, à l'émergence des « risques psycho-sociaux ». Une seconde approche tentera de montrer que probablement, les « risques psycho-sociaux » du secteur public sont aussi à référer à des évolutions spécifiques à ces activités.

1.3.1 Les services publics, des organisations comme les autres

Une approche purement empirique des services publics permet d'affirmer que la question des « risques psycho-sociaux » ne leur est pas étrangère, ces derniers ne constituant pas une sorte de havre dont les activités et les personnels seraient à l'abri des problèmes et difficultés que les autres organisations ont rangés dans la catégorie RPS.

D'abord on se doit de noter, ce rapport en étant d'ailleurs à lui seul une illustration, que la thématique les a contaminés puisque divers acteurs du champ associés à des experts ou des institutions spécialisées en la matière se sont penchés sur les RPS dans le secteur public ; c'est là un argument apparemment spécieux qui entendrait prouver l'existence d'un problème par le fait que l'on en parle ; mais il est plus sérieux qu'on ne pourrait le penser si l'on revient sur le fait que les RPS ne sont pas des « faits » qui se constatent directement, mais une construction collective qui qualifie et requalifie des faits déjà là ou nouveaux. Certes, il n'y a pas d'étude spécifique de grande ampleur qui ait envisagé les RPS du côté des services publics (sauf la prise en compte de divers segments du « secteur public » dans l'enquête SUMER), à l'instar de l'importante masse de travaux qui ont été réalisés pour les entreprises et plus largement les organisations privées ; mais en tout état de cause, ces activités se sont indiscutablement engagées pour repenser les pathologies liées au travail dans la catégorie des « risques psycho-sociaux », à tout le moins du fait du mouvement général de transformation qui affecte toutes les organisations.

C'est là que, avant d'y revenir dans la seconde partie du rapport, on peut pointer quelques éléments qui, impactant toutes les organisations, ont des effets aussi sur les organisations de service public et suscitent à la fois les difficultés vécues par les travailleurs et leur compréhension en termes de RPS.

La thématique des RPS et les troubles qui leur sont associés sont contemporains de vastes bouleversements dans les organisations productives. Tout d'abord, les grands collectifs de travail qui se constituent dans les industries de base puis de transformation sont progressivement supplantés par de nouveaux modèles constitutifs d'une « révolution industrielle » que de nombreux travaux ont mis en évidence. Dans ces domaines, l'organisation taylorienne de masse, centrée sur la chaîne de production et sur l'intégration en un même lieu de toutes les activités concourant à la fabrication des produits est

progressivement écartée et fait place à de nouvelles formes de travail dans lesquelles aux travailleurs manuels sont substituées des machines robotisées commandées et surveillées par de nouvelles corporations. L'éclatement des lieux de production lorsque la plupart des produits ne sont plus que des assemblages d'éléments fabriqués ailleurs, génère des interdépendances et donc des contraintes inédites. Tout cela affecte directement les métiers, les savoir-faire et les formes d'organisation, et nécessairement les travailleurs. Dans le champ des activités prestataires, les modèles bureaucratiques de prestations standardisées, avec un découpage et un cloisonnement vertical et horizontal des fonctions et des tâches, sont progressivement mis en cause ; on leur substitue des logiques de « services » centrées sur la satisfaction directe et immédiate des « clients » et la recherche d'une adaptation constante des prestations aux demandes individuelles ; de là aussi l'émergence de formes d'organisation réticulaires où les nécessités d'articulation entre structures prennent le pas sur les fonctions propres de chaque entité.

Finalement, c'est toute une reconversion des activités productives selon les principes d'une « économie des services » qui s'impose, et on voit mal que les services publics, constitués à l'origine en grandes bureaucraties centralisées, puissent ne pas être affectés. En conséquence, comment les problèmes et difficultés que suscitent pour les travailleurs en général ces changements de modèles organisationnels pourraient ne pas affecter les agents publics alors même que les organisations qui les emploient sont percutées par des recompositions de même nature ?

D'ailleurs, une attention même rapide, aux réformes incessantes des services publics suffirait à convaincre celui qui douterait de l'inévitable impact sur ces derniers de poussées bien plus larges qui affectent les façons de penser et d'aménager les structures permettant de produire des biens et des services : la conception même que l'on se fait de ces biens et de ces services, la façon de les réaliser et donc au final, les modalités de mobilisation du travail, tout est en transformation plus ou moins rapide. En conséquence, la façon dont affleurent et sont prises en compte les « pathologies » ou « affections » que l'on peut rattacher au travail bouge aussi et, à l'instar de ce qui advient dans le secteur privé, le secteur public ne peut lui aussi que connaître les « risques psycho-sociaux ».

L'amplitude et la profondeur des réformes qui affectent l'hôpital depuis notamment les lois de 1996 (Agences régionales d'hospitalisation - ARS, schémas régionaux d'organisation des soins - SROS), 2002 (droit des malades), 2005 (nouvelle gouvernance), 2007 (tarification à l'activité - T2A) et 2009 (loi Hôpital patients santé territoire – HPST, avec la création des Agences régionales de santé - ARS) suffisent à illustrer l'idée que la fonction publique hospitalière connaît des changements profonds dans toutes les dimensions de son fonctionnement : gouvernance, process, organisation interne, relations aux patients, partenariats externes. Les collectivités territoriales, monde plus diffus et diversifié sans doute, vivent également des changements profonds depuis les grandes lois de décentralisation de 1982 : transfert de compétences et de personnels (1983, 1986, 2003, 2004), réformes fiscales (2004, 2009), réformes de l'intercommunalité et de l'organisation territoriale (1992, 1999, 2004, 2010), etc... qui provoquent de fortes réorganisations plus souvent sous forme d'adjonctions que de refontes, mais induisent aussi des mouvements de mutualisation, de partenariats, de recherches d'économies, de rapprochement vers les usagers qui réclament de la part des agents une capacité d'adaptation à un schéma fonctionnel de plus en plus complexe (le « mille-feuille territorial français »).

1.3.2 Les services publics, des organisations spécifiques

Bien que concernés sans nul doute par les RPS en leur qualité d'organisations de services, les services publics peuvent-ils présenter à cet égard des spécificités ?

Sans nul doute oui, et tout d'abord parce qu'il convient de noter d'emblée que, sous cette appellation de « secteur public » on trouve un caléidoscope de structures et d'activités incroyablement différenciées et diverses. On peut même penser que pour une part importante, la problématique des RPS dans les services publics tient dans cette tension entre la relative unité notionnelle du cadre d'un côté et de l'autre l'éparpillement incroyable des activités concrètes en ce qui concerne le contenu.

Dans le vaste mouvement de recomposition lié à l'émergence d'une « économie de services », le secteur public a été impacté de deux façons. D'un côté et dans le champ des services regroupés depuis le célèbre arrêt du Tribunal des conflits « Bac d'Eloka » de 1924 sous la dénomination de « services publics industriels et commerciaux » (SPIC) les tensions ont trouvé une solution dans le basculement pur et simple de la plupart d'entre eux dans le champ privé par le biais de leur privatisation. De l'autre, dans l'énorme conglomérat que constituent les « services publics administratifs » (SPA), les évolutions ont été très variables et leur impact aussi. En fait, l'articulation entre le cadre général (notion et droit du « service public ») et les singularités concrètes a été certainement très différente selon les sous-secteurs : ainsi, il y probablement de grandes différences entre les évolutions connues dans le champ des collectivités territoriales, champ lui-même complètement éclaté si l'on considère ne serait-ce que les tailles des collectivités qui sont sans communes mesures ou encore la nature des activités et par là des « métiers » qui y sont exercés. Quoi de commun en effet entre l'organisation étendue et hiérarchisée d'un conseil général de 6 000 agents et les micro organisations municipales de l'une des 27 000 communes (sur plus de 36 000 que compte la France) de moins de 1 000 habitants ? Dans le secteur public hospitalier, les mêmes remarques peuvent être faites peu ou prou avec le constat de la complexité des organisations concernées, des grandes différences de tailles ou d'activités ainsi que des particularités contextuelles fortes. L'hôpital, c'est à la fois le CHU d'une grande agglomération regroupant 13 600 salariés pour gérer 3 000 lits et 130 000 entrées annuelles, et l'établissement local de 300 salariés gérant 50 lits...

On peut aussi, et c'est vrai pour les collectivités territoriales, mettre en évidence des distinctions très significatives au sein des services publics avec en conséquences des contraintes très différentes du point de vue de leur fonctionnement : à une extrémité du prisme, certains gèrent des activités régaliennes, et, face à des « assujettis », ils sont en charge par exemple de l'ordre public, du contrôle du respect des réglementations ou encore gèrent des dispositifs contraignants tels les services fiscaux ; à l'autre extrémité, certains services publics, à l'instar du système hospitalier, sont proches des activités de marché ou même en concurrence avec elles, et face à des « clients » ou des « patients », ils doivent délivrer des prestations de services individualisées et non monopolistiques ; enfin, dans l'entre-deux, certains services prestataires, par exemple dans le champ de l'action sociale, sont confrontés à des « usagers » plus ou moins captifs et enserrés dans des cadres réglementaires qui restent très prégnants. Pas de doute que les changements qui peuvent générer des difficultés ou des pathologies du travail n'ont ni la même nature, ni la même ampleur selon les services considérés.

On peut donc faire l'hypothèse que la spécificité forte du secteur public, constitué essentiellement de services publics administratifs (SPA), tient justement dans le fait qu'on y trouve à la fois une diversité considérable tant dans la nature des activités que dans leur conditions de mise en œuvre et en même temps que cette diversité est mise en ordre en principe selon un cadre unique et homogène censé

unifier et structurer cet ensemble disparate. De là peut-être des tensions spécifiques qui peuvent expliquer que la thématique des « risques psycho-sociaux » y est affectée d'une logique paradoxale : la diversité concrète des organisations qu'on y rencontre rend difficile leur appréhension globale alors même que les problèmes et tensions qui s'y font jour peuvent être exacerbés par les décalages, certes variables, mais souvent très forts, entre le cadre théorique et les pratiques. Certes, le « service public » a toujours été une machinerie unifiée en théorie (cadre général) et fort diversifiée en pratique (organisations concrètes) ; mais les pressions qui s'exercent sur l'ensemble des structures collectives de production trouvent là une réalité spécifique qui contribue probablement à les accroître.

Dans une approche très schématique, on pourrait situer les spécificités du secteur public en général et des fonctions publiques hospitalières et territoriales particulièrement à quatre niveaux, qui constituent potentiellement, dans le contexte contemporain, autant de sources des difficultés vécues par les agents publics.

Premier niveau de spécificité, celui des finalités des organisations d'administration publique : **ces structures sont surdéterminées par la notion « d'intérêt général » qui constitue à la fois leur raison d'être et leur objectif.** Or le sens de cette notion, naturellement jamais clairement défini puisque c'est sa plasticité même qui garantit son efficacité, est cependant affecté de fortes incertitudes du fait, pour résumer, du passage d'une logique héritée de « service public » à une conception de « service du public ». Avec en première ligne la montée en puissance d'un souci prioritaire de « l'usager », du « patient » ou encore du « bénéficiaire », c'est toute une recomposition de la légitimité de ces services qui est en cause et en conséquence aussi de « l'autorité », de la « qualification » et du « savoir faire » de leurs agents, cela sans préjudice des effets que cela peut avoir sur les rapports de force, la répartition des pouvoirs et les formes de domination au sein des services. Le « service public » oscille dorénavant entre le modèle ancien de l'administration « jupitérienne » qui est mue par un intérêt général d'essence supérieure et non réductible aux intérêts particuliers d'un côté et de l'autre de pures activités de services de même nature que celles du marché.

Second type de spécificité, déjà évoqué, **le cadre statutaire au sens large, à savoir la logique légale et réglementaire de nature pyramidale qui enserme les activités et les agents.** Constituant probablement une des formes les plus abouties du modèle bureaucratique, le service public et la fonction publique ont ainsi été structurés selon le principe de la division fonctionnelle des tâches tant verticalement (construction hiérarchique du pouvoir par intégration descendante des niveaux) qu'horizontalement (découpage des activités en secteurs et sous-secteurs cloisonnés), ce montage constituant le fondement de la conception du travail et des emplois. Cette dimension fonctionnelle (conception de l'organisation) a été complétée d'un cadre idéal, celui du « statut de la fonction publique » qui entend lier l'exercice des tâches avec des protections pour le fonctionnaire qui transforment le travail en un élément constitutif de la personnalité même de l'agent : selon les principes des « droits et devoirs » des fonctionnaires ou encore de la distinction entre le « grade et l'emploi », le statut organise une suture inédite entre une mise à disposition de soi-même dans une organisation collective (dimension purement fonctionnelle de l'emploi) et une identité propre (appartenance à un corps, propriété du grade, sécurité de l'emploi, garanties de toutes natures organisant la « carrière ») ; sans commune mesure avec les corporations du secteur privé, cela a constitué la fonction publique en un véritable statut social. Or, là encore, de multiples mutations sont venues perturber les arrangements statutaires, dont les dimensions collectives, les protections, l'ancrage dans des logiques formelles et essentiellement réglementaires sont apparues contreproductives du fait des évolutions générales des systèmes produisant des services : individualisation des parcours professionnels, modification des cadres d'emploi, multiplication des types de recrutement, décloisonnement entre les corps, référence à la « compétence » plus qu'à la « qualification », sont autant de poussées qui bousculent le modèle statutaire sans toutefois esquisser encore un modèle alternatif crédible.

Troisième spécificité du secteur public participant aussi de la logique bureaucratique : l'ancrage dans un modèle « d'administration » des activités. Ayant suscité la construction progressive du droit administratif, **l'action publique s'est incarnée dans des organisations structurées selon une logique principalement juridique** où, pour l'essentiel, les fonctions procèdent de l'application de lois et de règlements dans le respect de la hiérarchie des normes : tant dans le fonctionnement des services à tous les niveaux de l'organisation qu'au stade ultime du service à l'utilisateur, la matrice organisationnelle tient dans l'application des textes. De là un centrage davantage sur des « obligations de moyens » (l'activité est conforme à son but si les textes ont été bien appliqués) doublées de « contrôles » portant sur la conformité de l'activité aux règles qui l'enserrent. **Or, de « l'administration » on est passé au « management », à la « gouvernance », à la « régulation »**, toutes ces novations langagières manifestant un déplacement des principes organisationnels : obligations de résultats, promotion de la logique de « missions », introduction de techniques managériales empruntées aux entreprises, déconstruction, décloisonnements, articulation des services, connexions avec les structures marchandes sont autant de transformations qui déstabilisent le système hérité d'administration publique.

Autre spécificité, **chacune des deux fonctions publiques est traversée par des légitimités de nature différentes**. En ce qui concerne les administrations territoriales, elles reposent sur la logique électorale qui les fonde, mais cette dernière doit composer avec les corporations administratives et techniques. Dans les établissements publics de santé, sont en présence d'un côté les corporations médicales au sens large, dont notamment les « hospitalo-universitaires » et de l'autre les cadres composant les structures administratives et de gestion. Ces arrangements les exposent à des tensions spécifiques, l'articulation et la cohérence entre les visions et les attentes portées par ces différents acteurs constituant une des difficultés principales dans ces organisations : en effet, loin de correspondre aux habituels rapports de force en général assumés qui opposent les divers groupes ou métiers des entreprises du marché, **il s'agit là de légitimités instituées ce qui oblige à des arrangements complexes et souvent non officialisés** et ce qui donne souvent aux modalités de décision un caractère plus incertain, voire opaque pour les agents.

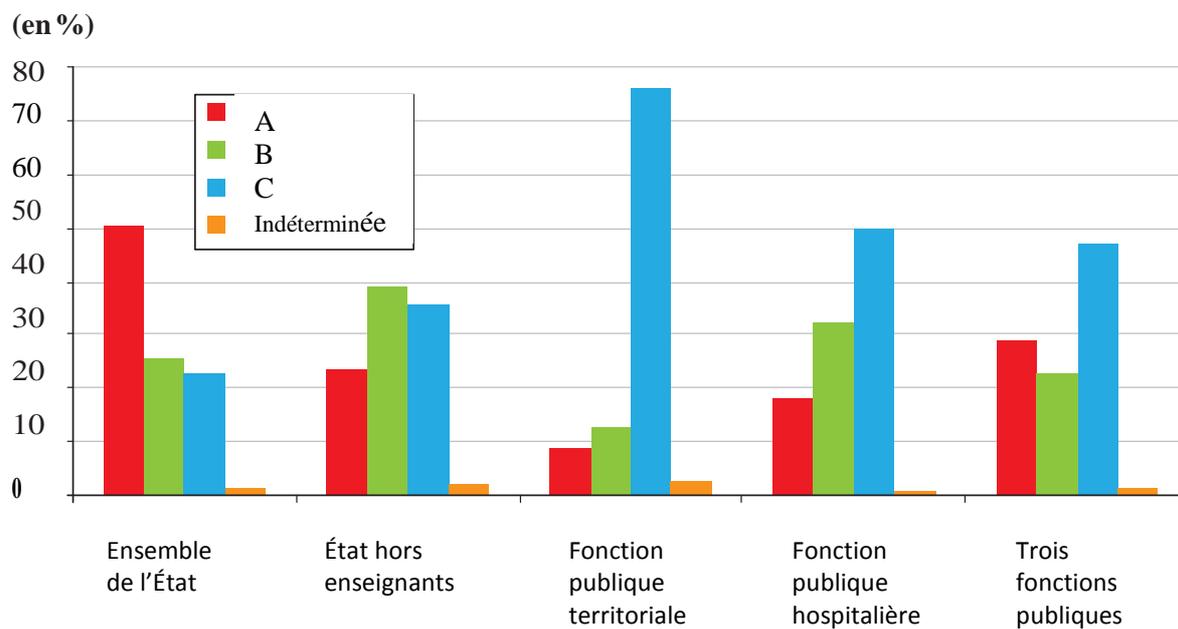
Enfin, du fait de la cohérence héritée du modèle d'action publique dont on vient d'évoquer les spécificités les plus caractéristiques, on peut subsumer le tout en une dernière particularité, logique bien que paradoxale : l'accumulation de réformes incessantes qui y sont introduites, certes avec des visées et donc des ampleurs variables, mais qui donnent à ce secteur une sorte d'instabilité chronique. Certes, la « réforme administrative » constitue en France une antienne aussi vieille que l'administration elle-même ; mais depuis une vingtaine d'années elle prend la forme de transformations constantes qui, compte tenu du caractère compact et peu mobile du système hérité, ne comportent pas de sens clair et assumé et procèdent davantage selon des adaptations plus ou moins ponctuelles et circonstanciées sans apparente portée structurelle ni cohérence globale. Nul doute que, du côté des agents publics à tous niveaux et compte tenu de l'importance que revêt pour eux le statut, cette spécificité de la « réforme de l'action publique » constitue en elle-même un facteur de déstabilisation encore plus prégnant que tous les autres.

Données statistiques issues du rapport annuel sur l'état de la Fonction Publique – Edition 2012

Tableau : Répartition par statut et catégorie hiérarchique des effectifs des trois fonctions publiques au 31 décembre 2010 en France (Métropole + Départements d'outre-mer)

	Catégorie A (en %)	Catégorie B (en %)	Catégorie C (en %)	Catégorie indéterminée (en %)	Total
Fonction publique de l'État (ministères et Épa)					
Titulaires	63,4	19,4	16,8	0,5	1 581 957
Non-titulaires	31,7	28,0	33,8	6,5	363 467 ⁽²⁾
Ouvriers d'État	0,0	16,0	83,6	0,4	39 792
Total agents civils	56,3	20,9	21,3	1,6	1 985 216
dont enseignants	98,3	1,7	0,0	0,0	831 444
dont non-enseignants	26,0	34,7	36,6	2,7	1 153 772
Militaires et volontaires militaires	13,2	53,5	33,3	0,0	322 276
Total FPE	50,3	25,4	22,9	1,3	2 307 492
Fonction publique territoriale					
Titulaires	8,5	13,0	77,6	0,9	1 412 244
Non-titulaires	11,0	14,6	65,8	8,6	350 627
Assistantes maternelles	0,0	0,0	100,0	0,0	48 208
Total FPT	8,7	12,9	75,9	2,4	1 811 079
Fonction publique hospitalière					
Titulaires	9,4	37,9	52,6	0,1	821 542
Non-titulaires	9,0	24,5	64,4	2,1	183 662
Médecins	100,0	0,0	0,0	0,0	105 265
Total FPH	17,9	32,1	49,5	0,4	1 110 469
FPE+FPT+FPH					
Titulaires	31,4	21,0	47,0	0,5	3 815 743
Non-titulaires Ouvriers d'État Assistantes maternelles Médecins	19,0 0,0 0,0	22,1 16,0 0,0	52,6 83,6 100,0	6,4 0,4 0,0	897 756 39 792 48 208
Total agents civils	100,0	0,0	0,0	0,0	105 265
dont enseignants	30,1	20,5	47,8	1,6	4 906 764
dont non-enseignants	98,3	1,7	0,0	0,0	831 444
Militaires et volontaires militaires	16,1	24,3	57,6	1,9	4 075 320
	13,2	53,5	33,3	0,0	322 276
Ensemble	29,0	22,5	47,0	1,5	5 229 040

Graphique : Répartition des effectifs physiques par catégorie hiérarchique dans chacune des trois fonctions publiques au 31 décembre 2010 en France (Métropole + Départements d'outre-mer)



Données générales sur les « événements » répertoriés et traités par le FNP (CNRACL)

(source : Banque Nationale de Données - Rapport statistique, données générales 2010)

Présentation des données générales des événements

Collectivités	Effectif BND	Evénements		Durée congés associée		Jours d'arrêt	Taux de sinistralité
		Total	Part des événements avec arrêt	Jours	Moy.		
Hospitaliers	194 798	18 718	48,8%	394 456	43,2	559 015	9,6%
Territoriaux (hors SDIS)	487 372	36 262	65,9%	912 465	38,2	1 188 672	7,4%
Sous total	682 170	54 980	60,1%	1 306 921	39,5	1 747 687	8,1%
SDIS - SPP	31 434	6 205	61,0%	95 247	25,1	95 247	19,7%
SDIS - SPV	137 261	3 827	54,5%	54 072	25,9	54 072	2,8%
SDIS - PATS	8 385	522	58,8%	7 349	23,9	7 349	6,2%
Sous total	177 080	10 554	58,6%	156 668	25,3	156 668	6,0%
TOTAL	859 250	65 534	59,9%	1 463 589	37,3	1 904 355	7,6%

Pour les hospitaliers, la BND couvre 22 % de l'effectif des agents affiliés à la CNRACL et le taux de sinistralité s'élève à 9,6 %. Quant aux territoriaux (hors SDIS), la BND couvre 36 % de l'effectif des actifs affiliés à la CNRACL et le taux de sinistralité est égal à 7,4 %.

Répartition des événements

Type d'événement par type de collectivité	Evénements			Durée congés associée		Jours d'arrêt	Taux de sinistralité
	TOTAL	%	Part des événements avec arrêt	Jours	Moy.		
Population couverte BND Hospitalière : 194 798 agents							
Accident de service	16 138	86,2%	45,8%	268 946	36,4	350 686	8,3%
Accident de trajet	1 605	8,6%	64,9%	39 259	37,7	45 132	0,8%
Maladie professionnelle	975	5,2%	72,4%	86 251	122,2	163 197	0,5%
Total hospitalier	18 718	100%	48,8%	394 456	43,2	559 015	9,6%
Population couverte BND Territoriale : 487 372 agents							
Accident de service	29 830	82,3%	65,5%	660 891	33,8	817 280	6,1%
Accident de trajet	5 049	13,9%	66,9%	123 640	36,6	156 828	1,0%
Maladie professionnelle	1 383	3,8%	72,2%	127 934	128,2	214 564	0,3%
Total territorial	36 262	100%	65,9%	912 465	38,2	1 188 672	7,4%
Population couverte BND Territorial SDIS SPP : 31 434 agents							
Accident de service	6 022	97,1%	60,8%	92 022	25,1		19,2%
Accident de trajet	183	2,9%	68,9%	3 225	25,6		0,6%
Total SDIS SPP	6 205	100%	61,0%	95 247	25,1		19,7%
Population couverte BND Territorial SDIS SPV : 137 261 agents							
Accident de service	3 745	95,4%	52,7%	50 963	25,8		2,7%
Accident de trajet	182	4,6%	62,1%	3 109	27,5		0,1%
Total SDIS SPV	3 927	100%	53,1%	54 072	25,9		2,9%
Population couverte BND Territorial SDIS PATS : 8 385 agents							
Accident de service	446	85,4%	59,0%	6 082	23,1		5,3%
Accident de trajet	76	14,6%	57,9%	1 267	28,8		0,9%
Total SDIS PATS	522	100%	58,8%	7 349	23,9		6,2%
TOTAL	65 634		59,8%	1 463 589	37,3		7,6%

2. Les RPS, un symptôme qui révèle et qui questionne

Le problème des RPS s'est donc posé et imposé dans l'ensemble des organisations de travail et notamment dans les fonctions publiques au travers d'un processus de construction collective qui a permis de relier des difficultés, affections et pathologies subies par des travailleurs avec leur situation professionnelle. Cela s'est opéré par un travail mobilisant une multiplicité de champs scientifiques ainsi que des acteurs sociaux et permettant soit de coder des phénomènes nouveaux, soit de recoder des phénomènes qui, bien qu'existant probablement antérieurement, n'étaient pas reconnus comme tels.

Ce point étant acquis, et l'objectif du groupe de travail étant d'aller jusqu'à la question du « que faire ? » face à ces RPS, il est apparu qu'une étape essentielle devait être parcourue dans le cheminement proposé par le présent rapport : attirer l'attention sur le fait, déjà mis en lumière d'ailleurs dans la partie précédente, que les RPS prennent leur source dans des mutations du travail, mutations elles-mêmes liées aux transformations des entreprises et organisations. Et de là, le groupe de travail s'est accordé sur l'idée que c'est dans cette prise de conscience et dans la capacité collective à intégrer ces évolutions et à leur donner un sens que doit se fonder toute la stratégie globale pour prendre en compte ces « risques psycho-sociaux » et surtout pour définir des voies permettant de les arraisonner. Les RPS, ou plus exactement la construction progressive de ces RPS, sont à comprendre comme un effet et donc un symptôme des reconfigurations organisationnelles, et notamment de celles qui ont affecté et affectent les services publics.

L'objet de cette seconde partie est de mettre en lumière les évolutions des structures organisationnelles ainsi que des modes d'organisation du travail. Bien sûr, l'ambition ne peut être que modeste : il ne s'agit pas de construire une théorie générale de ces problèmes, ce qui excéderait évidemment à la fois les compétences du groupe de travail, les moyens dont il dispose et le cadre même de ce rapport. On entend plutôt pointer quelques traits saillants de ces évolutions, notamment en proposant une focale sur les Fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'objectif étant d'ouvrir la réflexion et les débats de façon à susciter des initiatives des acteurs qui, de toute façon, sont les seuls à tenir en main les voies et moyens de prendre en compte les RPS. Cette visée est de plus congruente avec le contenu de la troisième partie du rapport qui, loin de vouloir proposer un guide méthodologique à mettre en œuvre, insistera bien davantage sur des « points de vigilance » dont la nature est logiquement déduite de l'analyse qui est proposée dans les développements qui suivent. Il s'agit donc essentiellement de « comprendre » les RPS, de leur prêter un « sens » si l'on veut bien entendre le terme dans ses deux acceptions de « signification » et de « direction ».

La démarche suivie va commencer par mettre en évidence les caractéristiques essentielles des recompositions organisationnelles tant dans les entreprises en général que dans le secteur public pour ensuite tenter de mettre en évidence les effets que ces recompositions peuvent avoir sur la situation des travailleurs et des agents publics en particulier.

2.1 La recomposition du travail et des rapports au travail

Le travail et le monde du travail ont connu ces dernières décennies des changements massifs. Loin naturellement de pouvoir ici en faire la théorie, il s'agit plus modestement de pointer les évolutions les plus importantes d'une part et d'autre part de mettre en évidence les conséquences que cela peut avoir sur le travail lui-même et donc sur les travailleurs ; ces derniers vivent en effet et en même temps

la transformation des conditions concrètes de leurs activités ainsi que des représentations qui y sont attachées.

Si l'on prend en compte tout d'abord le cadre général du travail, on peut noter deux séries de mutations liées.

D'une part, les organisations productives sont affectées par des restructurations, réorganisations et changements constants qui tiennent aussi bien à l'ouverture et à l'interdépendance croissante des économies qu'aux nécessités d'innovation et/ou d'adaptation permanentes qui en sont la conséquence. Les structures productives sont ainsi aux prises avec des contraintes très changeantes venant tant de leur environnement institutionnel que de leurs concurrents/partenaires ou encore de leurs clientèles. Tout cela génère une instabilité chronique et, loin de n'être que des phases transitoires scandant de longues périodes de stabilité, la « crise » et le « changement » semblent bien constituer maintenant le régime normal de fonctionnement des activités collectives. Au modèle de l'institution stable dans ses structures et pérenne dans le temps se substitue une logique d'institutionnalisation permanente sur fond d'incertitude, de mutabilité et de capacités d'adaptation. Dans le même temps, le « temps et l'espace » sont devenus des réalités flottantes : la généralisation des technologies de l'information et des communications (TIC) comme outil de travail quotidien abolit les distances et réclame une réactivité permanente : le temps est compacté et l'agent est soumis à un flot continu de sollicitations ce qui requiert de sa part une capacité à s'organiser, à filtrer les données tout en restant disponible. Là où suffisait antérieurement la mise en œuvre de tactiques plus ou moins ponctuelles pour se mouvoir dans un cadre peu mobile, on doit désormais mobiliser des stratégies globales, engageant souvent, dans le ressenti des acteurs tout au moins, la survie des organisations ; ainsi, le comportement stratégique est devenu la norme à tous les niveaux de l'action collective.

D'autre part, et en conséquence du point précédent, les organisations ont dû s'orienter vers la mobilisation de capacités stratégiques, tant au niveau global de chaque entreprise qu'au niveau des services et activités internes. En devenant « management », la « gestion » a dû intégrer le souci de la finalité ultime des entreprises - croître ou, à défaut, subsister - en le transportant, du seul centre du pouvoir où il était cantonné antérieurement, vers tous les étages des structures productives. Il s'en suit que chaque entité interne et chaque travailleur qui en fait partie devient comptable d'une certaine façon du destin commun. De là, une transformation spectaculaire des méthodes managériales qui, aux logiques d'intégration par l'autorité descendante, par les règles et la division fonctionnelle des tâches, ont dû substituer des formes de contrôle des acteurs qui mêlent la recherche de leur adhésion au processus productif avec l'affirmation nécessaire d'une contrainte collective. Des lignes de tension nouvelles sont apparues : il convient en même temps de valoriser la motivation et l'implication individuelle mais aussi de construire des collectifs suffisamment cohésifs ; il faut produire un sentiment d'appartenance à une communauté de destin tout en maintenant les différenciations entre les strates hiérarchiques et fonctionnelles ; il convient de tenir compte des intérêts divergents des groupes d'acteurs, sans affecter toutefois leur intégration à la globalité que constitue l'organisation.

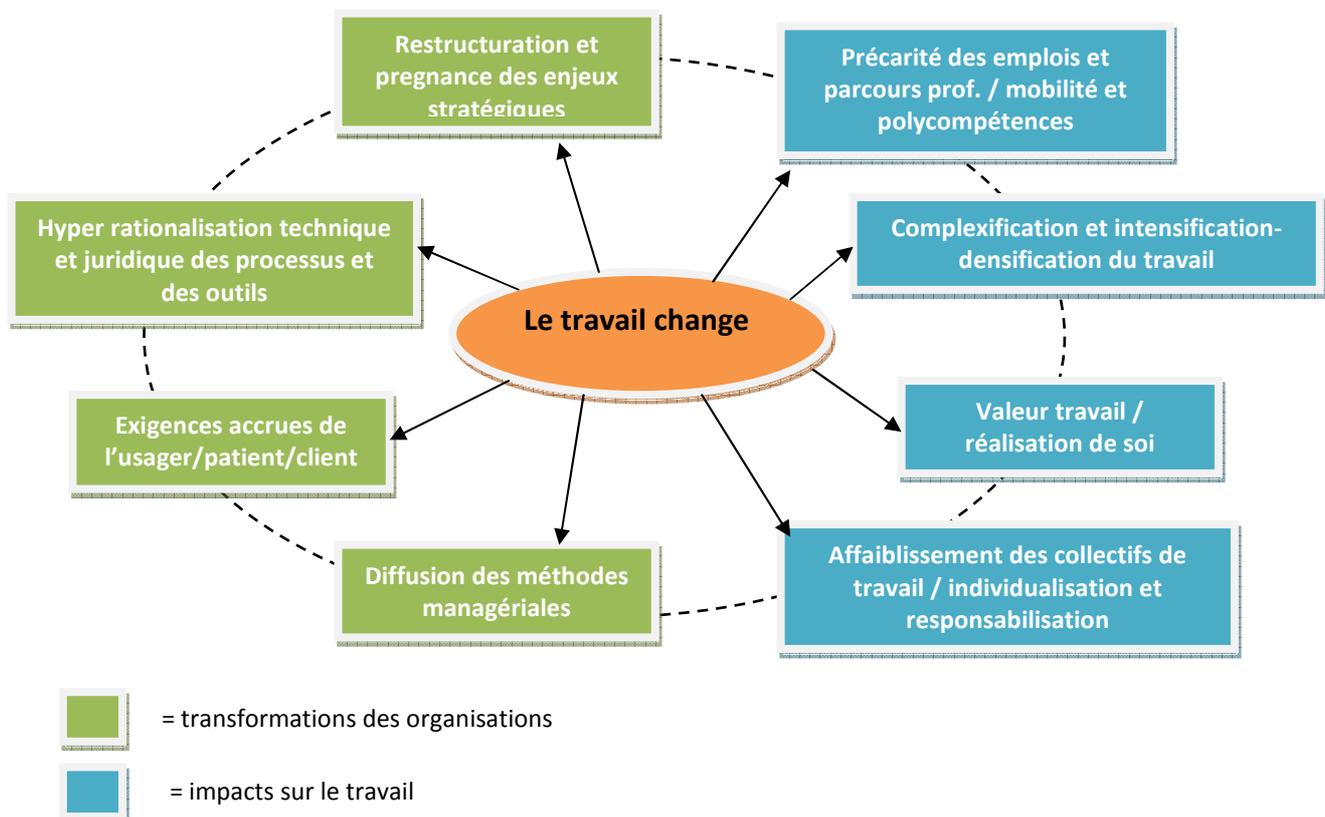
De ces remarques très générales concernant le cadre organisationnel on peut déduire les impacts que cela génère sur les conditions de travail elles-mêmes.

En premier lieu, ce que l'on pourrait appeler la « charge de travail » a changé de nature. La conception antérieure du travail comme « exécution » des tâches dans un cadre de « subordination » (critère du contrat de travail d'ailleurs), l'employeur étant maître du sens et de la portée des activités, fait place à des formes de mise en activité reposant au contraire sur la motivation, l'implication, la responsabilité, cela jusque et y compris dans les formes de la « mécanisation » contemporaine que constituent la robotique, l'informatique et le numérique. Certes, le pouvoir de commandement ne

disparaît pas, mais il se dilue dans des formes de « pilotage » des activités plus subtiles et avec un fort potentiel manipulateur. Il y a tout lieu de penser que, la mobilisation de la totalité de leur « personnalité » étant requise des salariés, l'effet retour tient dans une fragilisation possible de cette même « personnalité » que l'on charge ainsi d'un fardeau qui peut se révéler non seulement lourd mais au final prendre la forme d'un piège.

En second lieu, c'est tout l'espace de la « valeur travail » qui est affectée. Dans les montages antérieurs du travail, la protection des travailleurs par le droit social, en cohérence avec l'organisation du travail, avait construit une nette distinction entre « temps de travail » et « vie privée », le premier étant placé sous le signe de la mise à disposition de soi, la seconde constituant l'espace où s'exprimait la liberté de chacun. Les reconfigurations en cours ont tendance à rendre poreuse la frontière. Cela bien sûr du fait, pour certaines catégories du monde du travail, de l'importation des préoccupations professionnelles dans la vie privée. Mais surtout, pour le plus grand nombre, du fait de l'engagement personnel requis dans son travail entendu comme la mobilisation de l'ensemble de son être. Le travail est alors inévitablement placé sous l'emblème de la « réalisation de soi ». Cette vision présente une première difficulté qui est d'escamoter le fait que le travail est aussi inéluctablement un espace de contrainte et de conflits avec les autres (supérieurs, collègues, fournisseurs, clients). De plus, le travail comme « réalisation de soi » est en quelque sorte « survalorisé » alors même que par ailleurs il doit s'accommoder aussi avec d'autres valeurs comme l'épanouissement dans sa vie personnelle et familiale. Dès lors, les écarts entre les attentes et la réalité tant dans le travail que sur les autres plans tout autant que les conflits entre ces divers univers - professionnels, familiaux, personnels - constituent sans nul doute des défis nouveaux pour les travailleurs dont l'impact se fait sentir principalement sur la représentation que l'on a de sa valeur personnelle et de la reconnaissance que l'on attend des autres, donc sur son identité.

Schéma des mutations du travail (source : d'après ANACT)



2.2 Les mutations dans les services publics

Si toutes les organisations ont été touchées par des mutations d'ampleur avec, en conséquence, des évolutions importantes dans la nature et les formes du travail, les services publics ont eux aussi connu des transformations considérables. Les recompositions qui ont affecté les services en général n'ont pas manqué effectivement de produire des effets dans le secteur public, avec d'autant plus d'impacts que les modalités nouvelles d'organisation en étaient beaucoup plus éloignées que dans les entreprises de marché.

Le service public connaît une forme d'apogée dans les années 1980 avec notamment l'extension du secteur public (nationalisations de 1982) et, sur le terrain qui nous intéresse, la réforme du statut de la fonction publique par les lois « Auroux » de 1983. Ces derniers textes procèdent à une refonte générale du statut de 1946 et surtout y encastrent les fonctionnaires territoriaux ainsi que les agents hospitaliers en constituant ainsi un montage qui range sous des principes homogènes trois fonctions publiques par ailleurs distinctes. En tout état de cause, c'est là un monument qui parachève une évolution séculaire.

Le service public est en France attaché à une logique de développement de la société libérale dans laquelle, au-delà de ses fonctions anciennes d'encadrement de la société par la réglementation, la protection de l'ordre public et l'exercice de la justice (fonctions régaliennes), l'Etat est en charge de produire un certain nombre d'utilités collectives considérées comme nécessaires à la vie sociale et de ce fait soit soustraites aux marchés et aux intérêts privés, soit établies par lui pour la raison que le marché n'y pourvoirait pas. En couvrant ces activités de la notion légitimante « d'intérêt général », l'expérience française a conduit progressivement à enfermer ces activités dans un espace institutionnel totalement distinct des activités privées et de ce fait organisé par un droit spécifique que le Conseil d'Etat a délimité et structuré au travers de sa jurisprudence. Ainsi, l'Etat républicain parvenait à arraisonner la « puissance publique » pour la mettre au service de la société et de ses besoins. C'est au travers du droit administratif, pour une large part droit du service public, que ce modèle organisationnel s'est agencé selon des principes volontairement défini à distance du droit commun : des constructions juridiques spécifiques organisent les personnes publiques en charge des activités, définissent les biens publics et le régime de leur gestion, encadrent l'utilisation des ressources financières mobilisées, structurent les rapports avec les partenaires ou fournisseurs des services, établissent les droits et obligations des « usagers » et encadrent la façon de mobiliser et d'organiser le travail au sein de l'administration. Malgré quelques éléments qui débordent le « cadre » tel les services publics industriels et commerciaux (SPIC) ou les services gérés par des personnes privées, on est parvenu à superposer presque exactement des organes, des activités et un droit, les uns et les autres selon un principe de différence irréductible avec le marché et les intérêts développés dans la société « civile ». Tel est l'élément fondamental de l'Etat républicain français, synthèse étonnante entre le libéralisme économique et la construction d'un Etat massif et relativement intrusif.

Sur le plan de la sociologie des organisations, le service public participe sans contestation possible du développement de ce que Max Weber a dénommé le modèle « rationnel-légal » ou encore modèle « bureaucratique » : logique verticale, principe hiérarchique, cloisonnements sectoriels, fonctionnement par la loi et le règlement. Outre leur portée simplement fonctionnelle, ces principes reposent sur des fondements politiques qui légitiment cette construction : le centrage sur l'application de la loi et du règlement garantit la soumission de l'administration au pouvoir politique, seul légitime, et à la volonté générale dont il est le représentant. Mais en même temps, le respect de la légalité transforme la volonté générale (toujours d'essence politique) en « intérêt général » dépolitisé ; cela conditionne aussi le traitement égalitaire des usagers qui se voient ainsi protégés de l'arbitraire. Les règles enserrant

l'usage des biens et des ressources financières ou encore les rapports avec les usagers sont la conséquence des principes fondateurs; et il faut rappeler qu'originellement ces derniers ont une position très minorée dans leurs droits individuels car ce sont les « usages » et non les « usagers » qui sont visés. Enfin, le statut de la fonction publique émergera lui aussi comme une conséquence logique des idées fondatrices : celui qui travaille pour l'Etat en mettant en œuvre la Loi républicaine doit bénéficier de protections pour agir selon les textes et en tirer des conditions d'existence qui soient satisfaisantes et honorables, d'où le lien entre statut professionnel et statut social.

Mais très vite après que l'administration publique ait connu une sorte de consolidation ultime dans les années 1980, s'ouvrit une période de turbulence qui fit se succéder, sous les thèmes de la « modernisation » ou de la « réforme » de l'Etat, des trains ininterrompus d'adaptations et de changements. Engagées dans les années 1990 de façon ponctuelle et peu cohérente par l'introduction de méthodes et d'outils nouveaux de management venant du monde de l'entreprise, ces mutations deviennent plus systématiques dans les années 2000 en affectant les structures et les missions des organisations publiques, en modifiant en profondeur les logiques de gestion (Loi organique relative aux lois de finances, par exemple) et en introduisant, en lieu et place de l'administration des personnels, une Gestion des ressources humaines publique. Dans le même temps la décentralisation, les réformes subséquentes de l'administration déconcentrée, les réformes sectorielles notamment dans le champ de la santé (création des ARH puis des ARS issues de la loi HPST) ont fortement modifié le cadre hérité, notamment en introduisant de nouveaux principes d'action (prise en compte des « territoires », autonomie et donc concurrence/coopération entre collectivités, droits des usagers, des patients, démocratie sanitaire, etc...), en recomposant les systèmes d'acteurs et en introduisant des formes de management nouvelles (évaluation, référentiels, accréditation, contractualisation, démarche qualité, démarche projet, etc...). On entre indubitablement dans un autre univers, mais sans que les logiques antérieures aient été abandonnées : pour l'essentiel, la spécificité irréductible du secteur public est remise en cause et ses modalités d'organisation deviennent poreuses en s'ouvrant à l'influence des logiques gestionnaires privées.

C'est peut-être en effet là que se jouent les effets de ces réformes tant du point de vue de leur succès potentiel que du point de vue des pathologies organisationnelles et des difficultés de toutes natures que ces dernières génèrent : l'administration publique est globalement maintenue dans son cadre et sa conception hérités d'un côté, mais de l'autre on y a superposé des finalités et des modes de fonctionnement qui lui étaient étrangers sans que soit résolu le problème de leur intégration et de leur cohérence.

Le modèle administratif classique a donc été pensé comme un système spécifique, mis à distance de toutes les autres organisations collectives pour répondre à sa finalité, la poursuite de l'intérêt général, et cela selon un modèle d'action univoque : l'application impartiale des lois et des règlements commandant à la fois la délivrance des prestations publiques et le fonctionnement des services. Certes, sous une apparence d'unité organique et fonctionnelle, le système abritait de fortes disparités et différenciations, mais globalement ces dernières pouvaient passer pour de simples adaptations du cadre général.

Sans prétendre donc remettre en cause ce cadre, les réformes engagées depuis vingt ans y ajoutent des finalités autres et viennent perturber les arrangements établis en introduisant des modalités de fonctionnement de nature différente (« new public management »). Du point de vue des buts de l'action publique, la préoccupation de ses effets concrets (recherche de l'efficacité ou de l'efficience) s'est imposée tant du point de vue de la montée en puissance de « l'usager » comme référence première (le service « du » public avec l'idée de la satisfaction individualisée des « besoins » de l'usager) que de l'apparition de préoccupations plus larges telles l'impact des activités sur la société

à moyen et long terme (approches territorialisées, transversalité des services, développement durable). Sur le plan du fonctionnement et outre les transformations liées aux nouveaux objectifs indiqués ci-dessus, c'est probablement le souci de la « performance » qui est le plus manifeste, entendu comme une gestion optimale de moyens, alors qu'antérieurement le système était structuré par principe pour écarter cette préoccupation (formes classiques des finances et de la comptabilité publiques).

A tout le moins, ces mutations complexifient fortement les attentes portant sur le service public et donc sur ses agents : tout en étant garants de l'application impartiale des textes, ils doivent aussi et en même temps répondre aux demandes singulières des « usagers », intégrer leurs activités dans des préoccupations de cohérence globale, rechercher l'efficacité et l'efficience, tout cela avec une gestion rationnelle et optimale de leurs ressources. Pour y parvenir, les méthodes de management ont été surajoutées au cadre bureaucratique, mais souvent elles ne s'y accordent pas, comme l'illustrent les greffes de la GRH juxtaposées plus qu'intégrées à la logique statutaire.

Pour les agents publics et bien que ces transformations soient convergentes avec les mutations affectant l'ensemble des activités de service, elles constituent un bouleversement problématique. Cela non pas probablement parce que les nouvelles finalités (souci de l'utilisateur ou du patient, gestion rationnelle des moyens, recherche de l'efficience, etc...) seraient en elles-mêmes contestables, mais parce que le mouvement est affecté d'incertitudes permanentes (les réformes peuvent être considérées aussi bien comme une façon de préserver l'essentiel ou de remettre en cause le « service public ») et comportent de fortes ambiguïtés : le statut est-il compatible avec les instruments de la GRH (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, évaluation individualisée en fonction d'objectifs prédéfinis, rémunération au mérite), la nouvelle conception du travail (motivation, compétence, adaptation constante, esprit d'initiative) ou encore les logiques stratégiques attendus des collectifs de travail ? L'administration impartiale à fondement réglementaire peut-elle s'accommoder de logiques transversales et décloisonnées dans lesquelles ce sont les agents eux-mêmes qui définissent les règles (déontologie, bonnes pratiques, référentiels) ? Peut-elle, sans perdre son essence même, s'attacher à reconnaître les situations singulières des usagers et les spécificités des « territoires », cela entraînant logiquement des différenciations fortes de traitement ?

Par rapport à leur épure héritée, les services publics sont donc touchés tout à la fois par l'introduction de finalités nouvelles peu cohérentes avec les buts originaires, par le recours à des méthodes de fonctionnement a priori contraires à leurs principes de fonctionnement sans que ces derniers ne soient pour autant vraiment réaménagés, enfin par des réorganisations qui modifient fortement le fonctionnement des structures en place pourtant maintenues officiellement. C'est là ce qu'on pourrait appeler des réformes par adaptation à la marge : faute de pouvoir restructurer globalement cet ensemble compact dont la solidité même se mue en puissant mécanisme de résistance, on procède à des changements ponctuels dont on attend que les effets perturbateurs poussent le système à changer progressivement. Dans la réalité c'est bien d'ailleurs ce qui se passe : le système change peu ou prou ; mais le prix à payer de cette stratégie tient dans l'ouverture d'une forme de chantier permanent, aux intentions jamais clarifiées et aux résultats mitigés, dont certains des acteurs ou catégories d'acteurs ont le sentiment, réel ou supposé peu importe, de faire les frais.

2.3 Les impacts sur le travail et les identités au travail

L'hypothèse qui a animé les réflexions du groupe de travail est que le bon niveau de compréhension et de prise en compte des « risques psycho-sociaux » se situe dans les mutations fortes intervenues tant dans les organisations en général que dans les services publics. Ayant exposé à

grands traits ce que pouvaient être ces mutations, il s'agit maintenant de mettre en évidence les impacts qu'elles ont sur le travail et les identités au travail.

Certes, ces impacts ne sont pas univoques, et notamment ne provoquent pas automatiquement l'émergence de difficultés « psycho-sociales » généralisées.... Les situations que l'on peut référer à cette notion sont heureusement en nombre très réduit, de fréquence très variable selon les catégories de travailleurs et selon les activités. Il y a donc loin, et c'est heureux, des transformations organisationnelles aux dégâts individualisés pouvant être référés à la notion de RPS.

Cela dit, de la même façon que dans les structures productives privées la question des RPS s'est imposée concomitamment aux transformations des systèmes productifs, le même problème se pose dans le secteur public et son lien avec les recompositions organisationnelles est évident. A tout le moins, la prise en compte des RPS constitue une occasion de s'interroger sur l'évolution des conditions de travail dans les services publics, notamment pour les Fonctions publiques territoriale et hospitalière, de façon à en tirer les conséquences pour avoir une visée positive en ce qui concerne leurs possibles évolutions. C'est là, on peut l'espérer, un objectif que devraient partager toutes les parties prenantes du service public où, à la différence d'ailleurs des entreprises privées qui reconnaissent une divergence fondamentale d'intérêts entre propriétaires et salariés, s'affiche un accord au moins de principe sur les finalités générales.

Cependant, avant d'envisager ces impacts sur le travail une remarque préalable s'impose qui d'ailleurs constitue la caractéristique des mutations intervenues et explique aussi pour une part la difficulté à les apprivoiser : nous l'avons indiqué, ces transformations sont ambivalentes et peuvent tout aussi bien passer pour des améliorations du service public que pour des atteintes décisives à sa substance. Ainsi par exemple, le souci de l'utilisateur paraît une « avancée » incontestable dans sa formulation générale qui vient des structures dirigeantes ; mais, dans le concret des services cela peut entrer en contradiction avec les finalités égalitaristes du système, créer des espaces conflictuels qui pèsent sur les agents ou encore alourdir des fonctionnements qui n'auraient pas pris en compte cette donnée. De même, autre exemple, l'évaluation individualisée peut figurer comme une mesure de justice permettant de tenir compte des investissements différenciés des agents ou à l'inverse être vécue comme le développement pur et simple de l'arbitraire en cassant les protections et garanties construites pour des collectifs de travail. Ou encore la « performance », objectif incontestable (comment s'opposer à une gestion optimale des ressources publiques) qui peut passer à l'inverse comme le cheval de Troie d'une casse généralisée.... Alors que dans le « privé » la recherche du profit est un but incontesté et établit une norme commune, on pourrait ainsi multiplier à l'infini les ambiguïtés d'évolutions qui, dans le service public, tiennent à l'indétermination des moyens et des fins et donc aux appréciations contradictoires qu'elles suscitent.

Cela établi, les impacts des mutations sur le travail des agents publics peuvent s'envisager à trois niveaux qui constituent trois espaces de conflits potentiels au sein de ces organisations et de ce fait trois séries de facteurs pouvant déstabiliser individuellement les agents.

Le premier niveau concerne ce qu'une série de recherche sur les RPS a dénommé les « **conflits éthiques** », ces derniers pouvant être à la source de la souffrance au travail ressentie par certaines catégories de personnels ou certains individus. Le secteur public expose particulièrement ses agents à ce genre de difficultés parce que, nous l'avons indiqué, les **finalités du travail** se sont multipliées et sont potentiellement contradictoires entre elles. Si « l'intérêt général » constitue bien une valeur cardinale revendiquée par tous les acteurs, son contenu et les voies permettant de le mettre en œuvre se sont différenciés et par là-même deviennent objets de débats et de conflits. Depuis le plan des fins de second niveau (application impartiale des réglementations vs/ adaptations aux

circonstances et situations locales et individuelles) jusqu'à celui des principes légitimes d'action (poursuite des finalités sans devoir comptabiliser les moyens vs/ utilisation rationnelle et économe des ressources) en passant par les méthodes à mobiliser (recours aux dispositifs statutaires et aux logiques rationnelle-légale vs/ appel aux logiques managériales empruntées aux organisations du marché), c'est l'ensemble des situations de travail qui se voient questionnées par ces tensions : l'encadrement ne peut plus s'en remettre à des « programmes » organisationnels stables et s'imposant naturellement de l'extérieur, mais sont sommés de procéder en permanence à des arbitrages et à des recherches d'équilibre entre ces orientations diverses. Les personnels antérieurement « d'exécution » ne sont plus protégés par un modèle d'action permanent et économe en matière d'investissements individuels, mais doivent au contraire eux aussi trouver des arrangements en situation de travail entre ces finalités, cela supposant une mobilisation forte d'eux-mêmes. Il y a donc une forme « d'indétermination » globale affectant les finalités et les valeurs communes qui constitue une source potentielle de déstabilisation collective et individuelle.

Si l'on tente de concrétiser un peu ces remarques générales pour les deux Fonctions publiques territoriale et hospitalière, on peut mettre en évidence plus précisément ce problème que constitue les conflits de conception du service public et par là de légitimité du travail.

Les collectivités territoriales constituent certes un ensemble très varié d'activités, de métiers et donc de finalités à poursuivre, ce qui rend risquée toute généralisation. Cependant, venant s'ajouter à une tension classique qui les caractérise et qui tient à la présence d'une légitimité double, celle des élus dont les logiques d'action sont spécifiques et celle des « administratifs », elles sont percutées naturellement par ces conflits de valeurs qui peuvent se résumer dans l'affrontement entre la vision classique de ces collectivités comme « administration » et les orientations modernistes des collectivités « entreprises ». Cette tension traverse différemment leurs services, certains gardant une forte dimension administrative (services gestionnaires, services d'état civil dans les communes par exemple) quand d'autres sont fortement impactés par le modèle entrepreneurial (services techniques notamment ou activités de prestations). De même, selon la nature des attributions confiées, cette tension trouve des équilibres différents selon les collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions) et selon leurs tailles.

Pour la fonction publique hospitalière, c'est sans nul doute la prégnance des logiques managériales, elles mêmes liées au développement des contraintes financières qui ont mis au premier plan les impératifs de « gestion de la performance ». S'en suit un bouleversement des équilibres dans ces organisations : à la toute puissance du « médical » qui subordonnait les fonctions administratives se substitue une autre distribution du pouvoir dans laquelle les métiers du soin doivent intégrer les rationalités gestionnaires. S'en suivent naturellement des conflits « éthiques » où s'affrontent les légitimités dont les déclinaisons de la formule « la santé n'a pas de prix mais elle a un coût » peuvent assez bien résumer la gamme des positions, mais aussi des incertitudes.

Le service public est donc devenu un champ de débats relatifs aux valeurs à partager et donc qui engage les valeurs des corporations et des agents. Et à ce jeu, il y a naturellement des perdants et des gagnants comme toujours certes, mais les pertes et les gains peuvent, du fait des incertitudes, exacerber les tensions et donc la pression individuelle et collective.

Outre les conflits éthiques ou de valeurs on peut identifier un second niveau d'impact des mutations des services publics : **l'articulation entre le groupe et l'individu**. Le modèle bureaucratique, et c'est là son principal apport, encadre les agents dans des groupes, les corps et les communautés concrètes de travail et, à condition de se conformer aux usages et attentes de ces

groupes d'appartenance, assure à chacun une protection forte. C'est peu de dire que, subsistant en principe largement, ce modèle est en réalité fortement remis en cause par les logiques d'individualisation qui sont à l'œuvre dans la GRH et dans les formes de management qui tentent de s'imposer. Se voyant demander compétence, capacités d'adaptation et d'initiative ainsi que mobilité personnelle et professionnelle, se trouvant évalué régulièrement en fonction d'objectifs individuels et, en partie, rémunéré en conséquence, le nouveau fonctionnaire n'a plus grand-chose à voir avec l'agent public propriétaire de son grade, avançant automatiquement à l'ancienneté, protégé par son groupe de pairs des injonctions de sa hiérarchie et garanti totalement dans son emploi. La solidarité de la corporation s'atténue fortement pour laisser place à l'autonomie du travailleur qui devient comptable par lui-même de l'efficacité du service. Or ce schéma qui oppose les deux modèles ne correspond pas à la réalité car dans les faits les deux logiques se superposent et s'entremêlent : c'est bien pour cela que peuvent s'accuser les fragilités individuelles, lorsqu'on est théoriquement protégé en ayant le sentiment qu'on ne l'est plus ou, inversement, lorsqu'on est proclamé autonome sans en avoir les moyens... Pour ce second niveau d'impact, nul besoin d'en décliner les dimensions spécifiques aux deux fonctions publiques : elles tombent sous le sens.

Enfin, dernier niveau d'impact, les recompositions des services publics autour des mutations du management exposent à des difficultés tenant aux tensions portant sur la **nature du travail** et le **sentiment d'utilité du travail**. Abandonnant une logique organisationnelle dans laquelle les tâches sont codifiées a priori et procèdent d'un découpage fonctionnel tant vertical qu'horizontal, le nouveau management public fait descendre vers les agents eux-mêmes le soin de produire le sens de leur travail et sa légitimité. C'est à ce prix que la motivation et l'investissement personnels attendus peuvent se trouver au rendez-vous. Pour le dire autrement, le travail n'est plus un donné auquel se conformer, mais c'est un construit que l'agent se doit de produire lui-même, en partie au moins, en l'encadrant dans le collectif auquel il appartient et en le connectant de façon cohérente avec les autres corporations et services. Il lui est donc demandé un certain investissement sur le « sens », cela à tous les niveaux de l'organisation, bien qu'évidemment avec une intensité différente selon les responsabilités et les activités. Mais par ailleurs, la hiérarchie, l'autorité, les partages d'attributions, la subordination n'en disparaissent pas pour autant : ils sont consubstantiels à toute organisation collective et dans l'administration ils prennent la forme de la pyramide hiérarchique. On assiste donc d'un côté à une surcharge de la demande de « sens » et d'implication raisonnée quand de l'autre cette exigence peut se trouver vidée de son contenu par les impératifs du système de commandement et de répartition des attributions. Ce grand écart peut en outre s'exacerber parce que toute logique d'appel à la motivation individuelle se double nécessairement de la nécessité du maintien d'un contrôle du travail : il s'en suit une sophistication de procédures d'encadrement de l'activité qui, pour devoir préserver en théorie l'autonomie des opérateurs, conduit cependant potentiellement sinon à la détruire du moins à la réduire fortement. Autrement dit, le surinvestissement demandé du côté du sens et de l'utilité du travail s'articule en fait avec des obligations procédurales qui peuvent en vider la substance. Le gain en autonomie n'est en réalité qu'apparent et peut même apparaître comme un leurre pouvant affecter la perception que l'agent se fait de son utilité.

Les activités de service public sont donc affectées de tensions qui changent globalement le travail et en conséquence la représentation que les agents se font d'eux-mêmes en leur qualité de fonctionnaires. Comme tous les travailleurs ils sont embarqués dans des mutations qui font appel à leur engagement et mettent ainsi en jeu plus fortement l'ensemble de leur personnalité. Mais cela s'opère dans un ensemble d'ambivalences et de tensions spécifiques qui peuvent exacerber les difficultés qui sont ressenties. Si tout cela ne conduit pas à la survenance massive de problèmes pouvant entrer dans la mouvance des « risques psycho-sociaux », en tout état de cause cela explique largement les malaises qui s'expriment souvent dans les débats relatifs au service public et aux administrations.

3. Les risques psycho-sociaux : points de vigilance pour une prévention durable

Les « risques psycho-sociaux » se sont donc imposés comme un problème à traiter dans l'ensemble des organisations collectives sans épargner les services publics en général, notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de santé.

Plutôt que d'en faire une lecture « objective » qui aurait tenté de les définir, de les quantifier et d'en déduire des méthodes d'action pour les prévenir, la démarche du groupe de travail a voulu mettre en évidence deux éléments essentiels :

- les RPS, quelle qu'en soit la nature, se sont imposés comme une « réalité » à traiter au terme d'un travail collectif qui a consisté à relier des symptômes, des affections, ou des difficultés vécues par les travailleurs, à leurs conditions de travail en se référant à cette notion ;
- cette « reconnaissance » collective des RPS est concomitante avec des mutations dans le champ du travail et on peut faire l'hypothèse que ce sont ces mutations qui ont favorisé l'émergence et la construction des RPS.

Sur ce second plan on peut dire que RPS et mutations du travail sont les deux faces d'une même réalité : le travail et la façon dont les travailleurs vivent et conçoivent leur travail.

Ces réflexions ayant nourri les deux premières parties du présent rapport, la troisième partie se propose d'en déduire les conséquences en matière de prévention des RPS. Et logiquement, loin de proposer une guide méthodologique décrivant les moyens à mettre en œuvre pour traiter des RPS au sein des organisations, la démarche résumée ci-dessus ne pouvait que déboucher sur la présentation de « **points de vigilance** » destinés à attirer l'attention des acteurs des diverses organisations qui voudront bien s'en saisir sur les dimensions à prendre en compte pour tenter d'appréhender les RPS.

La notion de « vigilance » retenue ici renvoie à deux choses : la « vigie » qui recouvre une sensibilité aux indices et repères permettant d'interpréter une situation ; mais aussi une « méthode de travail » qui élabore des indicateurs permettant de mettre en évidence les facteurs de mise en péril des équilibres tant individuels que collectifs. Sur ce second niveau, on entend insister ici sur l'attention à porter aux situations faites aux agents en conséquence des transformations organisationnelles affectant les services.

Il n'étonnera personne que ces points de vigilance portent essentiellement sur la question des cultures professionnelles des agents (représentations relatives au travail) et sur le management des organisations. En effet lorsqu'ils se réalisent, les RPS ne sont qu'un effet, certes spectaculaire souvent et heureusement en nombre réduit, des mutations du travail dans les organisations. C'est donc à ce niveau qu'il faut engager la réflexion et agir. Pour se situer par rapport à une typologie de la prévention ayant dorénavant cours en ce qui concerne les RPS, les développements qui suivent se situent volontairement au seul niveau de la « prévention primaire », là où il s'agit d'agir sur les « causes » et non à ceux de la prévention secondaire (armer le travailleur pour y faire face) ou tertiaire (améliorer la situation des travailleurs qui en sont victimes).

Un tel choix expose à deux risques dont le groupe de travail a eu une conscience claire.

- D'une part, et cela est bien montré dans la seconde partie, les mutations du travail dans les organisations sont liées à des recompositions de grande ampleur et la prise de conscience que l'on peut en avoir peut accroître la difficulté d'y faire face et à plus forte raison d'en modifier le cours, surtout si l'on se trouve au niveau d'une organisation en particulier.
- D'autre part, et l'enjeu est sur ce point essentiel dans le secteur public, nous avons insisté sur le caractère débattu de ces évolutions, ces dernières renvoyant à des clivages politiques forts.

En conséquence, la prise en compte des RPS au niveau du management du secteur public peut se heurter aux débats et oppositions qu'il suscite, ce qui peut annihiler ou réduire fortement les possibilités de les affronter à ce niveau. C'est bien pourquoi d'ailleurs, ce sont en général les préventions « secondaires » et « tertiaires », sur le fondement et sous la forme de « guides », qui sont proposées puisqu'elles ont le mérite de neutraliser relativement ou d'occulter ces conflits.

Malgré ces deux obstacles, le groupe de travail s'est accordé sur le fait que l'appréhension des RPS au niveau des mutations du travail et plus largement des modes de management des organisations était souhaitable et même profitable.

- D'une part, s'il ne s'agit pas naturellement de prétendre avoir prise sur ces évolutions et à plus forte raison de pouvoir les infléchir à un niveau global, on a partagé la conviction que celles-ci ne sont pas univoques, ni dans leurs effets que l'on pourrait juger positifs, ni dans ceux qui seraient néfastes (tels les RPS). On dispose, au niveau de chaque organisation, de marges de manœuvre pour s'approprier collectivement les changements, les appréhender mieux et ainsi tenter de les infléchir pour en faire des facteurs plus positifs sur le plan collectif et individuel.
- D'autre part, si ces changements sont débattus et sont même sources de conflits, ce qui semble être le cas souvent dans le secteur public, leur appréhension doit permettre de dépasser ces conflits et faciliter l'établissement de compromis suffisamment stables et coopératifs pour qu'on puisse en attendre des progrès réels pour les agents dans leur travail. On peut même penser que cela peut contribuer à faire échapper aux visions binaires qui jugent les évolutions de la gestion publique soit totalement positives, soit totalement négatives condamnant à une forme d'impasse qui peut d'ailleurs contribuer à ajouter aux difficultés nées de ces mêmes évolutions. Compte tenu de sa nature et de ses finalités (propriété publique, but non lucratif), le secteur public devrait être un terrain favorable pour la recherche d'accords coopératifs portant sur le travail puisque, à la différence des entreprises de marché, tous les acteurs depuis l'encadrement jusqu'aux catégories professionnelles dites « d'exécution », s'assignent une finalité commune : l'intérêt général !

Les « points de vigilance » proposés ont été regroupés d'abord en deux grands ensembles : d'une part, ils concernent les « cultures professionnelles » et les « identités au travail » et d'autre part, ils mettent en jeu le management des services.

Un troisième point vient enrichir la réflexion : il s'agit de mettre l'accent sur la vigilance qu'il convient d'accorder aux instances et aux procédures qui, dans les services publics territoriaux et hospitaliers, constituent des lieux et des moyens pour construire une forme « d'intelligence collective » en ce qui concerne le travail, ses formes et ses éventuelles conséquences néfastes pour les agents.

3.1 Prendre en compte les cultures professionnelles

Loin des approches de type « taylorienne » ou « bureaucratique » où le travail n'est conçu que comme un potentiel d'activités susceptibles d'une rationalisation extérieure faisant du travailleur un simple instrument ou encore des conceptions qui privilégient les affects des travailleurs (dans la logique de la « gestion du stress »), de nombreuses recherches ont mis l'accent sur la question du « sens » du travail : le travailleur ne peut construire un rapport satisfaisant à son travail que s'il le perçoit comme doté d'un contenu positif tout à la fois pour lui-même et pour l'organisation qui l'emploie.

Dans la fonction publique, le caractère positif du travail est surdéterminé par l'idée « d'intérêt général » qui constitue la finalité affirmée des activités de service public. Dans cette logique, le sens du travail pour les multiples corps, métiers et emplois qui constituent le « service public » tient dans leur convergence vers « l'intérêt général » que chaque segment de l'administration, certes avec ses spécificités, incarne et met en œuvre. Bien évidemment, dans le passé, cette construction projetait une sorte d'idéal que la réalité n'atteignait pas toujours : c'est d'ailleurs là que les premières critiques savantes de la bureaucratie ont porté le fer en montrant que, derrière cette façade de cohérence globale, se cachaient de nombreuses difficultés tenant notamment aux dérives corporatistes (les corporations s'approprient l'action pour poursuivre des finalités propres à leurs membres) ou aux effets inattendus du système (application contreproductive des réglementations, lourdeurs et faibles capacités d'adaptation, subversion des fins par les moyens, développement de stratégies de défense et de contournement des prescriptions, etc...). Cela dit, il y avait une relative superposition et donc une cohérence globale entre d'une part la finalité générale (« l'intérêt général »), les regroupements en corps et catégories d'agents qui dispensaient à leurs membres des cultures professionnelles communes et les individus et leurs « identités » de fonctionnaires et d'agents publics.

Or, nous l'avons dit, les évolutions contemporaines de l'action publique ont conduit à une dissociation entre ces trois niveaux et une plus forte indétermination à chacun d'entre eux : « l'intérêt général » ne se présume plus, mais il est au contraire débattu et conflictuel au sein même de l'administration ; les corps et cadres d'emploi n'ont plus la capacité de former des cultures professionnelles aussi stables ; de là, les agents ont des « identités » au travail plus volatiles et flottantes.

Ces constats appellent un **premier point de vigilance** qui est fondamental : les cultures professionnelles, dans ce qui les constitue et/ou ce qui les déstabilise doivent être appréhendées par l'encadrement avec une particulière attention ; de là aussi l'intérêt que l'on doit porter aux identités professionnelles des agents qui déterminent les rapports positifs ou au contraire négatifs que ces derniers entretiennent avec les activités qui leur sont confiées. Ces deux éléments liés sont ce qui constitue le « sens » du travail : sa ou ses finalités, son contenu acceptable ou souhaitable, ses modalités et conditions d'exercice acceptables ou souhaitables, ses modalités d'appréciation et la valeur qui lui est reconnue. Tout changement intervenant dans le travail ou ayant un impact sur lui qui minimiserait cet aspect ou n'en tiendrait pas compte serait voué à l'échec et conduirait inéluctablement à des conduites de blocage, contournement, retrait, ces comportements se manifestant souvent dans ce qu'on dénomme justement des « risques psycho-sociaux ».

Cette attention aux cultures et aux identités professionnelles doit s'appuyer sur un certain nombre d'éléments plus concrets :

- Tout d'abord, le « service public » n'est pas une activité « banale » dans la mesure où ce dernier s'affecte une finalité « universelle » quelle que soit par ailleurs la trivialité des activités concrètes qui le composent. Les groupes professionnels et les métiers ont développé ce que Pierre Rosanvallon nomme « un corporatisme de l'universel » qui

cimente les corporations publiques en rattachant leurs activités à des buts généraux qui les dépassent et leur donnent sens. Toutes les enquêtes montrent que les fonctionnaires sont attachés à cette finalité et il y a tout lieu de penser que ce n'est pas qu'une simple posture de justification.... Par ailleurs, il n'y a aucune raison de renoncer à cet idéal qui constitue indubitablement un ciment puissant et constructif pour les activités publiques et leur cohérence. Le sens du travail dans les services publics doit donc puiser dans sa valeur fondatrice, à savoir l'idée qu'il s'agit d'activités dédiées à la production d'utilités collectives ou plus largement d'une « utilité sociale ».

- Ensuite, les cultures professionnelles, inscrites principalement dans les corporations et les identités que ces dernières déterminent sont des constructions anciennes. Il est donc déterminant d'en tenir compte et de ne pas les nier lorsque des adaptations ou changements sont envisagés. Ces constructions par corporations sont porteuses d'une histoire et d'expériences qui doivent être valorisées, même s'il est nécessaire qu'elles évoluent, ce que d'ailleurs elles ont toujours fait par le passé et ce qu'elles font plus intensément encore depuis une quinzaine d'années. Ces cultures sont des socles sur lesquelles peuvent se construire les mutations nécessaires des services pour peu qu'on ne leur dénie pas tout intérêt.
- Enfin et plus globalement, les représentations que se font les acteurs de leur travail, qu'on les juge satisfaisantes ou non, sont une donnée à partir de laquelle il convient de partir plutôt que de les considérer a priori comme nulles et non avenues.

Tenir compte des cultures professionnelles et des identités des agents affronte ou confronte à un certain nombre de défis qui tous tiennent au contexte présent (v. Parties 2.2 et 2.3) : pour l'essentiel, il n'y a plus superposition et cohérence entre la conception des finalités du service public, la structuration des activités selon les logiques de corps/cadres d'emploi et les valeurs individuelles que chaque agent projette dans son activité ; la difficulté est de savoir s'il est possible de redonner une certaine cohérence à ces trois dimensions.

- **Premier défi** : les finalités du service public ne sont plus univoques et donc intégralement partagées ; elles font même l'objet de conflits qui obèrent les possibilités de trouver des compromis coopératifs. Comment établir un socle de conceptions communes ?
- **Deuxième défi** : les arrangements hérités du fonctionnement par corps et cadres d'emploi de fonctionnaires, bien qu'ayant évolué (notamment pour s'infléchir de la logique « qualification » vers la logique « compétence ») et plus largement les modèles de gestion statutaires, cristallisent souvent des oppositions fortes, voire des concurrences et créent des blocages alors que se développent des principes d'activités que l'on veut « décloisonnées », « transversales », « territorialisées ». Comment allier ces cadres de pensée et d'action avec les aménagements qui se révèlent souhaitables ?
- **Troisième défi** : les identités et donc les investissements professionnels sont plus « individualisés » et mettent en avant davantage que par le passé des aspirations diverses et contradictoires (tension entre vie professionnelle, vie personnelle et vie de famille) qui rendent difficiles l'établissement d'équilibres collectifs qui nécessairement reposent sur des compromis entre logiques différentes : le « travail » n'a plus la légitimité hégémonique qu'il revêtait antérieurement en subordonnant fortement notamment la vie personnelle. Comment réarticuler les « attentes » individuelles avec la nécessaire intégration des comportements par des contraintes collectives ?

Ces enjeux, et c'est là à la fois la grande chance mais aussi la difficulté de l'époque, doivent être pris en compte au niveau de chaque organisation et même parfois de chaque segment organisationnel (service et sous-service), puisque justement l'encadrement des services publics par le haut ne parvient

plus à les mettre en forme suffisamment. C'est donc dans la **capacité à construire des espaces de débat, de discussion et de recherche de compromis** que tient la possibilité de créer une relative cohérence avec un accord collectif sur les finalités ainsi qu'un aménagement des cultures et identités professionnelles en fonction des adaptations et changements requis. **Puisque le sens du travail n'est plus un donné qui structure une fois pour toutes les collectifs et les individus (situation ancienne), il revient aux acteurs de le construire en commun par la production d'une « intelligence collective » concernant les contraintes qui leurs sont communes et par la capacité à établir des compromis relativement stables concernant les finalités et les modalités de mise en œuvre des activités.** Et ce travail ne peut plus emprunter la seule voie descendante ou « voie hiérarchique » : pour le meilleur et pour le pire, les organisations contemporaines, et à plus forte raison les services publics, ne peuvent résulter que de constructions impliquant tous les agents quel que soit leur niveau de responsabilité et la nature de leur activité.

3.2 Penser un management public centré sur la qualité du et au travail

Parler « d'espaces de débat et de délibérations » comme il vient d'être fait, c'est déjà aborder la question du management : le management se trouve au cœur des mutations des organisations de service public.

Le « management public » qui s'impose depuis une vingtaine d'années est suspecté par les agents et ils le considèrent souvent comme dommageable pour deux raisons : il emprunte aux modes en vigueur dans les entreprises de marché et se présente alors comme une machinerie destinée à « détruire le service public » et ses modes de fonctionnement qui se trouvent alors idéalisés ; il se subvertit dans une vision purement instrumentale qui survalorise les méthodes ou les procédures et les normes, ignore souvent les agents et en vient à oublier les fins. Du côté des cadres qui doivent intégrer ces nouvelles méthodes, - qui semblent nécessaires à bien des égards -, ils se trouvent parfois dans l'impossibilité d'en déployer toute la cohérence, pris dans des contraintes entre ambition (stratégique) affichée, autonomie (personnelle) relative et moyens (collectifs) insuffisants. Si l'on part de cette idée qui devrait constituer une évidence selon laquelle le management ne peut se penser et par là réussir sans les hommes et les femmes dont il organise l'action et à plus forte raison contre eux, on se doit d'affirmer comme un **second point de vigilance** que c'est par la recherche de la qualité du travail, source de son sens, que commence le management. Pour le dire autrement, **la mobilisation des « ressources humaines » n'est pas un sous-produit des arrangements organisationnels, mais elle en est le cœur.**

Plutôt donc que de gérer la « souffrance au travail » après l'avoir générée en considérant le travail principalement comme une « contrainte », un « coût » ou un « risque », il est certainement beaucoup plus fécond pour les organisations de service public de considérer qu'un management qui n'intègre pas les dimensions positives du travail (création de valeur liée le plus possible au développement et à l'accomplissement des personnes) ne peut répondre aux exigences contemporaines auxquelles font face ces organisations. A l'heure où la « motivation » et « l'engagement personnel » dans son travail sont devenus une nécessité affirmée pour garantir l'efficacité des services, le management public doit sortir des visions technocratiques qui l'ont souvent animé pour en tirer les conséquences : ce sont les hommes et les femmes qui y sont employés qui font et feront les services publics. Il apparaît donc nécessaire, **lorsqu'un changement organisationnel important est prévu, notamment lorsqu'il est lié à des réductions budgétaires, de mettre en œuvre un accompagnement humain de ce changement** (comme le préconise le rapport Lachmann pour les entreprises) : le coût immédiat (processus collaboratif) sera moins important que le coût à long terme

(blocages, absentéisme, baisse de la productivité, etc...). Cet impératif ainsi que les modalités de cet accompagnement devrait faire partie des formations au management public.

Cette approche du management intègre la notion de « qualité de vie au travail » qui, avancée par l'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) en 2004, doit faire l'objet d'une négociation entre partenaires sociaux dans l'année 2013.

Un management centré sur la « qualité de vie au travail », tel est probablement l'enjeu principal. En reprenant les préconisations de l'ANACT, on peut décliner les visées d'un tel management :

- Recherche de la qualité du contenu même du travail : degré de responsabilité, variété des tâches, autonomie de l'agent.
- Recherche de la qualité de l'organisation du travail : clarté des prescriptions relatives au travail et aux tâches qui le constituent, anticipation de la charge de travail et aménagements en conséquence, réduction de la pénibilité, capacités d'appui de l'organisation pour faire face aux imprévus et aux dysfonctionnements, construction de collectifs de travail à la fois dynamiques et protecteurs des agents.
- Recherche de la qualité de l'environnement du travail : ambiances, aménagements des lieux, sécurité.
- Recherche de l'accroissement des possibilités de réalisation et de développement personnel des agents : formation, développement des compétences, promotions professionnelles.
- Recherche de la meilleure conciliation possible entre vie privée et vie professionnelle : rythmes et horaires de travail, accès aux services, transports, gardes d'enfants.
- Recherche de la qualité des relations collectives au travail : reconnaissance et valorisation du travail par l'organisation, écoute, information, dialogue social et participation aux décisions.

Ces axes pouvant structurer un management renouvelé et approprié entendent faire de l'organisation positive du travail, l'élément central de la conduite de tout changement organisationnel. Ces perspectives se heurtent naturellement à des obstacles et leur affirmation ne doit pas masquer qu'il y aura toujours un écart entre l'idéal et la réalité. Mais on ne voit pas ce qui, dans le secteur public, s'oppose à les mettre au centre des processus de gouvernement des services ; certes, pas plus d'ailleurs que la prise en compte directe des RPS, la mise en œuvre de ces principes ne garantit qu'aucun agent ne présentera des pathologies et des difficultés psychosomatiques ; mais ces axes engagent dans une démarche qui, pour être de longue portée, n'en sera pas moins très efficace finalement. Une telle démarche invite en effet à revisiter tous les déterminants de l'organisation en pariant justement sur « l'humain » qui, pour être une « ressource » de l'organisation de service public, n'en est pas moins l'élément le plus précieux, comme dans toutes les activités de service où ce sont fondamentalement les agents et eux seuls qui produisent la valeur des activités.

Les services publics, du point de vue du management, sont au milieu du gué : d'un côté ils tentent d'infléchir les modes et méthodes d'organisation pour s'adapter à un environnement qui a profondément changé ; de l'autre ils doivent composer avec un cadre hérité qui a été pensé et mis en place dans un tout autre contexte.

Pour sortir de l'impasse que constituerait un affrontement stérile entre les tenants de la conservation de l'héritage à tout prix et les partisans d'une mutation radicale, la seule voie tient dans de patientes expérimentations cherchant une évolution positive pour les acteurs dans un cadre coopératif, cela en s'interrogeant collectivement sur le travail, son sens et les conditions de son exercice.

Il est sans doute temps de confier au management public la responsabilité de replacer dans ses décisions et ses actions un corpus authentique de valeurs (cf le rapport Silicani de 2008) sur lequel les notions de « qualité de vie au travail » pourraient prendre appui.

3.3 Du bon usage des instances et des procédures

Pour assurer la meilleure « qualité de vie au travail » possible, il convient de mettre en œuvre des méthodes d'action qui, dans le but d'en définir les conditions, articulent des instances collectives et des procédures.

Sur ce plan, lorsqu'on considère les deux fonctions publiques que sont la FPT et la FPH, on est confronté à une première réalité : le niveau d'organisation collective est très sensiblement différent dans ces deux secteurs, la FPH ayant fait l'objet depuis de nombreuses années d'un effort incessant de réformes multiples alors que la FPT en était aux balbutiements en la matière, cela sans préjudice de spécificités fortes qui renforcent les difficultés sur ce point.

L'accord du 20 novembre 2009 signé pour les trois fonctions publiques fournit pour la première fois un cadre commun. Mais il sera diversement appliqué selon les acquis, le contexte propre et les moyens propres à chacune des fonctions publiques. Il est trop tôt pour effectuer un bilan complet de la mise en œuvre de cet accord, mais lorsque ce temps viendra, cela sera très instructif pour mesurer la prise de conscience à l'égard des RPS dans les organisations de chaque fonction publique.

- En ce qui concerne les **établissements du secteur hospitalier public** en effet, les questions de santé au travail se sont inscrites de longue date dans un cadre réglementaire développé.

Le cadre réglementaire en est fixé par le code du travail, dans ses articles L. 4121-1 et L. 4121-2 relatifs aux impératifs de prévention des risques professionnels et de leur évaluation ainsi que par les dispositions du décret du 5 novembre 2001 relatif au Document Unique qui ont été complétées par plusieurs circulaires de la Direction générale de l'organisation des soins (DGOS) des 23 décembre 2011, 5 mars 2012 et 8 juin 2012 portant sur l'élaboration du Document Unique, les déclarations des accidents du travail et l'amélioration des conditions du travail. Une instruction DGOS du 6 juillet 2010 spécifique à l'élaboration de contrats locaux d'amélioration des conditions de travail (CLACT) financés par le fond de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), sur la thématique des RPS et des troubles musculo-squelettiques (TMS) associés, a été suivie par une nouvelle instruction DGOS du 31 juillet 2012 portant appel à projet sur l'évaluation et la prévention des RPS financées par le fond national de prévention de la CNRACL.

Les instances et intervenants mobilisables sur la thématique des RPS dans les établissements de santé sont d'une part les Comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) dans le champ naturel de leurs attributions réglementaires et, d'autre part, les comités techniques d'établissement (CTE) dans le cadre de leur compétence consultative en matière d'organisation du travail et de gestion du temps de travail, la commission des soins infirmiers de rééducation et médico-technique (CSIRMT) pouvant être subsidiairement concernée .

A ces instances formelles et institutionnelles s'ajoutent, au moins dans les établissements les plus importants, de multiples acteurs internes naturellement concernés et impliqués dans le pilotage de la santé au travail. Citons, outre les médecins du travail, investis et/ou interpellés depuis longue date sur ces questions, les directions fonctionnelles des ressources humaines et directions des soins, celles de

la qualité et de la gestion des risques ainsi que, plus récemment, les équipes pluridisciplinaires de santé au travail associant ergonomes et psychologues spécialisés.

La santé au travail est donc une question prise en compte en ce qui concerne les établissements de santé et le cadre institutionnel y est très affirmé en obligeant le management à une prise en compte des difficultés des agents. Reste alors à relever deux défis :

- **D'une part, le passage au sein de ces instances d'une préoccupation « santé » à une logique « qualité de vie au travail »** qui oblige à un élargissement important de la thématique et donc à une approche beaucoup plus « impliquante » pour les divers partenaires concernés. Pour le CHSCT, il s'agit d'aborder les « conditions de travail » qui sont dans son champ théorique non plus uniquement du point de vue des aléas dommageables pouvant survenir (accidents, maladies, RPS), mais selon une approche qualitative large. C'est là un chemin certainement difficile à faire parcourir au sein de ces instances et cela ne peut manquer de poser la question de la « qualité » du dialogue qui y est institué et de la capacité à en faire surgir des compromis coopératifs et de progrès.
- **D'autre part, les seules structures dédiées ne suffisant pas pour porter à elles seules une conception « qualité de vie au travail », sans doute une conception nouvelle du management doit s'expérimenter**, surtout en ce qui concerne les fonctions qui sont confiées à l'encadrement de proximité ; ces cadres de second niveau sont en effet ceux qui peuvent affronter les problèmes concrets se posant pour les agents et relatifs à la qualité de leur travail. Ils sont certainement les acteurs les plus importants pour accompagner les changements et contribuer à leur donner sens.

Les structures hospitalières publiques connaissent des restructurations internes (constitution en « pôles d'activités ») et externes (regroupements de structures par absorption ou association) qui ne manquent pas de bousculer fortement les agents. Par ailleurs, le secteur hospitalier connaît aussi des transformations majeures en raison notamment des évolutions de la planification sanitaire et des modes de financement. Les conditions du passage de la dotation globale à la tarification à l'activité (T2A) ont fait débat, et la T2A, considérée comme la principale réforme des dernières années, est aussi l'une de celles qui divise le plus les professionnels de santé. Il est vrai que sa mise en œuvre suppose l'évolution des modes de gestion des ressources humaines ainsi que des pratiques professionnelles. Du point de vue de la gestion des ressources humaines, la mise en œuvre de la T2A introduit une gestion du personnel en masse salariale qui rend cruciale les variations des effectifs ainsi que le volume des activités, cela mettant en jeu les recrutements, la mobilité ou encore les remplacements. Un de ses effets serait aussi la croissance de la mobilité des personnels, notamment chez les médecins. L'introduction de la T2A semble avoir aussi accentué la polarisation entre les secteurs (public, privé et privé non lucratif) en exacerbant des difficultés souvent anciennes des établissements.

Il convient sans doute, au travers des instances officielles (CHSCT) , par le truchement des instruments obligatoires (document unique) et probablement aussi dans des structures territoriales , définies autour des bassins de vie et de services coordonnés , d'offrir aux agents les moyens de faire entendre leurs points de vue et de les intégrer dans des visions partagées de l'avenir de leurs organisations. Ce travail suppose aussi, au niveau des services de proximité, que des espaces soient établis pour rechercher des aménagements des activités concrets et assumés par le plus grand nombre possible d'acteurs.

- En ce qui concerne les **collectivités territoriales**, le cadre institutionnel est largement moins structuré, malgré l'aide des centres de gestion auxquels adhèrent obligatoirement (moins de 350 agents) ou volontairement, la grande majorité des structures territoriales.

En ce qui concerne le cadre juridique, la directive européenne n° 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail a été transposée en droit français par la loi n°91-1414 du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels. Cette loi est codifiée dans la quatrième partie du code du travail. Dans la fonction publique territoriale, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et le décret n°85-603 du 10 juin 1985 modifié définissent les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi que celles de la médecine préventive. L'article 108-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, précise que : « Dans les services des collectivités et établissements [...], les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité sont celles définies par les livres I^{er} à V de la quatrième partie du code du travail et par les décrets pris pour leur application [...] ». Il en résulte que la quatrième partie du code du travail est applicable dans les collectivités territoriales.

Cependant, l'hétérogénéité du monde territorial induit des faiblesses ou des spécificités managériales dans les collectivités de petite et moyenne taille qui n'ont ni l'organisation ni les moyens permettant d'appréhender la fonction personnel dans son intégralité.

Il semble important, face à la problématique de la qualité de vie au travail, de professionnaliser les métiers de l'encadrement et du management.

D'abord en clarifiant le rôle des élus (et notamment l'autorité territoriale) et des cadres dirigeants. Ainsi, selon l'article 2 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, "*le Directeur général des services est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation*".

Il faut sans doute renforcer cette mission, non pas en substituant le pouvoir hiérarchique du Maire (ou du Président) au DGS, mais en faisant peser sur le DGS et l'encadrement en général de véritables obligations en matière de management du travail. De plus, dans le mouvement de déconcentration de ces fonctions, le développement de la culture managériale doit se faire à tous les degrés de la chaîne hiérarchique. Cette proposition se heurte cependant à la question du sous-encadrement dans la FPT : trop de fonctions hiérarchiques donc managériales sont confiées à des agents ne disposant pas des compétences requises pour assurer cette fonction (rappel : 80% d'agents de catégorie C).

En ce qui concerne les structures locales de dialogue social, la loi du 5 juillet 2010 relative au dialogue social, à rapprocher du décret de 1985 et modifiée par la loi du 3 février 2012, oblige en 2014 (prochain renouvellement des comités techniques) à la création de Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans les collectivités de plus de 50 agents ou, à défaut, au niveau des intercommunalités et des Centres de gestion. Ce n'est donc que maintenant et dans une année pour ce qui est de la mise en œuvre, que les collectivités territoriales vont disposer de cette instance qui doit constituer le pivot de la prise en compte des conditions de travail et potentiellement de la « qualité de vie au travail ».

Au seul niveau de la prévention des « risques psycho-sociaux » et de celui des agents potentiels pour assurer leur prévention, il convient de revenir sur le rôle des ACFI (agent chargé d'une fonction d'inspection). A la différence du monde de l'entreprise ou associatif ou agricole, l'inspection du travail n'a pas compétence pour exercer des contrôles dans les collectivités. C'est le rôle de l'ACFI. Mais ce dernier ne fait que conseiller l'autorité territoriale ; en outre, il peut même être interne à la

collectivité, c'est-à-dire être un agent placé dans un lien de subordination hiérarchique avec l'autorité territoriale... Sans doute faut-il poser la question de l'obligation de rendre indépendant ce "contrôle" et d'en revoir les contours. Par ailleurs, il faudra attendre pour constater les effets de la nouvelle réglementation permettant aux collectivités de désigner des conseillers de prévention.

Dans le « monde » des collectivités territoriales, malgré le travail engagé sur l'hygiène et la santé en général, on est donc dans une situation où l'essentiel reste à construire faute encore d'instances et de procédures obligatoires qui pourraient constituer les lieux et moyens d'engager la réflexion collective sur les questions de « qualité du travail » au sens où nous l'avons entendu ci-dessus. Les CHSCT à venir dans quelques mois devront à cet égard jouer un rôle moteur, cela pouvant être facilité par le fait que, s'agissant de structures nouvelles, il pourrait être possible de les engager directement dans une vision large de leurs missions. Reste sans doute deux défis à relever dans ces collectivités pour avoir du travail une approche globale :

- Relever le défi de la diversité dans ces collectivités : diversité entre les grandes qui disposent de moyens leur permettant de construire des démarches collectives et les petites qui devraient pouvoir compter sur des aides extérieures des Centres de gestion ; diversité des activités et des services au sein de chaque collectivité qui oblige à trouver les moyens de prendre en compte des réalités de travail très dissemblables.
- Relever le défi d'un management du travail au contact direct des agents ce qui suppose la création d'espace de parole et de traitement collectif des problèmes, mais aussi ce qui pose la question de l'encadrement de base et de ses potentialités et capacités : ces cadres sont souvent des agents d'exécution promus qui, logiquement, sont plutôt disposés à se faire les porte-paroles de leur subordonnés que des facilitateurs de débats et de recherches de consensus.

CONCLUSION

Il convient en forme de conclusion, d'insister sur le fait que, quelles que soient les instances et les procédures en place, les Fonctions publiques territoriale et hospitalière ont devant elles un défi important dont les « risques psycho-sociaux » ne sont qu'un révélateur et possiblement un appui pour sortir d'une vision réparatrice de ces risques et les connecter à la question du sens et de la qualité du travail. La conviction partagée par le groupe de travail est que c'est là le levier pour mobiliser tous les agents publics et les mettre en mesure de trouver les voies afin que le service public subsiste dans ses finalités d'utilité sociale et qu'il le fasse aux conditions sans cesse renouvelées du fonctionnement de nos sociétés.

Puisque, comme a tenté de le montrer ce rapport, les « risques psycho-sociaux » sont un symptôme des recompositions contemporaines qui affectent les organisations et singulièrement les services publics, leur prise en compte suppose de ne pas s'en tenir à leurs manifestations et leurs conséquences individuelles, mais d'engager une action collective pour « penser » le travail et les conditions de son « management » ; et « penser » le travail dans les services publics conduit à « penser » le service public lui-même non en prétendant en construire une doctrine globale a priori, tâche impossible, mais en esquissant patiemment, par la mobilisation des acteurs qui concrètement le mettent en œuvre, ses contours et ses finalités concrètes ainsi que ses modalités de fonctionnement.