



# Solidaires

## FONCTION PUBLIQUE



### ANALYSE DE L'ACCORD-CADRE RELATIF À LA PRÉVENTION DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le 12 novembre 2012 la ministre de la fonction publique engageait un nouveau cycle de concertation sur l'amélioration des conditions de vie au travail des agents des 3 versants de la FP. Trois dossiers étaient mis en avant : la prévention des risques psychosociaux, les moyens des représentants en CHSCT et ceux à donner aux services de médecine de prévention.

De multiples réunions ont jalonné le premier semestre de l'année 2013 pour se mettre d'accord sur le contenu d'un projet d'accord cadre. Il faut bien reconnaître que le document final a beaucoup évolué (mais pas sur toutes les exigences portées par Solidaires) sous la pression commune des syndicats pour parvenir à un plan de prévention des RPS qui parle un peu plus d'organisation du travail ainsi que des méthodes de management et de droits pour les représentants en CHSCT se rapprochant de ceux du secteur privé.

L'accord comprend 2 annexes ; l'une sur le renforcement des droits des membres des CHSCT, l'autre sur les moyens de la médecine de prévention. Les annexes n'étaient pas soumises à signature, car il s'agit d'engagements pris par les seuls employeurs et les sujets qui y sont traités ne concernent pas seulement la prévention des risques psychosociaux.

#### Les faiblesses et les insuffisances du texte pour Solidaires:

- l'absence de condamnation claire des politiques menées dans le cadre de la RGPP et des dégâts qu'elles ont causé sur la santé et les conditions de travail
- le manque de volonté affichée d'agir véritablement sur les causes des risques psychosociaux et donc de transformer les organisations du travail devenues pathogènes du fait d'une

succession de réorganisations, de restructurations des services, des suppressions d'effectifs, des politiques d'objectifs, de transformer les méthodes d'encadrement....

- Le peu de traductions concrètes de cet accord qui reposera essentiellement sur la bonne volonté d'avancer des employeurs sur ce sujet et sur la mobilisation des organisations syndicales pour les pousser à agir.

C'est ce qui explique le refus de Solidaires de signer cet accord (voir en dernière page le courrier adressé à la ministre). En définitive 2 organisations syndicales n'ont pas signé ce accord : FO et Solidaires Fonction publique

*Ce document a pour objet d'apporter aux équipes militantes des éléments d'information sur le contenu de l'accord. Pour faciliter ce travail nous avons volontairement conservé la présentation de l'administration en y apportant nos commentaires et appréciations afin de permettre aux équipes de se positionner et de leur donner des arguments pour obtenir dans leur secteur une déclinaison plus favorable de cet accord cadre.*

*Le texte complet de l'accord est disponible ici : [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parcours\\_professionnel/sante\\_securite\\_travail\\_fp/Protocole-RPS.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/sante_securite_travail_fp/Protocole-RPS.pdf)*

#### Le préambule

Le préambule rappelle les responsabilités qu'a tout employeur (privé ou public) en matière de protection de la santé physique et mentale des salariés et agents publics, leurs obligations en matière de sécurité de résultat ainsi que les principes généraux de prévention (article L4121-2 du code du travail) sur lesquels s'appuyer pour prévenir les risques professionnels.

Le préambule précise (comme nous l'avons exigé) que la prévention des risques psychosociaux ne peut être dissociée de la démarche plus globale de prévention de l'ensemble des risques professionnels.

Par ailleurs la FP entend donner des suites à cette première approche des RPS dans le cadre de la nouvelle concertation sur l'amélioration de la qualité de vie au travail qui débutera fin 2013, début 2014, et qui s'appuiera sur l'accord interprofessionnel du 19 juin 2013.

## Commentaires

Les engagements pris par les employeurs méritent d'être soulignés: « *supprimer ou réduire les tensions au travail, redonner plus d'autonomie et de marge de manœuvre aux agents et notamment aux cadres, favoriser le dialogue et les échanges sur le travail et au sein des équipes de travail, notamment en donnant aux instances représentatives des personnels les moyens de leur action .....* »

Les équipes militantes pourront s'appuyer sur ces engagements pour rappeler aux chefs de service leurs responsabilités en la matière.

Toutefois on peut regretter que les questions liées aux organisations du travail, à l'impact des technologies de l'information, au rôle et à la place des cadres dans la conduite des politiques publiques (responsabilité des employeurs) et, plus globalement, de l'association des agents, du cadre de leur expression tant sur le contenu de leur travail que sur l'organisation soient renvoyés à une prochaine négociation sur la qualité de vie au travail, surtout lorsqu'on connaît la lenteur avec laquelle les décisions se mettent en place.

Mais cela ne doit nullement empêcher les représentants de Solidaires de traiter ces sujets de fond lorsqu'ils se présenteront.

## **Axe 1 - MISE EN OEUVRE DES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX**

Le texte reprend et c'est une bonne chose la définition donnée par le collège d'expertise sur le suivi statistique des risques psychosociaux au travail : Les risques psychosociaux sont « les risques pour la santé mentale, physique ou sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».

Les six dimensions de risques à caractère psychosocial - les exigences et l'intensité du travail ; - les exigences émotionnelles ; - le manque d'autonomie et de marges de manœuvre ; - la mauvaise qualité des rapports sociaux et des relations de travail ; - les conflits de valeur ; - l'insécurité de la situation de travail sont également reprises.

Cet axe 1 insiste sur 3 points :

- la dimension conditions de travail doit être intégrée **le plus en amont possible** dans tous les actes de gestion à tous les niveaux de responsabilité et plus particulièrement lors de réorganisations de restructurations. Il est même précisé que « Les employeurs publics doivent également s'assurer

de l'adéquation entre les moyens et les missions ».

- **le respect des 9 principes de prévention** c'est à dire agir en priorité pour supprimer si non réduire le risque et les facteurs de risque.

- **la nécessité d'associer véritablement les personnels** à cette démarche comme ils doivent l'être dans le cadre de l'élaboration du DU notamment, « leur participation effective constitue un enjeu majeur ».

## Commentaires

Les principes ainsi énoncés étant incontournables pour Solidaires, ils n'appellent pas de commentaires particuliers. Comme le texte insiste par ailleurs sur la prise en compte de l'évolution des organisations et des réorganisations, ce point peut être très utile pour mobiliser les CHSCT.

## **Mesure 1 : MISE EN OEUVRE PAR CHAQUE EMPLOYEUR PUBLIC D'UN PLAN D'EVALUATION ET DE PREVENTION DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX**

Chaque employeur devra élaborer son propre plan d'évaluation des risques psychosociaux suivi du programme de prévention des risques identifiés **en associant le CHSCT** à toutes les phases de discussions.

Le texte précise que ces éléments devront bien entendus se retrouver dans le document unique d'évaluation des risques professionnels ainsi que dans le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail.

Pour la FPT dans l'attente de l'installation des CHSCT ce sont les CT qui seront compétents.

**Calendrier** : les plans d'évaluation et de préventions devront débuter en 2014 et être achevés en 2015

A noter également que la démarche est pérenne

## Commentaires

Plusieurs aspects sont à souligner :

- l'association du CHSCT à toutes les phases (diagnostic, actions à mettre en œuvre...)

- la démarche relative à la prévention des risques psychosociaux devra obligatoirement se retrouver **dans le document unique** d'évaluation des risques professionnels ainsi que dans **le programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail** sur lequel le CHSCT sera obligatoirement consulté et donnera un avis.

- le lien entre CT et CHSCT notamment en matière de réorganisation.

## **Mesure 2 : ROLE FONDAMENTAL DE LA FORMATION SPECIALISEE DU CONSEIL COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Un premier bilan de ce qui aura été fait dans les trois versants de la fonction publique sera présenté à cette instance au 1er semestre 2016 tout en précisant que des

points d'étapes seront réalisés avant cette échéance.

Des enquêtes sur les conditions de travail et les RPS permettront d'alimenter les réflexions de la formation spécialisée de l'instance commune.

### Commentaires

Au regard des éléments qui actuellement remontent (ou pas) au niveau de la commission centrale de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail (CCHSCT) de la fonction publique d'Etat, il n'est pas évident que la formation spécialisée « pour l'examen des questions relatives aux conditions de travail, à l'hygiène, à la santé et à la sécurité au travail » dispose des moyens suffisants pour analyser les remontées d'informations des 3 versants de la FP, les enquêtes ...et d'avoir une fonction prospective.

Pour véritablement impulser une politique d'amélioration des conditions de travail est clair que cette instance devrait être renforcée par l'apport de compétences externes (ergonomes, sociologues, psychologues du travail, médecins, solliciter les équipes de la Darès ...) ce qui lui donnerait les moyens d'appréhender dans toutes ses dimensions c'est-à-dire de façon pluridisciplinaire les questions du travail dans les différents services et établissements.

### **Axe 2 - DISPOSITIFS D'APPUI A LA DEMARCHE D'EVALUATION ET DE PREVENTION DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

#### ***Mesure 3 : APPUI METHODOLOGIQUE AUX EMPLOYEURS PUBLICS DANS L'EVALUATION ET LA PREVENTION DES RPS :***

Le texte renvoie à des travaux ou publications comme ceux de l'INRS, de l'ANACT, du fonds national de prévention de la CNRACL ...sur ces questions.

La FP a également sorti des tiroirs le « guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la Fonction publique » finalisé en janvier 2012. Ce guide est l'aboutissement de discussions entre le consultant Sécafi, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales.

### Commentaires

Pour Solidaires ce document est loin d'être abouti et malgré nos demandes l'administration n'a jamais voulu le remettre sur la table de discussions, les autres fédérations syndicales demandant qu'il sorte au plus vite ! Cela fera bientôt 2 ans qu'il a été rédigé. Nous avons demandé qu'il soit réexaminé pour vérifier qu'il soit bien en phase avec le texte de l'accord.

Ce qui manque dans ce guide ce sont les réelles possibilités d'intervention du CHSCT lorsque les risques sont avérés : on ne parle donc pas de la possibilité de faire des enquêtes, d'exercer un droit d'alerte, de demander une expertise..., les indicateurs de santé passent sous silence le nombre de suicides ou de tentatives de suicide, il reste superficiel sur les 6 dimensions d'analyse des RPS. On parle de façon générique de la participation des salariés sans

donner de véritable droit, le rôle du CHSCT qui n'est pas seul pilote ...fait une part trop belle aux questionnaires ....

La lecture de certains chapitres fait apparaître combien il est en retrait aujourd'hui par rapport à plusieurs aspects développés dans l'accord.

#### ***Mesure 4 : FORMATION EN MATIERE DE PREVENTION DES RPS***

Cette mesure prévoit de former beaucoup de personnes : ensemble des acteurs de la prévention (assistants et conseillers de prévention, médecins, inspecteurs santé et sécurité au travail, ...), encadrement, services de gestion des personnels ...Il s'agit de formation initiale et continue dont le contenu sera validé par la formation spécialisée du Conseil commun.

### Commentaires

Jusqu'à la communication de la dernière version, les grands absents d'une formation en matière de prévention des RPS étaient bien les représentants du CHSCT.

En définitive le projet d'accord prévoit que « les membres des CHSCT bénéficieront de deux journées de formation spécifiquement dédiées à la prévention des risques psychosociaux en 2014 ou en 2015, dont au moins une journée en 2014 ».

Solidaires n'a cessé de réclamer une formation spécifique de 2 jours (au-delà des 5 jours réglementaires) financée par l'employeur, dispensée par un institut de formation syndicale. A l'appui de cette demande nous avons mis en avant l'accord de France Télécoms qui comprenait cette formation à destination des membres des CHSCT.

La demande de Solidaires n'est donc prise en compte que très partiellement mais avec des imprécisions, le texte ne disant mot sur qui dispense cette formation ni qui la finance. Cela risque d'être renvoyé au comité de suivi de l'accord et il est fort à parier que rien ne soit réellement opérationnel en 2014 et que cette formation reste à la seule main de l'administration. Nous sommes donc assez loin de notre revendication initiale.

#### ***Mesure 5 : LA NECESSAIRE IMPLICATION DES PERSONNELS***

Si l'implication des personnels est rappelée tout au long du document et cela est très positif, les modalités pratiques sont renvoyées à la prochaine discussion sur la qualité de vie au travail. L'expérience nous prouve que cela prendra sans doute beaucoup de temps avant d'être effectif.

### Commentaires

Selon nous il faut distinguer :

- d'une part la méthode pour associer le plus étroitement possible les agents à la discussion sur l'évaluation des risques professionnels dont font partie les risques psychosociaux: cela passe par des réunions associant tous les agents d'une même unité de travail, d'un même service.

- et d'autre part la mise en place d'un droit nouveau pour les personnels: le droit d'expression sur l'organisation du travail et leurs conditions de travail.

Sur ces questions il faudra que nous menions en interne une réflexion sur la mise en place de dispositifs opérationnels permettant de faire remonter les dysfonctionnements et les problèmes rencontrés dans le cadre du travail et sur la création d'espaces de discussion spécifiques dédiés à ce type d'échanges en s'appuyant sur ce qui se fait dans certaines administrations.

A noter que l'article 12 de l'accord interprofessionnel sur la qualité de vie au travail prévoit de favoriser et d'encourager l'expression des salariés « sur leur travail, sur la qualité des biens et services qu'ils produisent, sur les conditions d'exercice du travail et sur l'efficacité du travail » sur la base d'expérimentations de groupes de travail entre salariés d'un côté et managers de l'autre, en présence de facilitateurs ...

### **Mesure 6 : CONFORTER LE ROLE, LA PLACE ET LES MOYENS DE L'ENCADREMENT**

Le projet d'accord a repris notre demande de mener une réflexion préalable sur le rôle et la place de l'encadrement de proximité et la nécessité de leur donner des marges de manœuvre. Il prévoit également des formations en matière de prévention des risques psychosociaux

#### **Commentaires**

Intégrer la qualité de vie au travail dans les objectifs de l'encadrement et prendre en compte l'existence et la qualité du DUERP pour les chefs de service qui en ont la responsabilité juridique sont des engagements positifs.

Mais il aurait fallu un engagement fort de mettre un terme aux dérives managériales constatées aujourd'hui, sinon toute démarche de prévention des risques psychosociaux est vouée à l'échec.

### **Mesure 7 : DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE, DIFFUSER UNE CULTURE DE PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS**

Beaucoup d'actions de communication dans cette mesure : sensibiliser, informer les agents sur les risques professionnels, livret spécifique sur les risques psychosociaux ...

#### **Commentaire**

Pour Solidaires c'est un véritable engagement de tous les échelons de décisions qu'il aurait été nécessaire d'afficher pour développer et ancrer au quotidien une culture de prévention. La fonction publique aurait pu exiger des employeurs des actes très concrets dont les premiers seraient de respecter la réglementation et la législation et donc de mettre aux normes bon nombre de bâtiments, d'élaborer le document unique, de respecter les droits des CHSCT ....

Les actions de communication (surtout à ce niveau là) sont une couverture pour se donner bonne conscience

et laisser croire qu'on s'attaque aux problèmes.

Toutefois la disposition suivante « Les employeurs sont tenus de respecter leur obligation d'assurer à l'ensemble des agents « une formation pratique et appropriée en matière d'hygiène et de sécurité » comme le prévoient les articles 6 des décrets n° 82-453 du 28 mai 1982 et n° 85-603 du 10 juin 1985 » nous donnera les moyens d'agir.

### **Axe 3 - L'EVALUATION DES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX**

**La mesure 8** prévoit la mise en place  
- de critères d'évaluation du plan dont notamment la prise en compte des préconisations des CHSCT et des médecins  
- d'indicateurs en matière de santé et de sécurité au travail communs aux 3 fonctions publiques : leur élaboration sera confiée à la formation spécialisée.

#### **Commentaire**

Pour Solidaires ces outils de mesures risquent d'occulter les débats de fonds pour ne s'attacher qu'à des comparaisons par essence inutiles.

### **Axe 4 - LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION**

Une instruction du Premier ministre aux ministres fixera le cadre de l'accord national et les modalités concrètes de sa déclinaison dans les 3 versants de la FP.

- Dans la FPH et la FPT une circulaire précisera les modalités concrètes de déploiement et de suivi du plan après un examen par chaque conseil supérieur concerné.

- Dans la FPE chaque ministère élaborera sa propre déclinaison après avis du CHSCT ministériel concerné.

### **Axe 5 - LA MISE EN PLACE D'UNE COMMISSION DE SUIVI DES SIGNATAIRES**

Un comité de suivi de l'accord avec les signataires sera mis en place. Contrairement à l'accord de 2009, les non signataires ne sont pas associés.

La conclusion de l'accord précise, étrangement, que les signataires s'engagent à mettre en œuvre cet accord-cadre. Pour Solidaires, en matière de santé au travail, les responsables ne peuvent être que les employeurs.

### **ANNEXE 1 - RENFORCEMENT DES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS**

Ces mesures ne concernent pas la fonction publique hospitalière dont les droits sont déjà alignés sur le code du travail.

L'objectif du ministère « est bien d'atteindre dans le cadre des spécificités propres à la fonction publique, le même volume global de moyens attribués à chaque CHSCT que ceux définis dans le code du travail. Un bilan sera fait en 2015-2016 et une nouvelle concertation aura lieu ».

Les droits des membres des CHSCT sont améliorés sur deux points le temps syndical et la formation.

### **Le temps syndical**

Au-delà du temps couvert par des autorisations d'absence (ASA 15) accordées pour préparer, participer aux réunions et en rendre compte, il est institué un temps spécifique pour les représentants titulaires et suppléants en CHSCT (de proximité, ministériel), augmenté pour les secrétaires des CHSCT, ce temps étant par ailleurs majoré pour certains CHSCT. Ce temps sera fonction des effectifs couverts par le CHSCT (se reporter au texte pour le détail).

Entrée en vigueur 2015 au moment du renouvellement des membres des CHSCT.

### **Commentaire**

*C'est une première avancée vers une harmonisation vers les mêmes droits pour tous. Par ailleurs l'engagement est pris de réexaminer ces nouveaux droits d'ici 2016. Il faut signaler que les droits sont attribués à tous les membres des CHSCT, titulaires et suppléants. Enfin, les premières versions (et l'avant dernière) incluait pour les autorisations d'absence (ASA 15) les visites de service et les enquêtes, la version finale dans sa rédaction donne à penser qu'elles sont écartées, ce qui réduit singulièrement le champ de ce progrès.*

Si depuis le départ nous portons cette demande de droits spécifiques pour les membres des CHSCT pour qu'ils puissent remplir réellement leurs missions de travail sur le terrain notamment, nous nous sommes opposés (et nous étions les seuls) à donner des droits supplémentaires aux secrétaires. Pour Solidaires le secrétaire ne dispose pas de prérogatives particulières autres que celles précisées dans les textes c'est à dire participer à l'élaboration de l'ordre du jour. Cette institutionnalisation de son rôle risque de verticaliser les rapports entre représentants du CHSCT et de lui donner un rôle hiérarchique qui n'est pas acceptable.

Par ailleurs nous estimons qu'être membre d'un CHSCT ministériel ne nécessite pas autant de jours que ceux accordés, compte tenu de leurs prérogatives ils n'ont pas d'activité de terrain comme les CHSCT de proximité. Une partie de ces droits aurait du être redistribuée aux représentants des CHSCT locaux.

### **La formation**

Sur les 5 jours de formation des membres des CHSCT dont le contenu est laissé aux mains des ministères, 2 jours de formation (ne s'imputant pas sur le contingent de 12 jours de formation syndicale) pourront être organisés par des instituts de formation syndicale et seront financés par l'employeur.

### **Commentaire**

*Il s'agit d'une reprise très partielle de notre revendication. Nous avons beaucoup insisté, souvent seul, pour que nous puissions disposer d'une formation par nos instituts d'au minimum 3 jours, par cohérence avec les agréments que*

nous avons désormais et qui portent sur des formations de 3 ou 5 jours.

Rappelons que dans le secteur privé la formation des membres des CHSCT (3 ou 5 jours) est financée par l'employeur et ce sont les représentants qui décident de l'organisme assurant cette formation et c'est ce principe que nous avons toujours défendu. Petit plus, cette formation sera assurée pour les titulaires et les suppléants.

Mais pour bénéficier de ces droits nouveaux il faudra attendre le renouvellement en 2015 des représentants des personnels. Les organisations syndicales de Solidaires Fonction Publique devront travailler dès 2014 en lien avec le Cefi à des plans de formation.

IL est prévu de procéder ultérieurement à un bilan du déploiement des CHSCT et de leurs conditions d'exercice. Cela sera l'occasion d'insister sur la cartographie et le trop grand éloignement des CHSCT dans plusieurs secteurs.

### **ANNEXE 2 - DONNER LES MOYENS AUX SERVICES DE MEDECINE DE PREVENTION D'ACCOMPLIR LEURS MISSIONS ET RENFORCER LA COORDINATION REGIONALE**

Deux engagements sont pris :

- d'une part améliorer le recrutement de médecins dans la fonction publique
- d'autre part renforcer l'attractivité du métier au sein de la FP.

En outre une mission est confiée à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour dresser un état des lieux des services de médecine de prévention et du travail (dans les 3 versants) et de faire des propositions pour améliorer l'organisation des services de médecine de prévention.

### **Commentaires**

Solidaires a fortement porté ces demandes d'amélioration des possibilités de recrutement de médecins de prévention ou du travail, de rendre attractive cette profession et d'harmoniser au sein de la fonction publique les conditions de rémunération, de conditions d'exercice ... (se reporter à nos comptes rendus)

Au regard de la pénurie de médecins du travail il y a urgence à agir.

Au regard des exigences que nous portons sur la prévention des risques, la protection de la santé et de la sécurité des personnels, les employeurs de la fonction publique doivent mettre en place de véritables services de santé au travail pluridisciplinaires.

Des discussions interviendront en 2014.

**Ces 2 annexes n'étant pas soumises à signature, les réunions prévues pour traduire les engagements qui y sont contenus devraient être ouvertes à l'ensemble des organisations signataires et non signataires.**