

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

REDACTEUR TERRITORIAL
TROISIEME CONCOURS
SESSION 2011

Mercredi 14 septembre 2011

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, ainsi qu'aux problèmes qui y sont liés.

Spécialité Administration générale : coefficient 4
Spécialité Secteur sanitaire et social : coefficient 3

(Durée : 3 heures)

Le présent dossier comprend **27 pages** y compris celle-ci.

AVERTISSEMENT

- Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- En cas d'erreur, le blanc correcteur peut être utilisé.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Dans le cadre de vos fonctions de rédacteur territorial, Monsieur le Maire de la commune de X vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, une note de synthèse sur les risques psychosociaux dans les collectivités territoriales.

- DOCUMENT 1 :** La prévention hygiène et sécurité tisse sa toile
La Gazette des communes – 17 mai 2004 (2 pages)
- DOCUMENT 2 :** « Favoriser le bien-être de ses collaborateurs »
La Gazette des communes – 21 avril 2008 (2 pages)
- DOCUMENT 3 :** « Le stress au travail »
INRS – 15 décembre 2010 (2 pages)
- DOCUMENT 4 :** « Stress et droit de retrait » – Sylvain Niel
Les Echos Entrepreneur - 27 août 2009 (2 pages)
- DOCUMENT 5 :** « Le document unique et le stress »
Les Echos Entrepreneur - 27 août 2009 (3 pages)
- DOCUMENT 6 :** « Accidents du travail et responsabilité de l'encadrement :
Un arsenal législatif et réglementaire »
Techni.Cités n°136 – 8 octobre 2007 (5 pages)
- DOCUMENT 7 :** « Hygiène et sécurité et demain ?
Trois pistes pour une prévention des risques efficace »
La Gazette des communes – 24 janvier 2005 (2 pages)
- DOCUMENT 8 :** « Identifier le stress pour le combattre »
La Gazette des communes - 14 avril 2008 (1 page)
- DOCUMENT 9 :** « Travail : la souffrance cachée ? ».
La Lettre du cadre territorial – 15 novembre 2007 (4 pages)
- DOCUMENT 10 :** « Le stress au travail : approche réglementaire et interventions »
INRS – 15 décembre 2010 (2 pages)

La prévention hygiène et sécurité tissée sa toile

Depuis 2000, les collectivités, quelle que soit leur taille, sont tenues de nommer au moins un Acmo et un Acfi. Sur le terrain, le grand chantier de la prévention avance inégalement, les collectivités attendant quelques « corrections de textes ».

Personne ne conteste l'idée d'un management de prévention, bien au contraire », lance Belkacem Benkouda, chef du bureau hygiène et sécurité pour le Sdis du Var et président de l'Association nationale des animateurs hygiène et sécurité (Anahs). « Simplement, poursuit-il, nous nous interrogeons sur la cohérence et l'efficacité du réseau "Acmo-Acfi" tel qu'il se construit aujourd'hui. Sur le terrain, les obligations réglementaires montrent leurs limites. » Que disent les textes ? Le décret du 16 juin 2000 renforce la responsabilité des employeurs territoriaux et impose la nomination d'au moins un Acmo dans chaque collectivité. Celui du 5 novembre 2001 oblige tous les employeurs (publics et privés) à constituer un document unique sur les risques professionnels au sein de leur établissement. « Nous devons former 60 000 personnes », indique Serge Valentin, responsable de la formation Acmo - un module de trois jours - au sein du CNFPT. Un « énorme chantier » qui s'étalera sur trois ou quatre ans...

Créer un cadre d'emplois

Peut-on prétendre devenir le « Monsieur sécurité » de sa collectivité après trois jours de formation ? « Je préfère parler de sensibilisation plutôt que de formation », nuance Belkacem Benkouda, lui-même formateur. Au nom de l'Anahs, il préconise un dispositif qui s'appuierait sur des préventeurs professionnels et des « relais prévention » en lieu et place des Acmo. « L'appellation Acmo est impropre. Les textes sont formels, en aucun cas celui qui est volontaire pour assurer cette fonction dans sa collectivité n'a le pouvoir hiérarchique de mettre en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. Il est là pour conseiller et assister. Pas plus ! L'appellation de "relais prévention" serait plus appropriée, et en accord avec le principe d'une sensibilisation courte. La responsabilité de la mise en œuvre de l'hygiène et de la sécurité appartient à la seule autorité territoriale. Nous sommes nombreux à penser que la prévention mérite un vrai cadre d'emplois. De nombreuses collectivités prennent conscience de la nécessité d'embaucher des préventeurs, des techniciens ou des ingénieurs prévention et sécurité, qui apporteront leur soutien aux relais prévention ou aux Acmo et détermineront les actions à mener. » Concernant la reconnaissance du métier de préventeur, Yves Courtois, chargé de la coordination en matière d'hygiène-sécurité et ergonomie pour la ville de Paris et président de l'association Respect (Réseau des préventeurs et ergonomes des collectivités territoriales), confirme une évolution, avec, cette année, les premiers concours de techniciens et ingénieurs option hygiène et sécurité. « Jusqu'ici, les collectivités recrutent des contractuels », note-t-il.

Mutualiser la fonction dans les petites communes

« Aujourd'hui, les textes ne permettent pas de mutualiser la fonction, souligne Belkacem Benkouda. Pourtant, il s'agit d'une nécessité pour les petites collectivités. » Ainsi, à Navell, dans le Loir-et-Cher, Christine Guérineau, secrétaire de mairie, avoue ne pas savoir comment assurer la mise en conformité de la collectivité : « Nous sommes une vingtaine d'agents. Personne n'est volontaire pour être Acmo et je ne souhaite pas désigner une personne d'office. » Dans ce cas, les textes octroient la fonction au secrétaire de mairie. « Comment trouver le temps pour se former correctement - selon moi, il faudrait plus que trois jours - et remplir cette mission de façon optimale ? Il s'agit d'un vrai métier et personne dans la collectivité n'a les compétences pour l'assumer, estime Christine Guérineau. Les textes ne peuvent qu'évoluer : la solution pourrait être l'embauche d'un professionnel qui travaillerait sur plusieurs sites. Si aucun aménagement n'est apporté, des inégalités vont très vite apparaître. Nombre de petites collectivités auront un Acmo "sur le papier", pour se mettre en conformité, mais, faute de temps et de moyens, son rôle sera limité. »

Motiver les candidats

La motivation et la reconnaissance des Acmo constituent deux autres points faibles des textes. Aujourd'hui, aucune rémunération ou indemnité n'est prévue. Pourtant, le surcroît de travail est réel : élaborer le règlement intérieur d'un comité d'hygiène et de sécurité, créer un registre, maîtriser les normes, surveiller certains chantiers, convaincre de changer les comportements... Résultat : le volontariat est faible. « Dans les formations, il y a une majorité de candidats désignés », indique le centre de gestion du Nord. Quel est le profil requis ? Tous les candidats sont acceptés, quelles que soient leur formation initiale et leur fonction dans la collectivité... ce qui pose quelques difficultés lors des formations. Toutefois, l'Acmo doit être un « bon communicant » : il est celui qui porte la parole « hygiène et sécurité », qui transmet les messages à ses

collègues et remonte les problèmes à la hiérarchie. « Quel sera le contenu exact de ma mission ? » : de nombreux candidats, volontaires ou désignés, se posent cette question. Avant de se lancer, l'Anahs leur conseille de demander une lettre de mission à leur collectivité. Autre inquiétude : « Quelle sera ma responsabilité ? » Yves Courtois est formel : « L'autorité territoriale est la seule responsable en matière d'hygiène et de sécurité. Ainsi, dans une commune, c'est bien le maire qui doit définir quelle politique de prévention il entend mener et, à partir de là, quels moyens il va mettre en place en termes de relais et de ressources. »

« La philosophie de la prévention évolue, la seule approche normative - vérifier que les normes sont appliquées - ne suffit plus », souligne Yves Courtois. Les préventeurs travaillent désormais en amont, car il ne s'agit plus de constater telle ou telle maladie professionnelle mais de corriger les dysfonctionnements avant que le mal n'apparaisse. D'où le recours à l'ergonomie. « La mission d'évaluation des risques, d'assistance et de conseil ne peut être menée que par des spécialistes, estime Yves Courtois. La réussite de la politique de prévention doit s'appuyer sur un partenariat étroit entre les professionnels et les agents. Chaque unité de travail pourrait être dotée d'un agent "relais de prévention". Ainsi, il y aurait une cohérence avec le document unique d'évaluation des risques, qui doit dresser un inventaire exhaustif des risques dans chaque unité de travail. L'enjeu est important : il s'agit de mettre en place une organisation accessible à toutes les collectivités quelle que soit leur taille. »

Professionnaliser la démarche

« Les centres de gestion progressent », estime Jean-Louis Baju, directeur du CDG du Nord. Plus de la moitié d'entre eux offrent aujourd'hui les services de préventeurs et d'ingénieurs-conseils en hygiène et sécurité. « Nous sommes de plus en plus sollicités », constate le CDG de la grande couronne, où trois ingénieurs accompagnent les collectivités qui souhaitent mettre en place un management des ressources humaines intégrant la prévention. « Reste à clarifier le rôle des CDG sur la mission d'inspection en hygiène et sécurité, poursuit Jean-Louis Baju. Doivent-ils endosser cette responsabilité ? »

Professionnaliser, c'est à la fois s'entourer de spécialistes et se doter d'une organisation lisible par l'ensemble des agents. La ville d'Angers (3 500 agents) s'est dotée d'un service « sécurité, prévention » composé de trois conseillers en prévention. Elle a confié la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité à toute la chaîne hiérarchique, du directeur général des services à l'agent de maîtrise. Soit quelque 220 « managers de la sécurité » qui ont les moyens, les compétences et l'autorité pour transmettre au quotidien les bons réflexes aux agents. « Nous préférons l'appellation "managers de la sécurité" à celle d'Acmo, explique Bernard Blin, responsable du service. Nous distinguons les deux missions dévolues aux Acmo : la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité relève de la responsabilité des encadrants "managers de la sécurité", tandis que le conseil de l'autorité territoriale et le soutien aux encadrants reviennent aux agents du service "sécurité, prévention", qui sont des professionnels. » La ville a, en outre, rédigé un schéma global de prévention, décrivant l'organisation mise en place et les missions de chacun, ainsi qu'une charte signée par le maire, marquant son engagement. Une façon de mettre la prévention au cœur du management !

Réglementation

Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, modifié par le décret n°2000-542 du 16 juin 2000, précise les missions des acteurs chargés d'impulser, de conseiller et d'instaurer la prévention dans les collectivités.

Toutes les collectivités territoriales et tous les établissements publics, quelle que soit leur taille, sont tenus de nommer au moins un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. En l'absence de volontaire, les missions d'Acmo pourront être confiées au secrétaire de mairie ou au directeur général des services. Il est prévu que l'Acmo suive une formation de trois jours avant sa nomination, puis de deux jours la deuxième année et un jour les années suivantes.

Placé sous la responsabilité de l'autorité territoriale, l'Acmo joue un rôle de conseil et d'assistance pour évaluer les risques professionnels, améliorer l'organisation et l'environnement de travail, veiller à l'observation de la réglementation... Il est chargé de la tenue des registres d'hygiène et sécurité et aide le médecin du travail dans la réalisation des fiches de risques professionnels. Il assiste aux réunions du CTP/CHS.

Les Acfi, toutes les collectivités territoriales et tous les établissements publics, quelle que soit leur taille, sont tenus de nommer au moins un agent chargé de la fonction d'inspection des règles d'hygiène et de sécurité. Le dispositif reste encore embryonnaire, les collectivités sont dans l'attente d'un texte plus précis quant à la formation, la nomination et la responsabilité des Acfi.

RESSOURCES HUMAINES

Favoriser le bien-être de ses collaborateurs

- Comment créer du bien-être, ou prévenir le mal-être de ses collaborateurs ?
- Alors que le secteur privé peine à y répondre, dans les collectivités, les managers se sont saisis de cette question.

Au mois de décembre 2007, l'Ifop rendait publique une enquête menée auprès de 300 DRH et 250 salariés sur la question de la perception du bien-être au travail. Son constat ? Plus d'une entreprise sur deux manque d'actions concrètes pour prévenir le mal-être de ses collaborateurs. Dans le secteur public, cette thématique est également devenue un sujet de préoccupation. « Elle n'existait pas il y a encore quatre ou cinq ans, mais certains faits

divers, liés à des suicides de salariés, et l'impact des travaux de Marie-France Hirigoyen (*) ont servi de déclencheurs », indique Frédéric Petitbon, directeur général délégué au cabinet IDRH (lire notre dossier *Souffrance au travail*, « La Gazette » du 14 avril). « Nous sommes très sensibles à cette question : l'administration travaille dans un environnement de plus en plus complexe et évolutif, avec des politiques et des organisations qui doivent s'adapter », souligne Jacques Marsaud, directeur général des services (DGS) du Val-de-Marne. Nous devons donc prévenir et agir sur les effets déstabilisateurs du changement, source d'inquiétude et de stress. » Comment agir face à cette notion parfois vague qu'est le bien-être ? Chacun y va de sa définition. Selon Patrick Ayache, DGS de Besançon, « c'est lié à la notion de reconnaissance et de respect de son travail, au plaisir d'œuvrer au sein d'une équipe ». Et, ajoute Jacques Marsaud : « le sentiment d'être utile et de pouvoir développer ses compétences ».

Comme Gilles du Chaffaut, DGS de l'Essonne, qui assure « accompagner son encadrement, donner le maximum d'informations à ses collaborateurs dans un contexte toujours plus contraint, surtout au niveau financier ». Faire preuve d'écoute, de disponibilité, donner du sens à l'action publique... Autant de bonnes règles de management qui servent à prévenir le stress ou la démobilisation des collaborateurs. Mais pas seulement, comme le rappelle Didier Meyer. Pour le directeur général de l'office HLM du Doubs, « le bien-être tient aussi à l'ambiance de travail, à la qualité des locaux, au lien entre vie privée et vie professionnelle ». Par essence, il est différent pour chacun. Comment alors repérer les insatisfactions ?

...et ses limites. Il n'y a pas de cette miracle, mais il faut faire attention à ne pas lier bien-être et performance, et inversement. En outre, le manager ne peut pas se fixer comme seul objectif d'avoir des collaborateurs heureux. Parfois, les raisons du mal-être d'un salarié ne sont pas de

L'action des managers... Le bien-être est ainsi étroitement lié au relationnel que les agents entretiennent avec leur direction, leurs collègues et leurs élus. « Il émerge là où il y a un bon management, il dépend donc de la personnalité et de l'attitude du manager », précise Catherine Frana, consultante pour le cabinet Dyad Hexagone. Une situation que ces derniers semblent avoir comprise et dont ils prennent acte au quotidien.

STENOGRAPHIE : Olivier Meyer, directeur général de l'office HLM du Doubs

« Lutter contre la démotivation et gommer les mécontentements »

« Créer du bien-être revient à lutter contre la démotivation et gommer les mécontentements. Il s'agit en fait davantage de lutter contre les causes du mal-être que d'œuvrer pour le bien-être. Pour l'aborder, il faut donc prendre en compte les dimensions collective et individuelle. Au niveau du collectif, nous avons mis en place, au sein de l'office HLM du Doubs, une enquête annuelle de satisfaction qui interroge tous les

salariés. Au niveau individuel, ce thème est présent dans mes entretiens avec mes collaborateurs. Je ne l'aborde pas nécessairement sous cette dénomination, mais à travers plusieurs aspects : l'atteinte des objectifs, la formation... Et, surtout, je laisse les collaborateurs faire des suggestions. Je les invite alors à évoquer les phrases ou les comportements qui peuvent les blesser au quotidien. »

son ressort. Patrick Ayache se souvient de ce cadre de très bon niveau qui avait décidé de quitter un poste qu'il appréciait car son épouse ne s'acclimatait pas à la région. « Les jeunes cadres ont des motivations différentes des anciens. Ils tiennent beaucoup à leur qualité de vie, par exemple. Aujourd'hui, il faut s'attacher à l'environnement familial lors du recrutement et privilégier le dialogue », confie le DGS.

Sonder les salariés. Une écoute que Jacques Marsaud utilise également comme moyen de prévention. Au conseil général du Val-de-Marne, le directeur a créé un groupe de parole ouvert, chaque mois, aux cadres de tous secteurs et de niveaux de responsabilités différents. « Il s'agit d'un lieu de dialogue et d'échange de bonnes pratiques, animé par la directrice des ressources humaines. Chacun est libre de parler de ce qu'il veut. » Répérer le mal-être de certains salariés

réside aussi dans la faculté d'établir un diagnostic de la situation. Et c'est souvent là que l'action des entreprises pêche, comme le conclut l'étude menée par l'Ifop. Celle-ci met en cause l'absence d'expertise en interne et la connaissance insuffisante

des solutions de prévention disponibles. Depuis quelques années cependant, les collectivités ont su mettre en place, avec les services sociaux et les psychologues, des dispositifs d'écoute pour intervenir sur les cas les plus sérieux. Certaines sont al-

Besançon s'enquiert du « bonheur » de ses agents

En 2006, Besançon lance une consultation de l'ensemble des agents sur la satisfaction interne, qui intègre pour la première fois la notion de « bonheur » au travail. « C'était peut-être osé d'user de ce terme, mais je me suis dit qu'il fallait poser la question de façon claire », estime Patrick Ayache, DGS de la ville. Extraits.

- Au quotidien, avez-vous le sentiment de travailler utilement ? Mon responsable sait-il m'accorder du temps quand j'en ai besoin ?
- Ressources humaines : êtes-vous satisfait de l'accès à la formation ? du recrutement de remplaçants ? etc.
- Environnement et conditions de travail : comment jugez-vous votre lieu de travail ? Dans votre secteur, les réunions vous semblent-elles suffisantes ? Êtes-vous heureux d'occuper votre poste actuel ? De travailler dans votre service, à la mairie ou au CCAS ?

lées plus loin en décidant de sonder leurs salariés. Comme à Besançon où, en 2006, la direction a mené une vaste enquête de satisfaction. De façon anonyme, chaque agent a ainsi donné son avis sur son management et répondu pour la première fois à la question inédite « êtes-vous heureux dans votre service ? » (lire l'encadré).

Propositions d'évolution. Si l'idée paraît novatrice, elle intrigue un peu Anne-Marie Cariou, Consultante psychologue chez Stimulus, celle-ci s'interroge, en effet, sur l'efficacité de telles enquêtes. « Heureux au travail, comment répondre à cette question ? Il faudrait y ajouter plein d'autres questions factuelles. Je me méfie un peu des questionnaires bricolés à la va-vite sans réelle rigueur scientifique. Consulter les salariés est une bonne démarche, encore faut-il être rigoureux dans le recueil des données. »

Pour être vraiment efficace, l'enquête doit déboucher sur des propositions d'évolution. Ainsi, Besançon a pu identifier le déficit d'écoute reproché par les agents. « De là est né un dispositif que l'on a baptisé "c'est mon idée". Les salariés soumettent leurs propositions par intranet ou via un formulaire dédié. Les demandes sont centralisées par la direction de la qualité et l'on y accède dans la mesure de nos possibilités », explique Patrick Ayache.

Le conseil général de l'Essonne et l'office HLM du Doubs ont eux aussi mené des enquêtes de satisfaction. Même si ces consultations ne débouchent pas forcément sur des mesures radicales, « elles permettent de mesurer le climat social », assure Frédéric Petitbon, de IDRH. « C'est une première démarche qui doit être restituée à chaque service pour servir de point de départ à des améliorations au niveau micro, sinon elle ne sert à rien. »

Julie Krassovsky

[1] Psychiatre, psychanalyste et psychothérapeute, auteure de « Le Harcèlement moral », collection « Documents et essais », Pocket 2006.

Le stress au travail

Le stress fait partie des risques psychosociaux. Cette catégorie de risques inclut également les violences externes, les violences internes dont le harcèlement moral mais aussi le sentiment de mal-être au travail. Si ces différents risques psychosociaux ont des causes, des manifestations et des conséquences spécifiques, ils peuvent être associés. Un contexte professionnel stressant peut, par exemple, favoriser l'apparition de situations de harcèlement.

Environ 20 % des salariés européens estiment que leur santé est affectée par des problèmes de stress au travail, ce qui en fait l'un des principaux problèmes de santé au travail déclaré, derrière les maux de dos, les troubles musculosquelettiques et la fatigue (selon la dernière enquête de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail). Le phénomène n'épargne plus aucun secteur d'activité.

Définition du stress au travail

Le stress « survient lorsqu'il y a déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes que lui impose son environnement et la perception qu'elle a de ses propres ressources pour y faire face. Bien que le processus d'évaluation des contraintes et des ressources soit d'ordre psychologique, les effets du stress ne sont pas uniquement de nature psychologique. Il affecte également la santé physique, le bien-être et la productivité ».

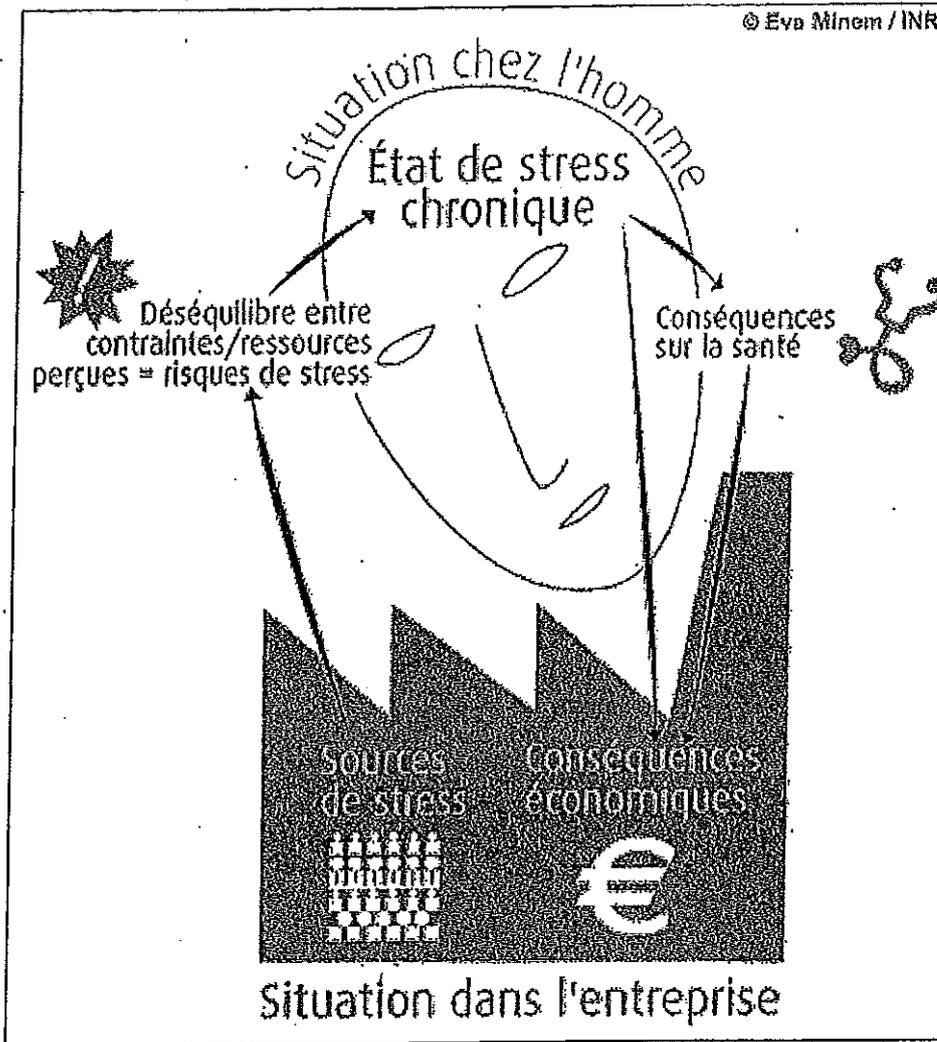
On retrouve dans cette définition trois notions importantes :

- les facteurs de stress, c'est-à-dire des situations de travail contraignantes qui vont favoriser l'apparition de l'état de stress,
- la personne qui va réagir à ce qui lui pose problème, à la fois avec son corps et son psychisme,
- et les effets observables sur les comportements ou la santé de la personne et sur l'entreprise, si la situation concerne un nombre important de salariés.

D'après l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

Principaux facteurs de stress en milieu professionnel

- **Facteurs liés à la tâche ou liés au contenu même du travail à effectuer**
 - Fortes exigences quantitatives (charge de travail, rendement, pression temporelle, masse d'informations à traiter...)
 - Fortes exigences qualitatives (précision, qualité, vigilance...)
 - Difficultés liées à la tâche (monotonie, absence d'autonomie, répétition, fragmentation...)
 - Risques inhérents à l'exécution même de la tâche (par exemple, erreur médicale fatale du chirurgien)
- **Facteurs liés à l'organisation du travail**
 - Absence de contrôle sur la répartition et la planification des tâches dans l'entreprise
 - Imprécision des missions confiées (Qu'attend-on de moi ? Comment dois-je m'y prendre ? Sur quelle base serai-je évalué(e) ?)
 - Contradiction entre les exigences du poste (Comment faire vite et bien ? Qui dois-je satisfaire : le client ou le respect de quotas ?)
 - Inadaptation des horaires de travail aux rythmes biologiques, à la vie sociale et familiale
 - Nouveaux modes d'organisation (flux tendu, polyvalence...)
 - Instabilité des contrats de travail (contrat précaire, sous-traitance...)
- **Facteurs liés aux relations de travail**
 - Manque d'aide de la part des collègues et/ou des supérieurs hiérarchiques
 - Management peu participatif, autoritaire, déficient...
 - Absence ou faible reconnaissance du travail accompli
- **Facteurs liés à l'environnement physique et technique**
 - Nuisances physiques au poste de travail (bruit, chaleur, humidité...)
 - Mauvaise conception des lieux et/ou des postes de travail (manque d'espace, éclairage inadapté...)
- **Facteurs liés à l'environnement socio-économique de l'entreprise**
 - Mauvaise santé économique de l'entreprise ou incertitude sur son avenir
 - Surenchère à la compétitivité sur le plan national ou international



Des conditions de travail perçues comme contraignantes	
■	60 % des salariés Interrogés estiment devoir fréquemment interrompre une tâche qu'ils sont en train de faire pour en commencer une autre.
■	48 % déclarent travailler dans l'urgence (devoir toujours ou souvent se dépêcher).
■	53 % déclarent que leur rythme de travail est imposé par une demande à satisfaire immédiatement.
■	1 salarié sur 4 travaillant en contact avec du public subit des agressions verbales.
■	42 % déclarent vivre des situations de tension avec le public (parmi les 68 % des salariés en contact avec le public).

D'après les enquêtes SUMER 2003 et « conditions de travail » 2005 réalisées par le ministère chargé du Travail auprès de la population active (disponibles sur le site www.travail.gouv.fr/ rubrique statistiques)

Principaux symptômes dus à un état de stress chronique	
Symptômes physiques	Douleurs (coliques, maux de tête, douleurs musculaires, articulaires, etc.), troubles du sommeil, de l'appétit et de la digestion, sueurs inhabituelles...
Symptômes émotionnels	Sensibilité et nervosité accrues, crises de larmes ou de nerfs, angoisse, excitation, tristesse...
Symptômes intellectuels	Difficultés de concentration, erreurs, oublis, difficultés à prendre des initiatives...
Symptômes comportementaux	Modification des conduites alimentaires, comportements violents et agressifs, isolement social (repli sur soi, difficultés à coopérer), consommation de produits calmants ou excitants (café, tabac, alcool, somnifères, anxiolytiques...)...

STRESS ET DROIT DE RETRAIT

Le salarié confronté à un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, a le droit d'arrêter son travail et, si nécessaire, de quitter les lieux pour se mettre en sécurité. L'employeur ou les représentants du personnel doivent en être informés. Ce droit de retrait est un droit protégé. La décision du salarié ne doit cependant pas créer pour d'autres personnes une nouvelle situation de danger grave et imminent.

Face à un danger grave, imminent et inévitable, l'employeur doit prendre les mesures et donner les instructions nécessaires pour permettre aux salariés d'arrêter leur activité et de se mettre en sécurité en quittant immédiatement le lieu de travail.

Quelle information ?

Le salarié doit avertir immédiatement l'employeur ou son représentant du danger de la situation. Il n'a pas besoin de l'accord de l'employeur pour user de son droit de retrait. Le salarié peut aussi s'adresser aux représentants du personnel ou au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Sur ce point, on signalera que, selon la Cour de cassation (arrêt du 28 mai 2008), le règlement intérieur ne peut comporter de dispositions visant à restreindre l'usage du droit de retrait ; en l'espèce, la Cour de cassation a donné raison à une Cour d'appel pour avoir annulé la clause d'un règlement intérieur qui imposait, outre l'obligation d'information du responsable hiérarchique, une obligation immédiate de consignation par écrit avant retrait signée soit par le salarié, soit par un témoin ou par le supérieur hiérarchique.

Quelle protection ?

Le droit de retrait n'entraîne ni sanction, ni retenue sur salaire. L'employeur ne peut demander au salarié de reprendre le travail si le danger grave et imminent persiste. Si le salarié est victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors que l'employeur était informé de la situation, celui-ci est considéré comme ayant commis une faute inexcusable et la rente due au salarié est majorée.

Le droit de retrait pour stress

Un salarié a le droit de se retirer de son poste de travail s'il estime que la situation présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé.(1). L'exercice du droit de retrait ne peut entraîner de sanction disciplinaire ni de retenue de salaire à l'encontre du salarié qui en a usé.

La loi vise le danger imminent menaçant la vie ou la santé du salarié. Par imminence il faut entendre une situation où le danger est présent et soudain. Aussi le stress professionnel, par nature ininterrompu, est difficilement compatible avec l'imminence d'un danger. Au contraire le stress ne peut justifier qu'un salarié n'ait pas signalé immédiatement à l'employeur l'abandon de son poste dans le cadre de ce droit de retrait (2).

(1) Article L. 4131-3 du Code du travail

(2) Cass.soc. 21 janvier 2009 N° de pourvoi: 07-41935.

Sylvain Niel, Avocat conseil en droit du travail

Les Echos Entrepreneur - 27/08/09 -

LE DOCUMENT UNIQUE ET LE STRESS

LE DOCUMENT UNIQUE D'ÉVALUATION DES RISQUES

Rappel de la réglementation

Tout employeur est tenu, en vertu de l'obligation générale de sécurité qui lui incombe, d'évaluer les risques éventuels et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des salariés de son entreprise. Ainsi, en application des articles L. 230-2 et R. 230-1 du Code du travail (1), il doit élaborer et tenir à jour un document unique d'évaluation des risques recensant l'ensemble des risques pour la santé et la sécurité des salariés.

Ce document doit nécessairement prendre la forme d'un support unique papier ou électronique et répondre à un triple objectif :

- préparer l'évaluation en s'associant notamment avec les représentants du personnel ou la médecine du travail par exemple ;
- identifier et classer les risques ;
- proposer et mettre en œuvre des actions de prévention.

Ce document doit être mis à jour au moins une fois par an mais aussi dans les cas de modification des conditions de travail ou d'apparition de nouveaux risques. Il doit être tenu à la disposition :

- des délégués du personnel et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou, à défaut, des salariés ;
- du médecin du travail ;
- de l'inspection du travail ;
- des agents des services de prévention et des organismes professionnels d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, existant dans les branches d'activité à haut risque.

Pour plus d'informations, consulter sur le site Internet de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

- la fiche pratique : http://www.inforeg.cciip.fr/fiches/pdf/evaluation_risques.pdf

- les dossiers relatifs à la gestion du risque et de la sécurité : www.environnement.cciip.fr

Forme DU DOCUMENT

Ce que prévoit le texte :
*« L'employeur transcrit
 et met à jour dans
 un document unique
 les résultats de l'évaluation
 des risques (...) »*

EXISTE-T-IL DES MODÈLES TYPES OU DES FORMULAIRES PRÉÉTABLIS ?

Aucun modèle type n'a été prévu par la réglementation.

L'employeur peut utiliser tous types de supports pour transcrire les résultats de son évaluation des risques ; le document peut être écrit ou numérique ; l'employeur a le choix du moyen qui lui paraît le mieux adapté à ses besoins.

Toutefois, comme le rappelle la circulaire, tout support numérique comportant des informations nominatives devra, conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, faire l'objet d'une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Par ailleurs, on remarquera que, réglementairement, il n'est fait état d'aucune mention obligatoire de date, de signature ou de paraphe particulier.

Cependant, pour des raisons pratiques évidentes (et notamment au regard de l'exigence de mise à jour et de suivi périodique), il sera utile de le dater à chaque réactualisation.

QUE SIGNIFIE « DOCUMENT UNIQUE » ?

La circulaire ne donne pas de définition de l'expression « document unique », mais ses indications quant aux objectifs à atteindre permettent de préciser l'attente réglementaire ; le document unique doit favoriser notamment :

- une certaine cohérence, en regroupant, sur un seul support, les données issues de l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les travailleurs ;
- un aspect pratique, afin de réunir, sur un même document, les résultats des différentes analyses des risques réalisées sous la responsabilité de l'employeur, facilitant ainsi le suivi de la démarche de prévention dans l'entreprise.

Ce que prévoit le texte :

« Le document (...) est tenu à la disposition des membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou instances qui en tiennent lieu, des délégués du personnel ou, à défaut des personnes soumise à un risque pour leur sécurité ou leur santé, ainsi que du médecin du travail. Il est également tenu, sur leur demande, à la disposition de l'inspecteur ou du contrôleur du travail ou des agents des services de prévention des organismes de sécurité sociale et des organismes mentionnés au 4° de l'article L. 231-2. »

QUELLES SONT LES CONDITIONS D'ACCÈS AU DOCUMENT ?

Dans tous les cas, le document est tenu à la disposition :

- du CHSCT ou des instances qui en tiennent lieu,
- des délégués du personnel,
- du médecin du travail.

En l'absence de CHSCT ou de délégués du personnel, le document est tenu à la disposition des salariés exposés aux risques.

En pratique, et surtout dans les entreprises de moins de onze salariés ne disposant pas d'instances représentatives de personnel, l'employeur devra mettre en place une organisation permettant à ces personnes d'accéder aisément au document et aux résultats de l'évaluation des risques : cette nécessité d'accès pourra conditionner le choix du support (support papier ou électronique) et le choix du lieu de conservation du document (un lieu facilement accessible, le service du personnel par exemple).

Le document est tenu, sur leur demande, à la disposition :

- de l'inspecteur du travail ou du contrôleur,
- des agents des services de prévention des organismes de Sécurité sociale,
- des organismes professionnels d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, constitués dans les branches d'activités à haut risque.

Suivi et mise à jour DU DOCUMENT

Ce que prévoit le texte :

La mise à jour est effectuée au moins chaque année ainsi que lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité, ou les conditions de travail, au sens du septième alinéa de l'article L. 236-2, ou lorsqu'une information supplémentaire concernant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie.

Le document unique doit être dynamique afin d'observer les modifications des risques et de l'exposition des salariés dans le temps.

La mise à jour étant annuelle, il est important de dater le document et d'inscrire la méthode adoptée pour que la réactualisation soit faite selon les mêmes critères.

Il faut rappeler ici l'intérêt de faire figurer la méthode d'évaluation des risques ayant conduit à la transcription des résultats de cette évaluation, dans la mesure où une mise à jour fiable dépend de l'utilisation de la même méthode. (cf. partie 3 : contenu du document).

Le document unique doit-il prévenir aussi du stress ?

Le dirigeant doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale de son personnel. A ce titre, il doit mentionner, dans le document unique d'hygiène et sécurité, les résultats de l'évaluation des risques auxquels sont confrontés ses salariés.

Selon le ministère, *"la combinaison de facteurs liés à l'organisation du travail dans l'entreprise est susceptible de porter atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs, bien qu'ils ne puissent être nécessairement identifiés comme étant des dangers. A titre d'exemple, l'association du rythme et de la durée du travail peut constituer un risque psychosocial - comme notamment le stress - pour le travailleur"*.

Ainsi, le stress fait normalement partie de l'évaluation des risques. La lutte contre les phénomènes de stress au travail est à mener dans le cadre du document unique.

ACCIDENTS DU TRAVAIL ET RESPONSABILITÉ DE L'ENCADREMENT :

Un arsenal législatif et réglementaire

Il y a quelques années, si les risques que couraient les agents des collectivités territoriales sur leurs lieux de travail ou sur les chantiers étaient connus et si des accidents se produisaient régulièrement, le contexte procédurier n'existait pas, ni l'arsenal pénal permettant de punir les auteurs de fautes commises dans ce domaine. Très souvent, l'agent subordonné n'osait pas mettre en cause sa hiérarchie ni, a fortiori, le responsable élu de la collectivité, autrement dit l'autorité territoriale.

Une prise de conscience des droits de l'agent

Aujourd'hui, cette frilosité a disparu avec les accidents aussi dramatiques que médiatiques intervenus au cours de ces dix dernières années concernant des usagers, mettant en cause les modalités d'organisation du service public.

L'agent également n'hésite plus à mettre en cause sa hiérarchie et à porter plainte lorsqu'il considère avoir été victime d'un accident causé par l'absence de prise en compte, par sa hiérarchie, des risques qu'il encourait, quelle que soit la cause de cette absence d'action, alors que celle-ci était consciente des risques.

Il faut dire que la réglementation a, au cours des vingt

dernières années, considérablement évolué sur ce point, à commencer par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, ainsi que la directive n° 92/57/CEE du 24 juin 1992 définissant des prescriptions minimales de sécurité et de protection de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Le champ d'application très large du décret de 1985

L'autorité territoriale a l'obligation de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité, donc non seulement sur les chantiers mais sur le lieu de travail quotidien.

À cette fin, elle doit désigner un ou plusieurs agents chargés d'assurer la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO), sous la responsabilité du maire ou du président.

Si cette disposition ne pose pas de difficulté majeure dans les grosses ou moyennes collectivités, à la condition près que l'agent en question donne son accord, elle peut en susciter dans les petites collectivités qui disposent de peu d'agents. Les ministres concernés, interrogés à plusieurs reprises par les parlementaires, ont toujours rap-

pelé la présence obligatoire d'un agent remplissant ces fonctions, tout en faisant valoir qu'il doit suivre une formation à cette fin aux termes d'un arrêté du 3 mai 2002¹. Dans ce cas-là, le secrétaire de mairie ou le directeur général des services sera désigné ACMO sans que ce dernier ait vraiment le choix...

La nomination d'un ACMO est obligatoire et la tergiversation d'une autorité consistant dans un refus implicite de nommer un tel agent, outre qu'elle peut avoir de graves implications pénales en cas d'accident ou même de simple mise en danger d'autrui sans accident, sera annulée par le juge administratif².

En revanche, l'autorité doit également nommer un agent chargé d'assurer une fonction d'inspection dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité (ACFI), dont la mission est différente de celle des ACMO. Celui-ci a en

effet pour mission de contrôler les conditions d'application des règles définies à l'article 3 du décret de 1985 et de proposer à l'autorité territoriale compétente toute mesure qui lui paraît de nature à améliorer l'hygiène et la santé ainsi que la prévention des risques professionnels. La collectivité peut à cette fin, même si elle le fait rarement, solliciter la collaboration des services de l'inspection du travail...

Autant dire que tous les risques pour la santé et la sécurité des agents doivent être repérés, ce qui constitue une tâche difficile mais obligatoire et requiert une vigilance permanente de l'autorité territoriale. L'importance accordée à ce point est telle que l'agent concerné dispose d'une sorte de « droit de retrait » de son poste s'il possède un motif raisonnable de penser qu'une situation de travail présente un danger grave et imminent, ce qui implique qu'il ne peut se voir imposer une sanction, dans ce cas, s'il quitte son poste de travail.

La sécurité sur les chantiers

La directive de 1992, quant à elle, a tiré les conclusions du fait que plus de la moitié des accidents du travail sur les chantiers dans la Communauté européenne avait pour cause des choix architecturaux et organisationnels non adéquats ainsi qu'une mauvaise planification des travaux, voire une mauvaise coordination des entreprises intervenant sur le

site. Elle a donc défini une liste non exhaustive de travaux de bâtiment ou de génie civil qui est très large³, ainsi que des travaux comportant des risques particuliers.

Il appartient ainsi au maître d'ouvrage ou au maître d'œuvre de désigner un ou plusieurs coordinateurs en matière de sécurité et de santé afin de prévenir ces risques. Force est de constater qu'avec un tel arsenal législatif et réglementaire, il est désormais difficile d'échapper à ses responsabilités, même si souvent, lors d'accidents, les responsabilités sont partagées entre les auteurs du manquement à l'origine de l'accident, mais aussi avec la victime elle-même lorsque celle-ci n'a délibérément pas respecté les consignes de sécurité clairement édictées par l'autorité territoriale, à condition que les supérieurs hiérarchiques n'aient pas fait en sorte de dissuader l'agent de les appliquer...

« L'autorité territoriale doit désigner un ou plusieurs agents chargés d'assurer la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) qui suivront une formation à cette fin. »

Que dit la jurisprudence ?

Condamnation simultanée du DST et d'un agent de maîtrise principal

La Cour de cassation tend ainsi depuis quelques années à préciser les contours de la mise en danger délibérée d'autrui, après les modifications apportées par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000, dite « loi Fauchon », à l'article 121-3 du Code pénal, qui a rendu plus difficiles les condamnations d'élus et de fonctionnaires pour mise en danger d'autrui.

C'est pourtant sur cette base que l'ingénieur subdivisionnaire, directeur des services techniques de la ville de Saint-Brieuc, a été définitivement condamné à six mois de prison avec sursis en raison de l'accident survenu à un employé municipal, pour délit de blessures involontaires, tandis que l'agent de maîtrise principal écopait quant à lui et pour le même motif, de cinq mois avec sursis⁴.

Il était reproché aux deux agents exerçant des fonctions d'autorité et d'encadrement direct d'avoir laissé cet

Article 121-3 du Code pénal

« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. Il n'y a point de contravention en cas de force majeure. »



employé monter sans précaution sur une échelle de six mètres de hauteur afin d'élever un portique dans le cadre de la foire-exposition de Saint-Brieuc, causant sa chute d'une des deux tours dudit portique à la suite d'un déséquilibre. Cet accident a entraîné une incapacité totale de travail (ITT) de huit mois.

Un agent de maîtrise disposant de moyens et de pouvoirs

Pour condamner l'agent de maîtrise principal, le juge de cassation s'est référé au décret n° 88-547 du 6 mai 1988 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux, définissant les missions des agents de maîtrise principaux comme étant chargés de diriger les activités d'un atelier, d'un ou plusieurs chantiers et de réaliser l'exécution de travaux nécessitant une pratique ainsi qu'une dextérité toutes particulières. Or l'agent de maîtrise avait sous son autorité l'atelier de menuiserie auquel appartenait la victime. Le juge de cassation a ainsi considéré qu'en refusant à l'agent les échafaudages qu'il lui demandait et en lui demandant de « se débrouiller », sans en référer à son supérieur hiérarchique, l'agent de maîtrise principal démontrait par là même qu'il disposait d'un pouvoir autonome dans le montage de portique en cause et qu'en sa qualité de responsable du magasin, il avait la possibilité de fournir aux ateliers les moyens matériels dont ils avaient besoin. De plus, il avait également été refusé à l'agent la découpe de planche pour faire un plancher et stabiliser la tour ; de même aucune palette ou gueuse en

béton ne se trouvait à proximité du chantier, alors qu'il fallait charger la tour au pied dès le départ avant de fixer les tubes en hauteur.

Il s'agissait donc d'une succession de fautes dont a été rendu responsable l'agent de maîtrise principal, qui encadrait l'ouvrier sur le terrain. Pour n'avoir pas accompli les diligences normales au sens de l'article 121-3 susmentionné du Code pénal (voir encadré p. 27), l'agent en question a donc commis une faute entraînant sa condamnation.

Le rôle incontournable du supérieur hiérarchique

Mais le supérieur hiérarchique n'a pas pour autant échappé à sa propre condamnation. En effet, le juge de cassation a estimé, au vu de la délégation de pouvoir que le maire lui avait accordée en sa qualité de directeur des services techniques, qu'il était lui-même responsable du chantier et comptable de l'application du décret du 10 juin 1985 modifié.

Or le DST n'avait prévu ni l'utilisation d'une nacelle, ni l'installation d'échafaudage ou même simplement d'une plateforme de nature à empêcher tout risque.

On croit pouvoir éviter tout risque en présence d'un agent expérimenté, mais qui souvent n'est pas en capacité d'exiger le respect de toutes les précautions. Est souvent évoqué le coût des mesures liées à la sécurité et, lors des arbitrages budgétaires, il peut être tentant

de procéder à des coupes sombres ou de retarder l'achat du matériel indispensable. Autant d'éléments que le juge pénal considère comme des circonstances aggravantes !

Les deux agents, quels que soient leurs grades, ont donc contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage. L'ingénieur, directeur des services techniques, a violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de sécurité prévue par la loi et le règlement, tandis que l'agent de maîtrise principal a commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité.

La faute de la victime exonère rarement la collectivité

Pourtant, la victime peut elle-même commettre à tout le moins une imprudence. Dans une autre affaire dans laquelle le directeur général des services techniques de la ville de Rennes était poursuivi pour blessures involontaires⁵, la Cour de cassation a confirmé la décision de la cour d'appel. Cette dernière, après avoir relevé que le DGST d'une commune était chargé, en sa qualité de chef de service, d'assurer sous la responsabilité du maire la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité conformément au décret du 10 juin 1985 susmentionné et à une note de service prise pour son

Annecy met en œuvre une culture sécurité

La prévention des risques professionnels et la sécurité ont toujours été une préoccupation de la ville d'Annecy qui possède son propre service de médecine professionnelle et préventive depuis plus de vingt ans ainsi qu'un service santé sécurité au travail rattaché à la DRH, chargé de la prévention des risques professionnels.

Arrivée en poste il y a cinq ans, j'ai assisté à la nomination des ACMO et participé à l'élaboration du document unique d'évaluation des risques (DUER). Ce document a été élaboré pour répondre à l'obligation réglementaire inscrite en 1991 et renforcée dix ans plus tard, mais avant tout pour mettre en place et faire vivre une véritable culture sécurité au sein de la collectivité.

Pour être au plus près de la réalité de terrain, chaque chef de service a été nommé ACMO et son ou ses adjoints relais de prévention sur le terrain. En un an, cinquante-sept agents de maîtrise ont été formés au management et à la sécurité (cinq journées de formation par agent). Sur la même période, douze ACMO ont été formés (par le CNFPT), ainsi que dix-sept relais de prévention. Après leur formation, ils ont constitué un réseau, permettant des réunions ponctuelles d'information et des échanges de pratiques autour de thèmes particuliers comme la rédaction de fiches-consignes ou la conduite à tenir en cas de canicule. Chacun d'entre eux a pu mesurer sa responsabilité dans la mise en œuvre des mesures de prévention nécessaires à la sécurité des agents et par conséquent de la nécessité d'évaluer les risques et de programmer un plan d'actions en vue de leur réduction.

ACMO et relais de prévention se sont donc complètement impliqués dans la rédaction du DUER. Pour aider à la rédaction de ce document, la ville a confié une mission à un jeune technicien, recruté contractuellement durant deux ans et rattaché au service santé sécurité au travail de la DRH.

« Chaque risque a été identifié, évalué, hiérarchisé et assorti d'un programme d'actions de prévention »

Il a utilisé pour cela le support applicatif mis à disposition via Internet par Dexia Sofcap, société porteuse du contrat d'assurance du risque accidents du travail de la collectivité, et engagée dans une démarche de prévention des risques auprès des collectivités. Dans le cadre d'une démarche participative, des réunions de travail ont rassemblé chefs de service, agents de maîtrise, agents, service santé sécurité au travail et médecin de prévention. Ces réunions, complétées par des visites sur le terrain, étaient riches d'enseignement grâce au regard croisé de chaque professionnel.

Chacun a pu prendre conscience que la sécurité est l'affaire de tous, n'est pas une entrave au travail et nécessite le plus souvent un peu de réflexion et de recul par rapport à ses pratiques habituelles.

Chaque risque a été identifié, évalué, hiérarchisé et assorti d'un programme d'actions de prévention. Ces actions relèvent parfois simplement de la modification de l'organisation, de la rédaction de consignes de sécurité ou de communication. D'autres actions demandent un investissement plus important et dès l'achèvement de la rédaction du DUER, beaucoup ont été planifiées et réalisées.

Le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'actions global au niveau de la collectivité doit permettre maintenant de déterminer les priorités en termes de calendrier et de budgets des actions restant à réaliser.

Au total, cette mise en application de la législation sur le terrain a porté ses fruits en matière de prévention et de sécurité. On peut dire que l'esprit sécurité vit au sein des services et se décline du haut en bas de la hiérarchie, grâce à la démarche participative en particulier. Chacun se sait acteur de sa propre sécurité et de celle de ses collègues.

Cependant, une gestion dynamique de la sécurité et de la prévention des risques professionnels impose une mise à jour régulière du DUER. La ville d'Annecy a d'ores et déjà planifié sa réactualisation complète, dans un souci constant d'amélioration continue.

Catherine Isoux
Médecin de prévention, ville d'Annecy

■■■ application, l'avait déclaré coupable du délit de blessures involontaires, en relevant qu'il avait omis de veiller à l'application des règles de sécurité sur les chantiers et avait ainsi contribué à la réalisation de l'accident du technicien territorial, tout en relevant que ce dernier avait commis une faute grave.

La victime était en effet descendue, à l'aide d'une échelle mal fixée, dans un collecteur où était en cours l'installation de clapets de délestage pour dériver les eaux de pluie des égouts en cas de précipitations violentes.

Il avait glissé alors que le mécanisme de fermeture automatique de la vanne s'était déclenché l'écrasant et le blessant grièvement. Cependant, même dans ce cas où le juge pénal a reconnu l'imprudence de la victime « par le fait de l'habitude qui rend moins vigilant quant aux dangers possibles », il a aussi jugé qu'il appartenait au DGST de rappeler par des notes, contrôles ou réunions spécifiques, la nécessité de s'astreindre au respect de

l'ensemble des règles d'hygiène et de sécurité « même dans le cas d'opérations courantes ».

La faute de la victime n'est exonératoire de toute autre responsabilité que si elle présente un caractère imprévisible et irrésistible ce qui n'était bien sûr pas le cas en l'espèce...

Chacun est responsable à son niveau

La logique pénale qui prévaut pour les collectivités locales est en fin de compte la même que celle qui vaut pour les entreprises, ce qui est normal puisque les délits sont les mêmes ⁶.

Par conséquent, même si l'autorité territoriale a pris des dispositions pour mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires, chacun, à son niveau de responsabilité, doit être vigilant dans la mise en œuvre des consignes. Du directeur à l'agent technique encadrant, en passant par la victime...

Le juge apprécie quant à lui qui, dans la chaîne des responsabilités, a le plus failli.

1. Voir réponse du ministre de la Fonction publique publiée dans le JO du Sénat du 31 juillet 2003, page 2474 ou 3 juillet 2003, page 2154.

2. Voir sur ce point, CE, 30 juillet 1997, commune de Wallers, req. n° 152911.

3. L'annexe I de la directive vise ainsi les travaux d'excavation, terrassement, construction, montage et démontage d'éléments préfabriqués, aménagement ou équipement, transformation, rénovation, réparation, démantèlement, démolition, maintenance, entretien-travaux de peinture et de nettoyage, assainissement.

4. Cour de cassation, chambre criminelle, 3 décembre 2002, pourvoi n° 01-85109.

5. Cour de cassation, chambre criminelle, audience du 22 février 1995, pourvoi n° 94-80810.

6. Voir Cour de cassation, audience du 12 décembre 2006, pourvoi n° 06-80240, s'agissant d'une personne reconnue coupable du délit de blessures involontaires ayant entraîné une incapacité de travail supérieure à trois mois et condamnée au paiement d'une somme de 30 000 euros d'amende outre la publication d'un extrait de la décision.

« Même si l'autorité territoriale a pris des dispositions pour mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires, chacun, à son niveau de responsabilité doit être vigilant »

Article 222-19 du Code pénal

« Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende. »

HYGIENE ET SECURITE

ET DEMAIN ? Trois pistes pour une prévention des risques efficace.

Compétences, budget, évaluation des politiques d'hygiène et de sécurité: des tendances se dessinent

La mission des agents chargés de la fonction d'inspection (Acfi) consiste à contrôler les conditions d'application des règles d'hygiène et de sécurité. Elle ne nécessite pas la présence permanente d'un agent dans la collectivité territoriale. Cette dernière n'est donc pas tenue de désigner un Acfi parmi les membres de son personnel et peut choisir de passer une convention avec le centre de gestion (CDG) dont elle relève.

Faire appel aux centres de gestion

Aujourd'hui, 77 CDG sur 96 ont la compétence hygiène et sécurité. La fonction d'un Acfi peut être prise en charge par une cotisation additionnelle ou — scénario le plus répandu — faire l'objet de conventions spécifiques avec les CDG. Pour exemple, près de la moitié des communes de la petite couronne ont signé une convention avec le centre interdépartemental de gestion (CIG) pour bénéficier de l'intervention d'un Acfi. Pour ces collectivités, le coût d'une mission d'inspection revient à 630 euros par an pour les plus petites collectivités et à 47 000 euros par an pour les plus importantes. « Si la mission d'inspection devient obligatoire, il faudra nécessairement augmenter les cotisations ou créer une cotisation additionnelle », lance Bernard Dréno, responsable du service hygiène et sécurité du CIG de la petite couronne et vice-président de l'association Réseau des préventeurs et ergonomes des collectivités territoriales (Respect). Actuellement, le CIG recrute un préventeur en fonction des demandes des collectivités

et peut ainsi maîtriser ses coûts. Si la compétence devient obligatoire, il devra recruter des préventeurs sans limitation de durée pour être en mesure de répondre aux demandes des collectivités. « Il n'est pas certain, alors, que nous puissions rentrer dans nos frais », ajoute-t-il. Selon Daniel Leroy, président du CDG de

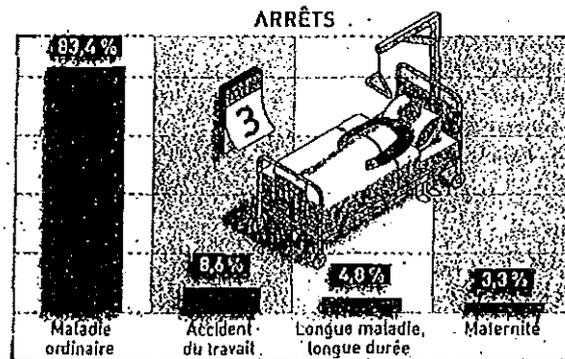
Seine-et-Marne et vice-président de l'Union nationale des centres de gestion (UNCDG), « si le ministère décide de rendre la compétence obligatoire, avec la modification de l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (*), il faudra nécessairement un déplaçonnement de la cotisation ». Aujourd'hui, certains CDG craignent des difficultés financières et des éventuelles mises en cause de leur responsa-

bilité. Certains appellent donc de leurs vœux un éclaircissement sur ces points avant une possible modification de la législation.

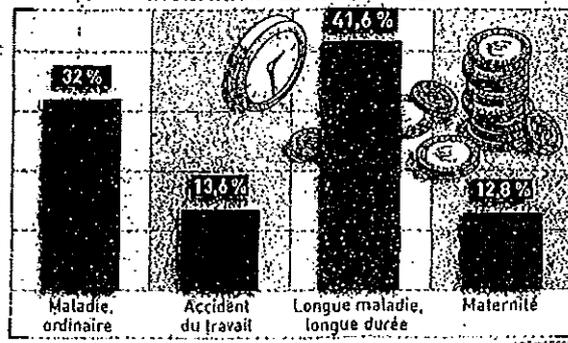
2 Budgetiser l'hygiène et la sécurité

L'intégration progressive des lignes « hygiène et sécurité » dans les budgets de chaque service commence à se généraliser. « C'est une bonne chose. Cela montre la prise en compte de la sécurité dans le fonctionnement normal du service. C'est une manière d'intégrer l'hygiène et la sécurité dans la politique de management », considère Belkacem Benkouda, président de l'Association nationale des animateurs hygiène et sécurité (Anahs). A Nantes, la sécurité fait déjà partie intégrante des budgets de chaque centre de responsabilité. Certaines directions conservent des budgets autonomes pour l'amélioration des conditions de travail, tel le service bâtiments dont 50% du budget passe dans la sécurité (acquérir du matériel, se conformer aux normes...). Le comité d'hygiène et de sécurité nantais dispose, parallèlement, d'une enveloppe de 61 000 euros annuelle pour soutenir des initiatives innovantes ou des démarches volontaristes, et répondre à des besoins urgents qui ne peuvent être anticipés. Un montant qui diminue chaque année, pour laisser la place à une intégration généralisée du budget hygiène et sécurité dans celui de chaque service. « L'objectif est que les directions et les services intègrent dans leur programmation les investissements en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, comme tout autre investissement qui leur est nécessaire », explique Yoann Andrieux, préventeur du service hygiène et sécurité de la

Les coûts des arrêts de maladie.



INDEMNITÉS JOURNALIÈRES



Alors qu'ils ne représentent que 13,4% des arrêts de travail, les congés de longue maladie et de longue durée, ajoutés aux arrêts dus à des accidents du travail, équivalent à 55,2% du montant total des indemnités journalières.

SOURCE: OSHA 509297, 1997

ville de Nantes. La démarche d'évaluation des risques, a priori, doit permettre de réduire les cas d'urgence et d'aider les services à programmer, et donc à budgéter leurs actions. « La sécurité fait de plus en plus partie intégrante des projets. C'est essentiel, car la prévention intégrée est moins onéreuse que les aménagements et les mises aux normes postérieures », constate Elie Maroglou, ergonomiste et responsable du service prévention, ergonomie et accidents du travail à la DRH de la ville de Lyon.

3 Evaluer l'efficacité des mesures

Si les collectivités territoriales prennent conscience de la nécessité d'établir une politique de prévention des risques professionnels, l'évaluation de son impact en est encore à ses balbutiements. Pour Mireille Hourdin, responsable du service prévention et conditions de travail à la DRH de la ville du Havre : « Il est difficile d'évaluer l'efficacité de mesures mises en place. On peut se baser sur les diminutions des accidents du travail ou de leur gravité, ou des maladies professionnelles, mais ces indicateurs ne sont pas satisfaisants. On peut aussi prendre en compte la satisfaction des représentants du personnel devant l'élimination d'un risque (très ponctuel, sur un poste de travail donné) ». Globalement, les collectivités disposent d'outils d'évaluation des mesures comme le nombre d'accidents, le taux de fréquence, le nombre d'accidents du travail par million d'heures travaillées, ayant entraîné au moins un jour d'arrêt) et le niveau de gravité. Pourtant, encore aujourd'hui, ces indicateurs ne font que dresser un constat. Même si des villes ont déjà commencé l'analyse de ces taux, comme à Lyon où les actions sont réajustées en permanence en fonction des statistiques et des observations sur le terrain. ■

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 porte dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, version consolidée au 17 août 2004.

ENTRETIEN

Jean-Yves Morel, représentant du Fonds national à la CNRACL (*)

« Un fonds pour la prévention territoriale »

Une circulaire interministérielle du 8 octobre 2004 (L.BL/B/04/10077/C) fixe les modalités de la mise en œuvre du Fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des agents des collectivités locales, créé par la loi du 17 juillet 2001 et le décret du 17 septembre 2003. Il est alimenté par un prélèvement précompté sur la participation des employeurs au financement de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), à laquelle ce fonds est adossé et qui, à terme, sera de 1%. La CNRACL doit, via la gestion de ce fonds, valoriser et inciter les démarches de prévention des risques professionnels en secteur public local. L'une de ses principales missions est de participer au financement, sous la forme d'avances ou de subventions, des mesures de prévention arrêtées par les collectivités et leurs établissements, conformes au programme d'actions que le fonds a préalablement défini.

Favoriser les « démarches locales de progrès ».

Le fonds apportera une aide aux collectivités par le financement de « démarches locales de progrès ». Une subvention de 50% maximum du coût total de la démarche, limitée à 100 000 euros, pourra être octroyée. La démarche, conduite par une collectivité territoriale, doit l'aider à mettre en place une stratégie et des actions de promotion de la santé et de la sécurité au travail, dans le cadre d'une approche

globale de l'organisation du travail. Nous voulons créer une dynamique. Les collectivités doivent prendre conscience de la dimension managériale de la santé au travail. L'intégration de la dimension hygiène et sécurité dans l'organisation du travail est l'une des conditions de la réussite d'une politique efficace en ce domaine. La CNRACL veut se poser en « facilitateur ». Nous allons développer des outils (bases de données et cédéroms) et devenir un lieu-ressource en la matière à travers notre comité scientifique et technique (CST). Pour cela, nous devons organiser la remontée des informations (données et statistiques) et des expériences de prévention, et communiquer vers les collectivités. Il est essentiel de mutualiser les expériences, d'analyser les échecs et de valoriser les réussites. Des productions transférables et utilisables doivent être proposées rapidement. Nous soutiendrons les réseaux locaux d'acteurs de l'hygiène et de la sécurité des collectivités. Nous avons déjà créé une émulation autour de la création de ce fonds. Il va falloir encore convaincre ceux qui n'ont pas participé à sa mise en place de la nécessité d'agir dans ce domaine. Le fonds permettra un programme de financement sur trois ans. Un autre programme d'actions sera alors établi en fonction de nouvelles priorités.

(*) La Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales dépend de la direction des retraites de la Caisse des dépôts et consignations.

Identifier le stress pour le combattre

Premier des risques psychosociaux, le stress peut être contrebalancé quand l'individu a une marge d'autonomie et quand son travail est reconnu. Mieux l'identifier est un moyen de le combattre et de répondre à l'obligation de protéger les agents.

Selon les auteurs du rapport sur les risques psychosociaux (*lire l'encadré*), « la conscience de l'existence d'un problème est quasi unanimement partagée. La sincérité des interrogations quant à la meilleure façon de le résoudre ne fait aucun doute. La volonté d'avancer concrètement vers des solutions est présente. Mais il n'y a aucun consensus sur l'identification des causes des risques psychosociaux, sur la mesure de leur occurrence et, a fortiori, sur le sens des actions qui pourraient être entreprises pour les prévenir ». Or, ces risques émergents ont un coût social, économique et humain élevé. Ils sont à l'origine de pathologies mentales (anxiété, dépressions, etc.), mais aussi de maladies physiques graves (hypertension, diabète, malaises cardiaques, ruptures d'anévrisme, etc.) ou somatiques (troubles musculo-squelettiques, eczéma, asthme, insomnies, etc.).

Différents modèles. L'impact du premier de ces risques, le stress, sur la santé a été décrit par différents modèles. Selon le questionnaire « Kara-

Huit propositions pour mieux anticiper les risques

■ Remis, le 12 mars, au ministre du Travail par Patrick Légeron, psychologue, et Philippe Nasse, statisticien, le rapport sur « la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail », souligne le retard pris en France et préconise huit mesures : la définition d'un indicateur global à partir d'une enquête psychosociale pilotée par l'Insee ; la prise en compte d'indicateurs spécifiques (absentéisme, difficultés à recruter, rapports de la médecine du travail, etc.) ; des expériences pilotes dans la fonction publique ; l'analyse des incitations dans la branche accident du travail et maladies professionnelles ; le recensement et l'analyse des suicides au travail ; une campagne d'information ; la formation des DRH, managers, syndicalistes et membres des CHSCT/CHS ; et la création d'un portail pour les entreprises et les salariés.

« Une collectivité n'a pas intérêt à laisser perdurer le harcèlement »

AVIS D'EXPERT

« Le harcèlement est devenu un "label" utilisé dès que l'on est malheureux. Les collectivités prennent ce mot avec prudence. Un premier examen doit être fait entre ce qui est fantaisiste et ce qui ne l'est pas. Une enquête administrative peut être lancée pour savoir ce qui se passe et se protéger. Les poursuites sont plus administratives que pénales. L'agent harcelé demande la condamnation de la collectivité, plutôt que celle du harcelé. Le juge administratif ne veut pas savoir s'il

ya eu harcèlement, mais si la collectivité est fautive. Celle-ci a obligation de ne pas mal se comporter avec ses agents. Le juge cherche un juste équilibre entre le devoir d'obéissance et les comportements anormaux, comme la mise au placard. La prévention passe par la formation des cadres et la libération de la parole. Une collectivité n'a pas intérêt à laisser perdurer le harcèlement. »

sek », une forte demande faite à l'individu est atténuée par le contrôle qu'il peut exercer et par le soutien social qu'il reçoit. A défaut, le risque est donc grand. Autre modèle, le « Siegrist » met en balance l'effort fourni et la récompense matérielle (rémunération) et sociale (reconnaissance symbolique), dont il faut soustraire les relations interindividuelles négatives, les conflits de rôle, la mauvaise gestion du changement. Pour le modèle « Selye », le stress est une réponse d'adaptation. Si cette capacité est dépassée, l'épuisement survient. Un autre schéma, celui de « Laborit », insiste sur le fait que le stress peut inhiber l'action. Amaigrissement, pertes de mémoire, difficultés de concentration, fatigué excessive, allergies... autant de signaux qui peuvent alerter. De même, l'augmentation des consultations médicales, des avis d'incapacité temporaire, de l'absentéisme, des accidents du travail ou la baisse d'activité d'un service. Quelles que soient ces manifestations,

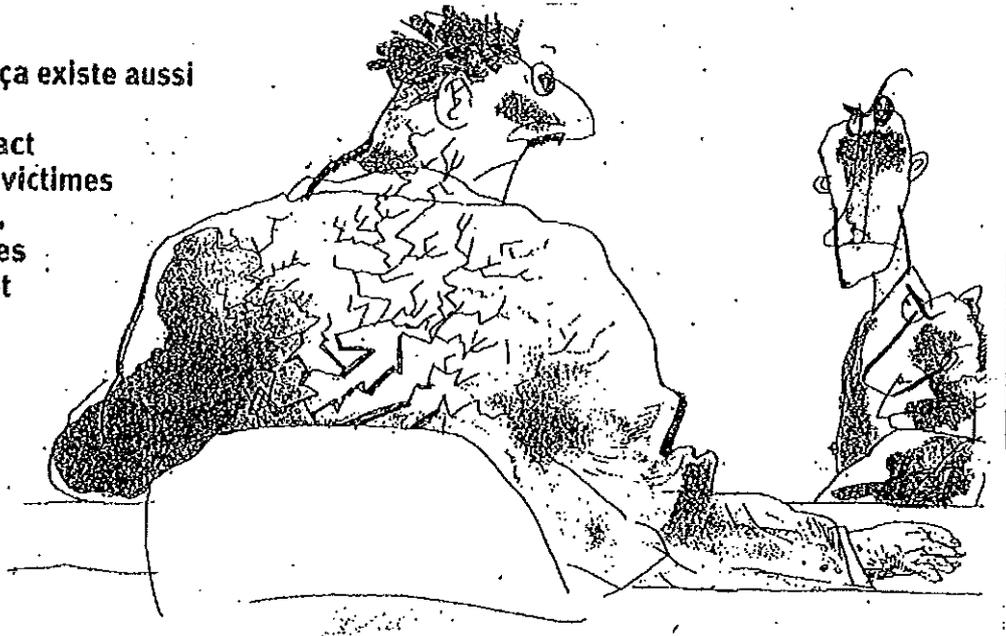
les collectivités, comme les entreprises, ont l'obligation de protéger la santé physique et mentale de leur personnel (article L.230-2 du Code du travail). La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise que « tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité ».

Droits et obligations. Autre obligation introduite par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, et le nouvel article 6 quinquies du titre I^{er} de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la prévention du harcèlement moral est précisée : « Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel ».

Travail : la souffrance cachée ?

La souffrance au travail, ça existe aussi dans les collectivités. Certains agents, au contact des publics difficiles, ou victimes des blocages statutaires, en sont les victimes toutes désignées. Il est pourtant possible d'agir car les outils existent.

Claire Edey-Gamassou
Maître de Conférence
à l'Université Paris 12
edeey.claire@wanadoo.fr



La France prend conscience de la souffrance au travail - stress, burnout, harcèlement moral, jusqu'au suicide... Souvent, cadres sous pression et bas salaires aux conditions de travail difficiles sont évoqués, notamment dans le secteur privé. Dans le public, certains métiers de l'État ou de l'hospitalière sont aussi pointés du doigt : infirmières, enseignants ou policiers. Des territoriaux, en revanche, il est rarement question.

Une étude récente indique pourtant que l'importance de l'absentéisme pour maladie ordinaire connaît des évolutions similaires dans les collectivités territoriales et le secteur privé (note de conjoncture de Dexia Sofcap, 9 juillet 2007). L'étude sou-

ligne donc que la question de la santé durable au travail est un enjeu majeur pour les collectivités. À quelles causes propres aux collectivités les agents sont-ils exposés ? Comment prévenir ou guérir ces maux du travail ?

Le travail territorial, une source de souffrance

Certaines causes de mal-être sont communes à tous les salariés : les pressions, la charge de travail, le manque d'autonomie, l'absence de soutien de l'organisation, les conflits latents sur le lieu de travail. D'autres sont plus spécifiques à la FPT : le manque de reconnaissance sociale ou professionnelle de la part des usagers et concitoyens, mais aussi des supérieurs et des élus, la forte dépendance entre les promo-

STRESS ET BURNOUT

Le stress désigne la réponse de l'organisme aux facteurs d'agression physiologiques et psychologiques qui nécessitent une adaptation de l'organisme. Le burnout (surdurée à l'aérospatiale où il désigne l'épuisement du carburant d'une fusée qui entraîne son explosion) est l'état de l'individu vidé de toute son énergie, comme s'il avait été victime d'un incendie intérieur. Il est traduit en français par « épuisement professionnel ».

tions et l'ancienneté, les rigidités bureaucratiques générant un sentiment d'inefficacité. Ce dernier est encore accru dans les activités à forte dimension sociale et en lien direct avec les usagers. Les changements organisationnels - décentralisation, transfert, développement de l'intercommunalité - ont accru le mal-être et suscité de véritables crises d'identité professionnelle.

Il y a aussi des causes structurelles. Anne Duriez souligne ainsi, dans son ouvrage, *Le harcèlement moral dans l'administration*, l'importance de l'obligation d'obéissance des fonctionnaires et de la relation de subordination des employés à leur employeur. Elle constate aussi le phénomène de harcèlement moral dans les collectivités locales.

Même si les chiffres manquent, le phénomène toucherait particulièrement les petites collectivités. Ce DRH, qui a travaillé dans un CDG, explique ainsi combien il est difficile de mener une démarche de prévention auprès des « petits maires » qui ont beaucoup de mal à entendre qu'ils sont des harceleurs en puissance.

Les petites collectivités en première ligne

De même, les petites collectivités sont les plus concernées, par les perspectives limitées d'évolution pour les catégories B et C. Il y a là une autre source de souffrance, liée au nombre restreint de postes, comme à la grande polyvalence et aux lourdes charges de travail

demandées aux agents, même en bas de la hiérarchie. Ces blocages, où un salarié travaille dur et prend des initiatives, mais ne peut pas monter l'échelle professionnelle, sont une cause majeure de souffrance au travail. D'après la théorie de l'épuisement professionnel d'Hobfoll, l'échec de gain, c'est-à-dire l'absence de promotion qui suit l'investissement de ressources, les efforts ou le temps investi, est une source de stress.

Les lois FPT et de modernisation de la fonction publique avaient pour objectif d'améliorer les carrières. Mais pour les agents, ces mesures n'auront des effets que si elles sont associées à des démarches organisationnelles, leur ouvrant réellement des perspectives de reconnaissance et de développement de compétences.

Face aux usagers

Les agents de la filière technique sont particulièrement exposés aux

tâches ingrates et lourdes de conséquences physiques. Les conditions climatiques pour ceux qui travaillent à l'extérieur, la mauvaise réputation fréquemment attachée à certains agents par les usagers (agents de propreté par exemple) et, plus généralement, le manque de considération de la part des administrés, des collègues, comme de l'administration, sont mal vécus.

L'ABSENCE DE PROMOTION, MALGRÉ LES EFFORTS ET LE TEMPS INVESTIS EST UNE SOURCE MAJEURE DE STRESS

Les agents administratifs en contact avec le public peuvent aussi, dans certains quartiers, être face à des situations de détresse sociale et humaine devant lesquelles ils se sentent impuissants. Ils peuvent être la cible de l'agressivité, verbale dans le meilleur des cas, de leurs concitoyens. Certains postes sont particulièrement exposés d'un point de vue relationnel. Un agent, ayant exercé au service réclamation d'un organisme HLM met ainsi en avant le nombre de cas caractérisés d'épuisement professionnel (tra-

« METTRE EN PLACE UN GROUPE D'ÉCOUTE »

Les collectivités qui ont les projets les plus aboutis formalisent cette action dans une charte. Il s'agit d'un groupe de personnes formées à l'écoute active. On prendra soin d'éviter certains profils : le manager qui a tendance à faire souffrir ses collaborateurs, le syndicaliste trop revendicatif, les agents « immergés dans le pathos ». On favorisera en revanche, pour mener cette action de prévention, les agents volontaires, formés et qui savent ce qu'on attend d'eux : médecins du travail, assistantes sociales...

Les membres du groupe doivent être connus des agents, qui eux-mêmes doivent connaître la charte. Il faut communiquer sur les garanties de confidentialité, ainsi que

sur le fait que l'agent qui s'adresse au groupe ne risquera pas de sanction. De même, l'agent pourra saisir le membre du groupe qu'il souhaite, toujours pour faciliter la démarche.

Après une phase d'écoute individuelle, les données de l'affaire seront restituées au groupe. Le groupe tentera de déterminer si les faits de harcèlement sont avérés. Si c'est le cas, le DRH (ou le DGS) devra être saisi et agir. S'il y a souffrance de l'agent, mais sans harcèlement avéré, c'est davantage au médecin du travail qu'il faudra s'adresser.

Annie-Claude Bernard,
DRH-adjointe CU du Grand Lyon,
04 26 99 37 45,
acbernard@grandlyon.org

duction consacrée de burnout) dus à l'agressivité des usagers. D'autres agents, même s'ils occupent des postes moins exposés, expriment néanmoins un manque crucial de reconnaissance.

En mairie également, l'accueil du public est parfois confronté à des comportements stressants de la part des administrés, qui ne comprennent pas toujours le fonctionnement de l'administration.

LES AGENTS EN CONTACT AVEC LE PUBLIC SE SENTENT IMPUISSANTS FACE À LA DÉTRESSE SOCIALE

La situation de la montée de la violence dans les rapports quotidiens est particulièrement sensible dans les villes moyennes, où se trouvent en général les quartiers en difficulté.

Comment agir ?

La question de la gestion et de la prévention des risques et des souffrances au travail est donc posée. Depuis 2002, le document unique impose aux employeurs d'évaluer les risques psychosociaux. Des accords nationaux, puis une directive européenne devront faire suite à l'accord-cadre signé par les partenaires sociaux au niveau européen sur la prévention et la prise

en compte du stress. Les organisations publiques doivent se doter d'outils pour mener à bien ces obligations. Face à leurs spécificités, certaines collectivités ont déjà mis en place des dispositifs avec un certain succès.

Ainsi, les dispositifs de développement de la mobilité interne ou de GPEC permettent de développer les perspectives de carrière des agents. Les démarches de prospective sur les métiers et de fidélisation des agents sont aujourd'hui une nécessité économique. Ne nous y trompons pas, le développement d'une forte mobilité est un enjeu essentiel dans la lutte contre la souffrance au travail. Elle permet aussi de lutter contre l'inertie de la structure et de s'adapter aux mutations profes-

sionnelles de plus en plus rapides auxquels ils sont soumis (textes législatifs et réglementaires, progrès technologiques, modes de relation aux publics et partenaires, etc.). De plus en plus de collectivités se sont ainsi lancées dans des dispositifs permettant de « recycler » les agents usés par des années de travail à des postes difficiles, dans la propreté publique, les cantines scolaires ou les centres de loisirs.

Ces dispositifs ne sont pas toujours aisés à mettre en œuvre, notamment parce qu'ils supposent de trouver aux agents une place compatible avec leurs capacités professionnelles et leurs souhaits, et éviter l'impression d'être « mis au placard ».

Ces démarches de réorientation professionnelle demandent en par-

À ROUEN, UN DISPOSITIF CONTRE LE HARCÈLEMENT MORAL

La ville de Rouen a adopté un dispositif contre le harcèlement moral en plusieurs parties :

- signature entre les organisations syndicales et l'adjoint au maire chargé du personnel (président des séances du CHS) d'une charte de prévention et de gestion du harcèlement au travail (Charte H) ;
- mise en place d'une commission de suivi des situations déclarées de harcèlement présumé au travail. La commission est composée de deux représentants des organisations syndicales, des médecins profession-

nels, d'une conseillère municipale chargée de ces questions, du DRH, du responsable du pôle médico-social et d'un DGA ;

- mise en place d'un questionnaire ou d'une grille de déclaration des situations de harcèlement présumé au travail auprès des médecins professionnels ;
- tenue d'une demi-journée d'information et de sensibilisation des cadres de la ville (A, B, C +) sur les risques juridiques du harcèlement moral.

Contact : René Canfin, DGA, 02 35 08 69 93.

ticulier un effort important, et parfois coûteux, de formation.

L'absentéisme : un signe qui ne trompe pas

Les gestionnaires des RH des collectivités devraient également porter une attention particulière aux indicateurs d'absentéisme, ainsi qu'au climat social. Des outils de veille doivent permettre d'appréhender l'absentéisme, quelle que soit sa forme - absences répétées, absences de plus en plus longues - et d'en rechercher les causes. Le manque de comptabilisation des agents grévistes territoriaux par la

DGCL doit ainsi être pallié dans les collectivités, par des évaluations locales de la participation des agents aux mobilisations.

En direction des agents, la communication interne est un outil essentiel

pour accroître la vigilance des agents sur leurs propres signes précurseurs de mal-être. Une remarque déplacée d'un usager, l'accroissement temporaire de la charge de travail dû à l'absence d'un collègue, l'absence de signes de reconnaissance de la part d'élus... les sources de stress sont diverses et, prises une par une, peuvent sembler anodines. Mais en se cumulant, elles mènent à l'accroissement en nombre et en durée des arrêts maladie et à une désorganisation des services, qui coûtent cher à l'employeur... et aux agents sur qui

repose la charge de travail supplémentaire, ce qui est aussi une source de stress. Le mal-être au travail peut s'exprimer de différentes façons plus ou moins nocives pour l'individu et l'organisation. C'est le caractère chronique du phénomène qui en fait un facteur d'inefficacité organisationnelle.

Former et informer

La mise en place de formations en interne ou le recours à des organismes de formation peuvent aider à prévenir ces effets. Les formations ergonomiques de type « gestes et postures » permettent d'informer sur les TMS (troubles musculo-squelettiques) et font partie d'une démarche de prévention sanitaire. Les risques psychosociaux peuvent également être prévenus par des formations, non pas sur la « gestion du stress » en tant que tel, mais sur la compréhension des processus qui font des situations de travail des causes de souffrance, personnelle ou collective. Des outils de diagnostic existent donc. La première étape d'une intervention sur le stress consiste dans la clarification du concept, nécessaire du fait des différences entre les représentations que les individus se font du stress en fonction de leur catégorie d'appartenance ou de leur rôle professionnel. Des questionnaires-types (échelles de mesure du stress par exemple) existent, qui peuvent servir d'outils de diagnostic ou de veille, tels que l'échelle de stress

perçu de Cohen (1983) ou l'échelle de stress psychologique de Lemyre et Tessier (1988, 1990, 2002).

Ainsi, des projets de mise en œuvre de démarches de prévention et de diagnostic sur la souffrance au travail peuvent être utiles. Elles sont d'actualité, en entreprises comme en collectivités, dans le privé comme dans le public, où elles permettraient d'éviter de nombreux maux individuels et dysfonctionnements organisationnels. ■

LE DOCUMENT UNIQUE IMPOSE AUX EMPLOYEURS D'ÉVALUER LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX.

« DES FACTEURS TROP SOUVENT NÉGLIGÉS »

En matière de souffrance au travail, on néglige trop souvent trois facteurs :

- le déficit de management ;
- le mauvais fonctionnement organisationnel ou les changements organisationnels incessants, plus ou moins arbitraires et/ou dépourvus de sens aux yeux des agents ;
- le fait que les difficultés au travail sont de plus en plus vécues dans l'isolement et sur un registre névrotique, en raison de

l'effritement des solidarités collectives et de l'absence d'espaces ou d'opportunités de symbolisation, de mise en mots de ses difficultés, de sa souffrance : où et à qui parler ? Se confier ? etc.

Bernard Lorreyte, Bernard Lorreyte Conseil
bernardlorreyte@wanadoo.fr

Lire également les deux tribunes de Bernard Lorreyte sur www.territorial.fr, rubrique « presse en ligne », puis complément rédactionnel n° 778.

LE STRESS AU TRAVAIL : APPROCHE REGLEMENTAIRE ET INTERVENTIONS

■ Approche réglementaire

Depuis 1991, en application de la directive-cadre européenne 89/391/CEE, la loi définit une **obligation générale de sécurité qui incombe au chef d'établissement** (article L. 4121-1 du Code du travail). Il revient à l'employeur d'évaluer les risques, y compris psychosociaux, et de prendre les mesures nécessaires pour assurer et protéger la santé physique et mentale ainsi que la sécurité de ses salariés. Cette obligation générale repose sur une approche globale de la prévention des risques professionnels. A l'inverse de l'approche réglementaire qui avait prévalu avant les années 1990, il ne s'agit plus de rechercher la conformité à des obligations précises mais d'obtenir le résultat attendu (garantir la sécurité et la santé physique et mentale des salariés).

En France, il n'existe pas de réglementation spécifique à la prévention du stress au travail. Toutefois, sur la base de l'approche globale de la prévention des risques professionnels qui prévaut depuis 1991, l'absence de réglementation particulière relative à un risque spécifique n'induit pas un droit à l'inaction.

Pour organiser la prévention du stress en entreprise, le chef d'entreprise peut donc s'appuyer sur les principes généraux de prévention qui peuvent guider son action quels que soient les risques. Parmi ces principes (article L. 4121-2 du Code du travail), figurent notamment la nécessité :

- d'adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail, ainsi que le choix des équipements de travail et méthodes de travail et de production, en vue notamment de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur l'homme.
- de planifier la prévention en y intégrant dans un ensemble cohérent la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambients, notamment en ce qui concerne les risques liés au harcèlement moral (tel qu'il est défini à l'article L. 1152-1 du Code du travail).

Pour mettre en œuvre sa stratégie de prévention, le chef d'établissement doit pouvoir recevoir l'appui et le conseil du service de santé au travail.

Au-delà de ces dispositions générales, la prévention du stress au travail pourra également s'appuyer sur des réglementations particulières visant la prévention de certains risques susceptibles de constituer des sources de stress. C'est notamment le cas :

- de la prévention des risques dus au bruit (articles R. 4431-1 à R. 4431-4 et suivants du Code du travail),
- de la prévention des risques liés au travail sur écran (articles R. 4542-1 à R. 4542-19 du Code du travail),
- de dispositions réglementaires relatives à certains modes d'organisation du travail, dispositions destinées à en limiter les effets pour les salariés (travail de nuit, travail en équipe de suppléance et travail posté),
- de dispositions relatives aux relations de travail (principe de non-discriminations, non-discrimination syndicale, interdiction du harcèlement moral et obligation de le prévenir).

Ce cadre réglementaire permet ainsi d'apprécier les infractions qui pourront éventuellement être réprimées. Ce sont moins les effets du stress en tant que tels qui seront appréhendés mais bien le non-respect d'obligations particulières de prévention (non-respect des prescriptions obligatoires relatives au bruit, au travail sur écran) ou la caractérisation d'infractions précises (agissements de harcèlement moral). La responsabilité pénale de l'employeur pourra être engagée sur la base du Code du travail ou du Code pénal.

Sa responsabilité civile pourra être recherchée en cas de faute inexcusable.

En dehors des dispositions générales et des réglementations particulières, il existe un accord cadre européen sur le stress au travail, signé par les partenaires sociaux européens le 8 octobre 2004. Cet accord attire l'attention sur les risques liés au stress et sur les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour prévenir ces risques.

Cet accord a été transposé en France par un accord national interprofessionnel sur le stress au travail, signé le 2 juillet 2008 et rendu obligatoire pour tous les employeurs par un arrêté ministériel du 23 avril 2009.

De même, un accord interprofessionnel, signé par les partenaires sociaux le 26 mars 2010, invitent les employeurs à prévenir les risques liés au harcèlement moral et aux violences au travail.

■ Types d'interventions

D'autres types d'actions sur le stress au travail existent, avec des effets plus ou moins durables : gestion individuelle du stress (renforcer la résistance des salariés) et prise en charge des salariés en souffrance. Cependant, les actions de prévention collective sont à privilégier car elles sont plus efficaces dans le temps.

□ Renforcer la résistance au stress des salariés

La gestion individuelle du stress n'est pas centrée sur le travail mais cherche à renforcer la résistance des salariés à des situations de travail potentiellement stressantes pour eux :

- Des programmes de développement personnel (ou gestion individuelle du stress) associent souvent relaxation et techniques inspirées de la psychothérapie cognitive et comportementale. Ils visent à réduire l'état de stress d'une personne en modifiant la façon dont cette personne perçoit sa situation de travail.
- Des formations à la gestion des conflits ou à la détection précoce des agressions sont proposées aux salariés en contact direct avec un public parfois hostile.

Ces actions peuvent être efficaces pour les professionnels exposés à des situations de tension, en raison de la nature même de leur activité : contact direct avec le public, confrontation à la détresse, la souffrance, la maladie ou la mort...

Leur mise en place s'intègre en général au plan de formation de l'entreprise, ce qui est simple, flexible, peu coûteux, et non perturbant pour l'organisation. Mais attention ! De telles actions ne s'attaquent pas aux sources du problème, et leurs effets bénéfiques ne se maintiennent pas dans le temps. A moins de les associer à des actions sur les sources de stress au travail...

□ Prendre en charge les salariés en souffrance

Il s'agit ici de prendre en charge d'un point de vue médical et/ou psychologique des personnes qui souffrent déjà de troubles de santé dus au stress et qui ne sont plus en mesure de faire face aux contraintes imposées par leur travail. L'objectif est d'éviter que leur état de santé ne se détériore davantage. Les actions qui relèvent de cette catégorie sont des réponses d'urgence.

Indispensable dans certains cas, ce type de réponse est loin d'être suffisant. Pour permettre une réelle démarche de prévention, les actions de prise en charge des personnes en souffrance doivent déboucher sur une réflexion concernant les sources de stress : pourquoi telle personne en est-elle arrivée là ? Son état s'explique-t-il « seulement » par une fragilité ou des difficultés personnelles ? D'autres personnes de son entourage professionnel présentent-elles les mêmes difficultés, même moins exacerbées ? Peut-on établir un lien entre ces difficultés et les conditions de travail ?

INRS - 15 décembre 2010.