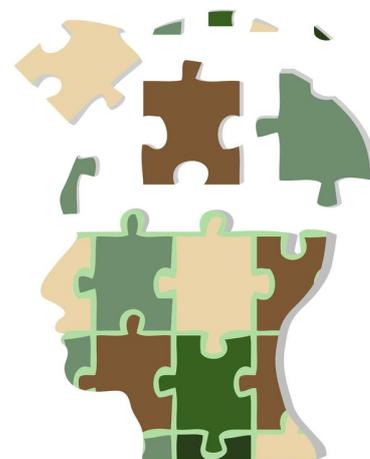


PRÉVENIR LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX PAR UNE ORGANISATION ATTENTIVE À LA PLACE DE CHACUN



*Quelques principes pour
un bon fonctionnement
des petites et moyennes
collectivités territoriales*



Le bien-être au quotidien pour nos concitoyens repose principalement sur les collectivités territoriales. L'implication des élus locaux et des agents territoriaux est importante sur diverses activités d'intérêt général liées au cadre de vie comme la voirie et les espaces verts, la distribution d'eau potable et l'assainissement, la mise à disposition d'équipements sportifs et culturels... Elle est également indispensable pour la mise en œuvre des services à la personne comme l'accompagnement péri-scolaire, le maintien à domicile de personnes âgées, l'aide aux personnes démunies. **Le bon fonctionnement du service public local est donc essentiel à la cohésion sociale.**

La mise en œuvre de telles missions de service public local ne peut s'effectuer qu'en « bonne intelligence » entre les élus locaux et les agents territoriaux, sinon la forte attente extérieure devient une pression interne excessive qui expose les personnels à des risques réels pour la santé. Pour les collectivités de moins de 50 agents, la diversité des missions à assurer est un défi permanent, tant il est difficile d'ajuster les moyens aux objectifs. Pourtant les autorités territoriales, en charge des conditions de travail de leur personnel, doivent veiller à cet équilibre.

Des situations stressantes, des instructions contradictoires, des conflits non gérés, des changements incessants, un manque de reconnaissance génèrent une souffrance au travail préjudiciable au service aux habitants. **Le bien-être au travail des agents est un élément fort de la qualité du service public.**

En cette période d'efforts budgétaires, il convient de garder les valeurs humaines comme boussole. Les partenaires sociaux réunis régulièrement au Village des collectivités ont souhaité faire mesurer à tous l'importance de ses enjeux. Pour ne pas se contenter d'un diagnostic, avec l'aide des intervenants du CDG 35, ils ont formulé une série de recommandations concrètes introduites par des schémas éclairants.

A chacun maintenant de se saisir de cet outil, d'engager le dialogue pour **faire vivre sur chaque territoire une « collectivité » au service de tous !**

Marie-Thérèse AUNEAU

Présidente du Comité technique départemental

Jean-Claude HAIGRON

Président du CDG 35

Ce guide résulte de l'implication déterminée des représentants du personnel et des élus à diminuer les tensions au travail dans la durée. Les membres des instances paritaires constatent de **fréquentes incompréhensions dans les petites collectivités entre les élus et les agents**. Des situations dégradées sont alors soumises à l'arbitrage des partenaires sociaux qui peuvent difficilement résoudre les problèmes à distance.

Dès 2010, la montée d'un certain malaise au travail a été signalée. En 2011, une vaste enquête a été entreprise pour mieux cerner le phénomène. Près de 4000 agents y ont participé, dénotant une réelle attente des personnels vis-à-vis du comité technique et du CDG.

Ces préoccupations sont prises en compte lors des interventions des consultants en organisation, des conseillers en prévention et des médecins du travail. Les organisations syndicales et les réseaux d'élus s'efforcent également de remédier aux difficultés ressenties sur le terrain.

Ce guide, co-écrit en 2012 par les intervenants du CDG et un groupe de travail issu du comité technique paritaire départemental, se centre sur la nécessaire clarification des rôles des acteurs au sein des organisations territoriales. Grâce à ses nombreux schémas, il a vocation à **encourager le dialogue sur les conditions de travail dans toutes les structures**. En prolongeant l'enquête, il représente une étape dans une démarche globale de prévention des tensions au travail.

Ne prétendant pas aborder toutes les facettes des risques psychosociaux en collectivités, il pourra être complété par d'autres actions et recommandations, notamment sur l'usage des courriels et sur les modes de management.



INTRODUCTION

Ce recueil de « *Principes pour un bon fonctionnement des petites et moyennes collectivités territoriales* » s'inscrit dans une démarche pluriannuelle de prévention des risques psychosociaux. Ce projet a débuté par les réflexions des représentants du personnel et des élus dans les différentes instances paritaires. Ces débats ont suscité les contributions des services du CDG 35 dans divers domaines d'expertise (prévention des risques professionnels, organisation du travail, conseil statutaire...). Le comité technique départemental, en charge des conditions de travail dans les collectivités de moins de 50 agents, a décidé le 14 mai 2011 de lancer une vaste enquête pour mieux connaître le ressenti des territoriaux sur le terrain.

Le questionnaire finalisé début juillet a été soumis aux autorités de chaque collectivité de moins de 350 agents pour les inviter à s'associer à l'enquête. 64 % des élus ont ainsi donné leur accord à la diffusion du questionnaire, ce qui a permis de toucher 9 492 personnes, dont 41 % ont retourné leurs réponses. Soit un taux de retour important qui montre clairement l'intérêt des agents et des collectivités pour la démarche.

Ce formidable apport des répondants constitue une masse de données à analyser sous divers angles. L'un des enseignements principaux est l'étroite corrélation entre les indicateurs de santé et ceux liés à l'organisation du travail et à la reconnaissance. Même si chaque situation individuelle résulte de plusieurs facteurs dont des

caractéristiques familiales et personnelles, il est démontré statistiquement que les tensions au travail dégradent la santé en causant ou aggravant de multiples pathologies. Une synthèse des résultats de l'enquête, validée par le CTP départemental le 6 février 2012, est diffusée sur le site internet du CDG 35.

Le groupe de travail réuni en séminaire dès le 5 décembre 2011 a d'emblée dégagé des pistes d'actions pour remédier aux principales sources des dysfonctionnements. Parmi celles-ci, la dégradation des relations et la confusion des rôles sont apparues centrales. En effet, comment peut-il y avoir de la reconnaissance au travail si les personnes ne dialoguent pas et si les attributions de chacun ne sont pas claires ? Pire si les fonctions des uns et des autres se chevauchent ? La légitimité des élus à décider selon l'intérêt général et celle des agents à exercer leur métier dans la neutralité sont parfois prises en porte à faux par les demandes particulières et pressantes des habitants. Dans les petites collectivités, ces trois catégories d'acteurs s'interpénètrent régulièrement, compliquant singulièrement la donne...

Ce guide s'efforce ainsi de mieux comprendre la spécificité des petites et moyennes organisations territoriales à l'égard de ces tensions et de proposer des mesures importantes pour prévenir les dérapages. Résoudre ces malentendus ne supprime pas tous les risques psychosociaux mais permet assurément d'améliorer collectivement l'organisation du travail.

Selon le Bilan social, au 31 décembre 2011, les 541 collectivités d'Ille-et-Vilaine ayant entre 1 et 50 agents emploient environ 7 300 salariés. Une centaine seulement de ces structures ont un effectif supérieur à 20 agents (74 communes de plus de 2 000 habitants et 24 communautés de communes).



SOMMAIRE

1^{ère} PARTIE

Les risques organisationnels spécifiques aux petites et moyennes collectivités	5
A- Les risques psychosociaux, notions générales et particularités	5
B- Les types de dégradations des conditions de travail dans les petites organisations territoriales	7
C- Les risques de tension découlent principalement de l'originalité des « services publics de taille modeste »	9

2^{ème} PARTIE

L'analyse du triangle relationnel entre élus, agents et habitants	12
A- Les trois pôles du triangle : légitimité et complémentarité de chacun	12
B- Les dérives relationnelles possibles au sein du triangle	14
C- Les conséquences sur les agents des mauvaises régulations	16

3^{ème} PARTIE

Prévenir les dysfonctionnements	17
A- Connaître et reconnaître les objectifs communs et le rôle de tous	17
B- Animer un collectif de travail respectueux des contraintes de chacun	20
C- Comment faire face aux situations dégradées ?	22



Pour en savoir plus, consultez la page dédiée aux RPS sur le portail de la FPT en Ile-et-Vilaine :
[www.cdg35.fr/Accueil/Connaître le CDG 35/Les missions et projets/Les risques pscho-sociaux](http://www.cdg35.fr/Accueil/Connaître_le_CDG_35/Les_missions_et_projets/Les_risques_pscho-sociaux)
ou cliquez sur l'étiquette « LES RISQUES PSYCHO-SOCIAUX »
en bas de la colonne de droite sur la page d'accueil

UNE PRODUCTION COLLÉGIALE

La réalisation de ce guide résulte d'un travail collaboratif associant les deux collèges du Comité Technique Paritaire, des spécialistes du Centre de Gestion et des experts associés. Cette démarche n'aurait pas été possible sans le succès préalable de l'enquête sur les conditions de travail dans les collectivités.



Les membres du groupe de travail tiennent donc à remercier les élus des 389 collectivités qui ont diffusé le questionnaire en juillet 2011 et les 3 922 personnes qui ont bien voulu prendre le temps de répondre à toutes les questions sur leur situation, leurs activités, leur ressenti et leur santé. Leur confiance a permis de constituer une base de données riche et dense, très représentative de la variété des métiers et des organisations des collectivités petites et moyennes. L'élan généré par ce taux élevé de réponses a mobilisé le groupe de travail durant une année pour aboutir à ce guide combinant témoignages, analyses et recommandations.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

> Membres issus du CTP

Représentants des collectivités

Marie-Thérèse AUNEAU (Présidente du CTP départemental, maire de Saint-Aubin-du-Cormier, conseillère générale), Jean CARIO (Conseiller municipal de Pipriac), Joël HARDY (Maire de Vieux-Vy-sur-Couesnon), Alain HERVÉ (ancien Secrétaire Général du CDG 35), Annie PIVETTE (Maire de Ercé-près-Liffré).

Représentants du personnel

Françoise BORODINE (SUD), Jean-Yves BROUARD (FO), Séverine LECOUFLE / Bruno LE COURTOIS (CGT), Patrick LOUVEL (CFTC), Florence RIVARD (CFDT).

Secrétariat du CTP : Agnès BERNARD

> Membres intervenants du CDG 35

Catherine BODIN (Consultante en organisation), Séverine GAUBERT (Responsable Service Statuts-Rémunération), Karine MANCHEC (Correspondante Handicap, psychologue du travail), Sylvie SOYER (Responsable Service Conditions de Travail), Laurent ZAM (Directeur Général Adjoint).

> Experts associés

Hélène GOUESNARD (Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail de Bretagne (ancienne CRAM), Alain CHEVANCE (Agence Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail), Katell MONNIER (stagiaire préparant un master de psychologie du travail).



Les risques organisationnels spécifiques aux petites et moyennes collectivités

A- Les risques psychosociaux, notions générales et particularités

23 % des répondants à l'enquête réalisée auprès des collectivités d'Ille-et-Vilaine ont déclaré ressentir un mal-être au travail. Cela peut prendre des formes diverses comme l'isolement, la surcharge ou les conflits. Le terme global de stress peut désigner ces tensions qui ont des conséquences néfastes sur la santé et le travail réalisé.

Les notions de souffrance au travail sont assez bien cernées cliniquement et juridiquement. Le stress est considéré comme la deuxième cause d'absentéisme, à l'impact

économique considérable. Ses symptômes et ses conséquences sont bien connues sur le plan médical, notamment à travers le « burn out ». Au delà du stress, on relève aussi des violences internes (conflits, harcèlement) ou externes (agressions). Cependant ces définitions ont tendance à ramener au facteur humain individuel dégagees du contexte organisationnel. Elles recouvrent des **troubles psychosociaux** avérés qui renvoient à des procédures de réparation et des recherches de responsabilités, pénales le cas échéant, plutôt qu'à des démarches de prévention.

La définition du stress selon l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

(Accord cadre signé entre les partenaires sociaux le 8 octobre 2004 à Bilbao)

« Un état de stress survient lorsqu'il y a déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes que lui impose son environnement et la perception des ressources pour y faire face ».

Cette définition s'applique à toutes les organisations professionnelles publiques ou privées de l'Union Européenne.

Pour éviter que les troubles ne surviennent, il faut remonter aux sources des difficultés, souvent multiples et collectives. Dans cette perspective, on parle de **risques psychosociaux** qui désignent les situations potentiellement dangereuses. Ces « RPS » correspondent à l'ensemble des éléments constituant l'environnement professionnel qui sont susceptibles de placer les personnes en situation de souffrance au travail. Ces éléments ou facteurs sont liés au contenu du travail, à l'organisation, aux relations, à l'environnement physique, et à l'évolution technologique. Plus précisément :

- Les facteurs liés au **contenu du travail** correspondent aux activités exigeant de traiter un très grand nombre d'informations, surcharge ou sous-charge de travail.
- Les facteurs liés à **l'organisation du travail** peuvent être l'absence de contrôle sur ses tâches, les imprécisions organisationnelles, les exigences contradictoires, une mauvaise communication.
- Les facteurs liés aux **relations de travail** correspondent au manque de soutien de la hiérarchie, à la faible solidarité entre collègues, au « management » peu participatif, à une reconnaissance du travail insuffisante.
- Les éléments liés à **l'environnement physique** (bruit, chaleur, mauvaise conception des lieux...) sont aussi des éléments à considérer comme facteurs de risques psychosociaux.
- Enfin, les facteurs liés à **l'évolution technique et technologique** correspondent à l'utilisation croissante de nouvelles techniques de travail et d'équipement, de technologies de communication à distance qui permet l'individualisation de l'activité professionnelle ; des outils modifiant en profondeur la nature des relations de travail.

La notion de risques psychosociaux apparaît donc plus globale. Si elle est parfois floue, elle présente l'avantage de se focaliser sur les conditions de travail, c'est-à-dire ce sur quoi l'employeur a prise pour réduire l'exposition aux risques.

RISQUES PSYCHO-SOCIAUX, COMMENT AGIR ?

(Extrait du PV de la réunion du groupe de travail CDG /CTP du 9 mai 2011)

L'accent doit être mis sur l'**analyse des "facteurs de risques"**. Pour les spécialistes en prévention, l'erreur habituelle est de se centrer sur l'individu (même s'il faut porter secours aux victimes). En général, la révélation des phénomènes psychosociaux est tardive. Les troubles se manifestent brutalement, très longtemps après leur genèse. Du coup l'analyse des circonstances, empreinte d'émotions, se concentre à tort sur les événements récents alors qu'il faudrait observer sur une longue durée et avec objectivité les dysfonctionnements du travail.

Pour résumer, **les RPS sont souvent décrits comme une pathologie de la solitude**, c'est-à-dire que le salarié est abordé isolément alors que nécessairement le travail est un processus collectif. En effet, même un agent seul exerce pour quelqu'un (donneur d'ordre, supérieur) vers quelqu'un (destinataire du service, usager) selon des procédures définies par d'autres. La qualité du travail reposant sur plusieurs personnes, sa dégradation implique une chaîne de responsabilités.

Face aux exigences du travail (délais, complexité, interruptions...) et son déficit émotionnel (diminution des contacts, absence de procédure pour évacuer son stress), la prévention passe par la restauration du soutien social au travail (aide donnée avant d'être sollicitée) et par **3 formes de reconnaissance à encourager** (utilité par la hiérarchie, beauté par les pairs, gratitude par les bénéficiaires) en évitant les conflits de valeur (consignes contradictoires, fausse autonomie, "surqualité").

Les notions liées aux risques psychosociaux peuvent également être illustrées par des situations professionnelles. Par exemple, dans une structure telle qu'un EHPAD, les pratiques professionnelles sont guidées, entre autres, par de nombreuses normes d'hygiène et des contraintes temporelles. L'aide-soignante doit mobiliser des ressources cognitives pour traiter à la fois les informations concernant :

- l'action (le travail proprement dit),
- les risques sanitaires et les normes d'hygiène,
- la détresse et/ou la souffrance psychologique de certains résidents...

L'agent doit faire appel à plusieurs registres de savoirs, savoir-faire et savoir-être sur différentes échelles de valeurs et/ou de travail bien fait. On mesure qu'il est difficile de gérer simultanément l'appel à ces talents multiples et la hiérarchisation entre eux.

Dans ce cas, on peut considérer que l'agent est exposé à un risque psychosocial particulier dénommé « **surcharge cognitive** ». Cette notion évoque une forme de saturation de consignes potentiellement contradictoires. Elle désigne un équilibre rompu entre les ressources physiques, émotionnelles et intellectuelles dont doit faire preuve la personne, avec sa situation de travail et les tâches qu'elle doit accomplir. Cette surcharge peut se manifester physiquement par un mal au dos, des tensions musculaires, et émotionnellement par un sentiment de détresse ou encore un stress. Ainsi, la surcharge cognitive favorise l'apparition d'accidents. Dès lors qu'elle s'installe dans la durée, le stress devient chronique et peut dégénérer en burn-out.

Pour une approche partagée des RPS dans les collectivités territoriales

(Synthèse de la première partie du séminaire CDG /CTP du 5 décembre 2011)

Les risques psychosociaux désignent les **déséquilibres dans les situations professionnelles susceptibles d'engendrer des souffrances au travail**. Ces dysfonctionnements ont des répercussions sur la santé car tout individu a besoin de contribuer dans de bonnes conditions à la vie en société pour se sentir bien. A l'inverse, les tensions, nuisibles à l'estime de soi, sont néfastes à la santé mentale et physique. Non régulés, les déséquilibres peuvent même engendrer des violences au travail.

L'employeur et la hiérarchie doivent donc prévenir et réduire les sources de dysfonctionnements pour créer des conditions propices à un service public local de qualité pour l'usager et l'agent.

Le point de départ est la prise en compte des décalages entre le ressenti des agents et l'organisation théorique des services. Le préalable étant la **reconnaissance d'un possible malaise au travail**, il convient de favoriser l'expression du personnel et d'être attentif aux différents signaux d'alerte. L'analyse des conditions de travail, comme par l'enquête menée par le CDG 35 en septembre 2011, fournit des indicateurs essentiels à la compréhension des difficultés. C'est en plaçant **les RPS au centre des discussions sur l'amélioration du service** entre agents, cadres et élus que des pistes de réduction des tensions inappropriées au travail seront entrevues.



B- Les types de dégradations des conditions de travail dans les petites organisations territoriales

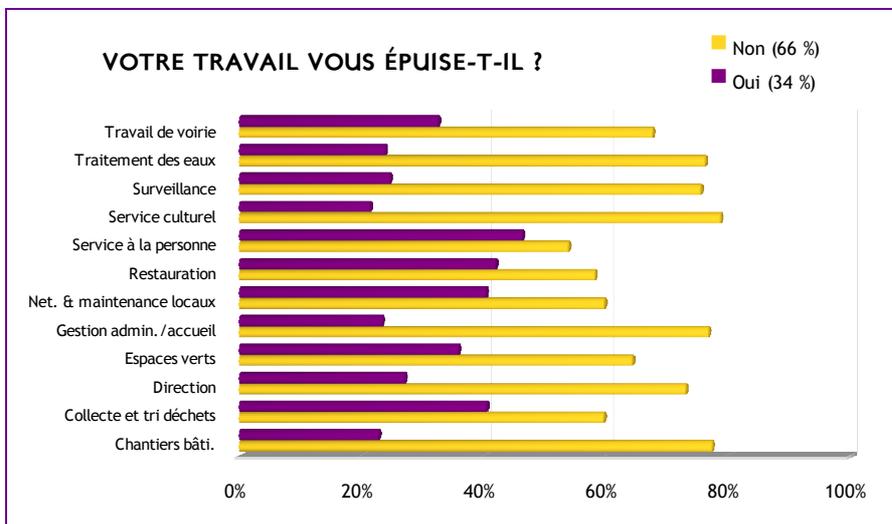
L'enquête sur les « conditions de travail » débutée en 2011 a permis de faire une photographie de la perception que les agents des collectivités territoriales ont de leurs conditions de travail. Le questionnaire a permis de mesurer différents facteurs comme la satisfaction au travail, l'épanouissement, la latitude décisionnelle, l'exigence mentale, la discordance entre les tâches confiées et les compétences, les risques physiques, la pression temporelle et le soutien des collègues.

La synthèse de l'enquête, disponible sur le site du CDG 35, révèle ce qui est apprécié par les agents d'Ille-et-Vilaine.

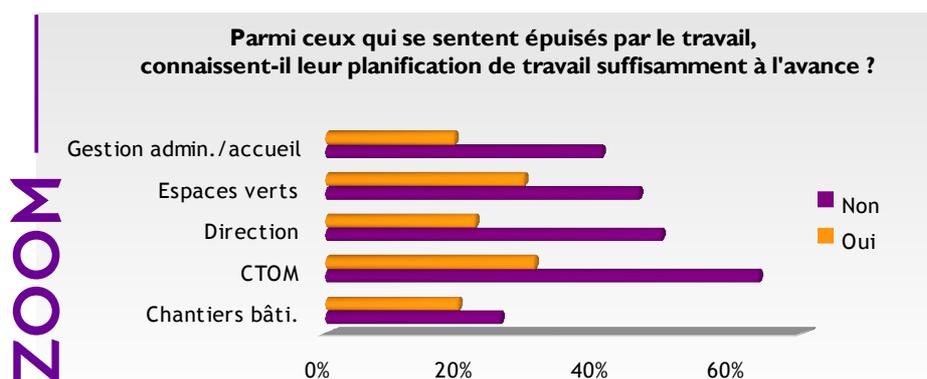
Par exemple, le soutien des collègues au travail ou encore des valeurs partagées sont l'expression d'une satisfaction au travail. Toutefois, ce diagnostic pointe également plusieurs points de vigilance.

Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-dessous, si les deux tiers des agents ne se déclarent pas épuisés par le travail, il n'en reste pas moins vrai que le tiers restant signale un niveau de fatigue préoccupant.

Cette remarque vaut pour l'ensemble des secteurs d'activité mais est accentuée pour les agents des secteurs « service à la personne », « restauration collective », « nettoyage et maintenance des locaux » et « collecte et traitement des ordures ménagères » (CTOM).



Qu'observe-t-on si l'on regarde encore de plus près ? Par exemple, de quelle manière les agents qui déclarent être épuisés par le travail apprécient-ils leur planification de travail ? Le graphique ci-dessous, qui est un extrait de l'analyse, illustre ce zoom.



Peut-on lier la connaissance tardive de la planification de travail avec la sensation d'épuisement au travail ? Les résultats montrent en effet que, quel que soit le secteur d'activité, ceux qui se sentent épuisés par la travail estiment majoritairement ne pas connaître leur planification de travail suffisamment à l'avance. Ces résultats tendent donc à montrer que l'organisation de travail a bien une incidence sur « le bien-être » des agents.

A la suite de cette enquête par questionnaire, plusieurs interviews d'agents, sur leur lieu de travail, ont été programmées. Plus précisément, les entretiens se sont déroulés avec des agents occupant un métier physique et, *a contrario*, avec des agents dont le métier n'est pas physique.

Cette distinction des secteurs a permis de nuancer l'exposition aux risques psychosociaux.

Ainsi, la complexité du travail est associée à un fort niveau de contrainte pour les agents de services administratifs et se traduit par l'intensité du travail et une attention soutenue. En revanche, pour les agents qui exercent un métier physique, la complexité de leur travail est caractérisée par l'intensité mais aussi par les ordres contradictoires qu'ils reçoivent.

La diversification et la complexification des tâches et l'obligation d'atteindre rapidement les objectifs dans son travail mettent à mal l'autonomie d'une part croissante des agents qui peuvent se trouver en situation de surcharge cognitive.

Ces évolutions peuvent rendre compte de l'augmentation, ces 20 dernières années, de la plainte de mal-être au travail. Ainsi, **l'autonomie et la reconnaissance** sont des dimensions qui ne prennent sens que dans des contextes professionnels et organisationnels particuliers.

Lorsque qu'un agent indique : « Je préfère la reconnaissance humaine à une prime. J'en ai besoin » ou « J'aimerais que mon responsable soit conscient que mon travail est accompli », ou encore de se sentir comme « (...) des pions, sans considération », cela montre sans conteste le manque de reconnaissance au travail.

Lors des interviews, la question de « **la reconnaissance au travail** » a été posée ; cette dimension s'avérant un facteur important dans l'activité professionnelle.

Plusieurs explications au manque de reconnaissance au travail peuvent être avancées :

agents et qui suscite en retour des attentes de contreparties mal satisfaites ;

- le manque de développement d'outils d'évaluation de leur activité empêche le reflet de leur activité réelle (absence de fiches de poste, d'évaluation annuelle, tâches réelles mal connues ou poste non reconnu...) ;
- la défaillance de la communication descendante qui alimente ce manque de reconnaissance.

Ces rencontres ont permis d'affiner le ressenti des agents sur la reconnaissance au travail, selon le poste occupé. Pour les uns, si la relation de confiance avec leurs responsables directs est instaurée, ils regrettent la **faiblesse de la communication avec leur direction** et, par conséquent, estiment ne pas être suffisamment soutenus dans leur travail.

« On n'a pas de soutien de notre responsable. Il fait plus confiance aux usagers qu'à nous et dit tout et son contraire ». « Le chef est toujours pressé et n'a pas le temps de nous écouter. On manque de responsables à venir nous voir ». (agents de déchetterie).

« Entre notre travail et leur réalité, il y a un monde ». « Il y a un manque de communication, ou plutôt un problème de circulation de l'information ». « Ici, ils ne font pas attention qu'il y a un travail de fait, il n'y a aucun respect. On nous ignore et on ne reconnaît pas notre travail »... (agents d'accueil et/ou gestion administrative).

Pour les autres, s'ils estiment recevoir des consignes claires de la part de leurs responsables et de leur direction, le manque de reconnaissance au travail s'exprime davantage par le **sentiment de ne pas être écoutés**, un manque qui est très probablement à mettre en lien avec les disponibilités réduites des responsables.

On le voit, la reconnaissance au travail est une des clés de voûte pour prévenir les risques psychosociaux. Il ne s'agit pas que de personnalités qui interagissent. Il faut également prendre en compte les contraintes qui s'imposent à tous et communiquer sur tous les arbitrages. Par exemple, le choix des élus de diminuer le niveau de prestation à servir aux habitants pour des raisons budgétaires (fréquence de tonte, prix des denrées à la cantine, plages d'ouverture des accueils...) peut être perçu comme une baisse de qualité? voire un déni de leur métier par les agents attachés à ce qu'il jugent être "un travail de qualité".

Les métiers des petites et moyennes collectivités territoriales peuvent être considérés comme des métiers exigeants : le regard des usagers, l'agressivité dont certains font preuve, les dépenses physiques et émotionnelles pour les uns, les dangers physiques, la solitude ou l'isolement, le sentiment du manque de soutien des collègues ou des équipes dirigeantes pour les autres.

Chaque secteur d'activité, chacun des métiers a ses propres risques et il convient à chaque acteur d'en prendre conscience et de tenter de mettre en place des solutions pour que travailler ne soit plus aussi synonyme de malaise.

C- Les risques de tension découlent principalement de l'originalité des « services publics de taille modeste »

Au moment où les plans sociaux se multiplient dans le secteur privé confronté à la concurrence, aux pressions commerciales, aux exigences de rentabilité des actionnaires et aux perspectives de délocalisation dans certains secteurs, il peut paraître curieux de s'interroger sur les conditions de travail dans des services de proximité assurés par des personnels relevant de la fonction publique. Les risques psychosociaux sont souvent associés aux organisations de travail déshumanisées comme les plateformes d'appels téléphoniques ou les chaînes de production industrielles répétitives.

Pourtant les services de médecine professionnelle sont catégoriques : **les situations de détresse au travail se multiplient dans les collectivités petites et moyennes** occasionnant un rapide accroissement de diverses pathologies consécutives au stress. Les statistiques d'absentéisme confirment cette dégradation du bien-être au travail et alertent sur l'impact humain, financier et qualitatif sur le service public local.

Les indicateurs sont la **hausse des arrêts de travail et des maladies professionnelles** comme les troubles musculo-squelettiques (TMS) entraînant une baisse de productivité, des coûts directs et indirects pour la collectivité... Lorsque le cas est isolé, des explications externes peuvent être invoquées, mais lorsqu'il s'agit de phénomènes de groupe, les conditions de travail doivent être interrogées.

Les conditions socio-économiques (vieillesse des équipes, baisse des ressources = moindre capacité à remplacer ou étoffer les équipes) semblent plutôt défavorables. Cependant, ces contraintes financières subies par les responsables des collectivités devraient les conduire à se soucier davantage des relations au travail pour définir avec le personnel comment maintenir ou améliorer le service public.

LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL REPÉRÉE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(Extrait du PV de la réunion du groupe de travail CDG/CTP du 9 mai 2011)

Les représentants des organisations syndicales témoignent d'un "gros malaise" qui ne semble pas être pris en considération. Les agents sont "coincés" entre un public démuné qui n'a plus que les collectivités territoriales pour "déposer son paquet" et des employeurs locaux qui recherchent de l'efficacité sans se soucier des méthodes pour y parvenir.

Les agents qui ont intégré le service public pour ses valeurs ne s'y retrouvent plus quand leurs compétences et leurs idées sont négligées. L'absence de concertation est un "gâchis humain" et financier. L'organisation est souvent inadaptée, mise en place avec un tel niveau de maladresse et de manque d'humanité que l'on s'interroge parfois sur les intentions.

Beaucoup constatent un manque de préparation de l'encadrement : animer un collectif de travail ne s'improvise pas, on ne conduit pas des équipes comme on traite des dossiers. Éluder les aspects relationnels par timidité ou embarras conduit à les accroître.

Par rapport à d'autres structures, les collectivités sont confrontées à trois facteurs aggravants :

- **un management à 2 têtes** (la hiérarchie et les élus) complexe à coordonner ;
- **des règles très changeantes** ("retenir qu'on ne sait pas" oblige sans cesse à se référer à des expertises externes, ce qui fait perdre de l'autonomie, insécurise et ralentit = "crise de crédibilité") ;
- **une exigence croissante et immédiate des usagers** qui ont une image brouillée ou mauvaise des "fonctionnaires".

Les participants les plus anciens témoignent d'époques antérieures où les conditions de travail n'étaient pas satisfaisantes (48 heures hebdomadaires, peu de formation et de matériel) mais où le travail se caractérisait par la confiance, les rites collectifs, l'entraide et la convivialité. L'esprit de corps définissait une équipe se vivant comme une entité avec un souci de l'appartenance et des modes internes de fonctionnement pour réguler les difficultés en amont ou en aval.

La période actuelle se distingue par une perte de sens, une difficulté à se projeter dans l'avenir où chacun essaye de se protéger comme il peut (ex : la RGPP, la refonte de la carte intercommunale...). La peur de l'inconnu ou le manque d'information induit des attitudes défensives souvent individualistes où à tous les niveaux, on tend à diviser pour imposer des décisions et on gère les dossiers dans l'urgence à court terme (entre structures publiques, entre élus et services, entre cadres et agents, au sein des équipes...).

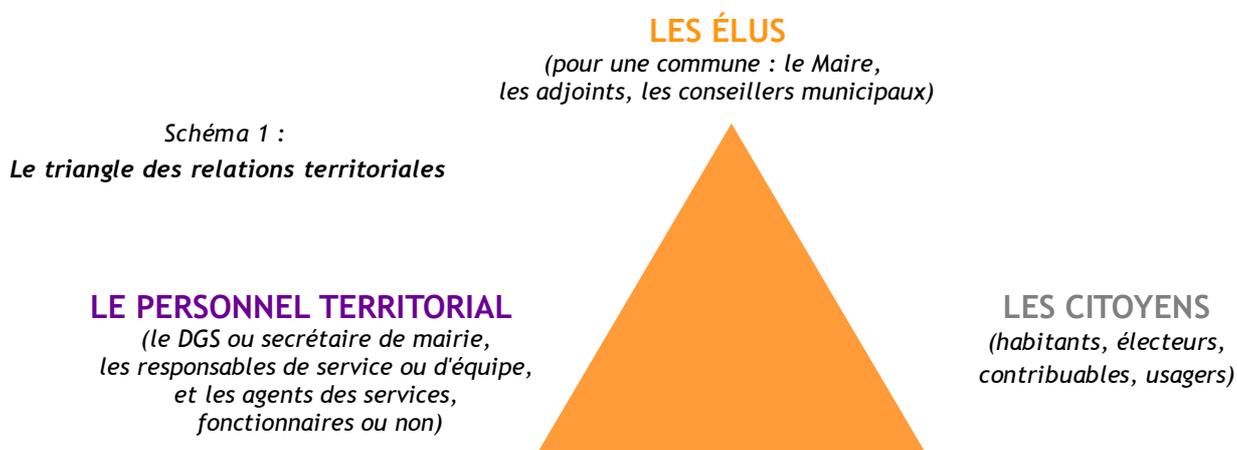
Les petites collectivités territoriales présentent des RPS spécifiques :

Caractéristiques organisationnelles des collectivités de moins de 50 agents	Atouts pour la participation des acteurs à la qualité du service public local	Contraintes managériales et risques psychosociaux associés
Organisation de taille réduite ou modeste : structure dite « simple » (= sans cadre intermédiaire)	Communication directe et quotidienne sur le terrain	Rôles peu formalisés, consignes souvent implicites, absence de réunions associant tous les agents
Polyvalence de la structure exerçant de nombreuses fonctions, assumant des activités très diverses	Intérêt des postes de travail non routiniers dont l'utilité au quotidien est palpable pour tous	Faible professionnalisation du fait de l'isolement (un agent par métier) et des difficultés à s'absenter pour se former ou participer à un réseau
Moyens limités de la collectivité	Inventivité, objectifs concrets, simplicité des procédures	Manque d'équipements adaptés, moindre progression de carrière, avantages sociaux réduits
Souvent plus d'élus que d'agents	Population bien représentée, mobilisation bénévole compensant parfois le manque de moyens	Risque de confusion des rôles lorsque les élus assurent des tâches techniques ou d'encadrement
Proximité du service sur le territoire	Connaissance des usagers, accessibilité du service	Travail haché et sous pression du regard des habitants, difficulté à exercer en toute neutralité
Personnel souvent domicilié sur place	Peu de temps de trajet : astreintes et emplois du temps discontinus moins pénalisants	Sollicitations parfois excessives, faible mobilité, situations pénibles pouvant « s'enkyster »
Élus, agents et habitants issus des mêmes familles, fréquentant les mêmes associations...	Prise en compte des situations personnelles, absence d'indifférence anonyme	Positionnements souvent ambigus, conflits interpersonnels pouvant durer et déborder sur la vie privée

Ce tableau indique que la proximité du personnel avec les élus et les habitants, susceptible de mobiliser l'ensemble des acteurs pour le bien-être de la communauté, peut aussi se transformer en microcosme oppressant pour peu que les rôles de chacun soient brouillés.

Selon le bilan social au 31 décembre 2011, 80 % des collectivités de moins de 50 agents sont des structures de moins de 20 salariés composées à près de 90 % d'agents de catégorie C. Les rares personnels de catégorie A ou B y exercent des compétences administratives ou techniques mais rarement des fonctions hiérarchiques (animation de réunions, déplacements sur le terrain, évaluations, recadrages). La question du rôle de l'encadrement, centrale dans les organisations plus grandes, est donc ici secondaire. Le secrétaire de mairie ou le responsable de petit syndicat intercommunal est souvent un agent parmi les autres. Il dispose de peu de moyens pour exercer un rôle de médiation entre le personnel et les élus. Le « management » des petites collectivités repose de fait sur le Maire ou le Président.

Les positions des trois types d'acteurs peuvent être représentées par un triangle :



Lors du séminaire CDG-CTP du 5 décembre 2011, plusieurs axes de travail sur les risques psychosociaux ont été explorés et regroupés au sein de deux thématiques :

- **L'environnement de travail** est un cadre général collectif déterminant pour la qualité de la production et le bien-être des personnels. Si chacun est responsable de l'accomplissement de ses tâches et dans une certaine mesure de son équipement, c'est l'employeur qui doit assurer un contexte général propice. Ces aspects souvent immatériels (l'ambiance, les valeurs, l'état d'esprit) ont, lorsqu'ils sont satisfaisants, une incidence très positive sur l'implication au travail. A l'inverse, ces facteurs peuvent de manière insidieuse dégrader profondément les conditions de travail avec un effet dévastateur sur la santé des agents.
- **L'organisation du travail** peut avoir un impact sur la présence de risques psychosociaux : difficultés à faire face à la charge de travail, à des exigences contradictoires ou à un manque de définition des objectifs, difficultés à trouver des marges de manœuvre dans son travail, manque de précisions de certaines consignes, exigences trop fortes, rythmes trop soutenu, moyens mal évalués...

Les RPS, un « chantier » à ouvrir pour retrouver le sens collectif

(Synthèse de la deuxième partie du séminaire CDG-CTP du 5 décembre 2011)

*Les membres du groupe de travail estiment urgent de communiquer pour **faire cesser le déni des RPS dans les collectivités** (« cela ne concerne pas que les entreprises du CAC 40, pas besoin de menace de délocalisation pour avoir un management anxiogène »).*

L'idée qu'il vaut mieux éviter le sujet car les aspects psychologiques, strictement personnels, peuvent amener l'encadrement et l'employeur sur un terrain glissant, susceptible de générer encore plus de plaintes est fautive et dangereuse. Empêcher l'expression des agents tend à culpabiliser davantage les personnels fragilisés jusqu'à ce qu'ils développent des pathologies graves sans signes avant-coureurs. Il est de la responsabilité de l'autorité territoriale de prendre en considération le ressenti du personnel à mesure des aléas, la gestion des mécontentements et la souffrance au travail.

Pour les participants, si la société ne va pas bien, c'est au service public local, "facilitateur de la vie collective" d'organiser les solidarités et de montrer l'exemple. Il est constaté que la "collectivité territoriale" devrait, comme son nom l'indique, être un organisme vivant où chaque élément interagit positivement dans un espace de solidarité.

*Il s'agirait de renverser l'individualisme ambiant, de **restaurer l'écoute, la confiance et le respect de l'autre**. A la base, il conviendrait de réapprendre à assumer les relations entre les acteurs d'un collectif de travail (l'instaurer puis l'entretenir). Le temps passé à dialoguer est de nature à construire le tissu nécessaire à l'activité et à l'harmonie de la société.*

Cette réflexion collégiale a également permis d'identifier des leviers diminuant l'exposition aux risques psychosociaux. A titre d'exemples, dans la gestion du changement, 3 phases sont indispensables :

- **un état des lieux** (l'analyse de ce qu'il faut modifier mais aussi les éléments à préserver) ;
- **une phase de pré-communication** (l'annonce des changements, leurs objectifs, les étapes) ;
- **une phase d'accompagnement** (pendant les transformations, confirmer les choses prévues, expliquer les inflexions au planning initial).

Aussi, les premières questions lors des changements d'organisation de travail portent souvent sur la notion de coût pour les usagers, des acteurs indispensables au fonctionnement des collectivités. De même, pour assurer la clarté des consignes et notamment la « bonne » transmission du message? c'est-à-dire la sécurisation des consignes, il convient de **mener une réflexion sur les conditions d'un bon fonctionnement du triangle élus, agents, usagers**.

5 IDÉES ESSENTIELLES SUR L'ÉTAT DES LIEUX

EN RÉSUMÉ

- > Un malaise au travail est mesuré avec une **fréquence significative** dans les petites et moyennes collectivités d'Ille-et-Vilaine.
- > Les risques psychosociaux de ces structures, bien spécifiques, sont principalement liés au **contexte relationnel** où les rôles s'interpénètrent fréquemment.
- > Les conditions de travail tendent à se dégrader avec l'**application de normes et de rythmes proches des organisations plus grandes** disposant de services spécialisés et de cadres.
- > L'**individualisation du travail** réduit les atouts propres aux petites organisations.
- > La **clarification des postures et des relations équilibrées** peuvent rétablir la solidarité nécessaire à la polyvalence et à la qualité de service.

L'analyse du triangle relationnel entre les élus, agents et habitants

Les petites collectivités constituent des collectifs de travail particuliers où l'on partage une histoire et souvent des valeurs communes comme dans une association locale. Les clivages hiérarchiques sont peu marqués comme dans une entreprise artisanale. Chacune constitue pourtant une administration définie par des règles précises qui assignent à chaque catégorie d'acteurs des fonctions bien distinctes. La confusion des rôles est susceptible de causer des dysfonctionnements pernicieux dégradant les conditions de travail et les prestations aux habitants.

A- Les rôles respectifs des acteurs

Les dirigeants de l'organisation sont élus comme dans une association, mais leurs fonctions bénévoles ne doit pas les amener à prendre une grande part dans les activités. Celles-ci sont confiées à des professionnels qui relèvent d'un statut de fonctionnaire. Les usagers de la collectivité sont principalement les habitants qui sont électeurs à partir de l'âge de 18 ans. Ainsi chaque catégorie d'acteurs apporte sa propre contribution au triangle selon l'origine de sa légitimité.



Chaque pôle du triangle est en liaison constante avec les deux autres dans le cadre d'échanges souvent informels. Il convient de remarquer qu'aucun acteur ne joue de rôle d'intermédiaire en faisant écran. Certes les élus sont les représentants des habitants mais les agents dispensent des services directement aux usagers. Inversement les usagers ont mandaté des élus mais s'expriment régulièrement auprès des agents (à l'accueil de la mairie, par exemple).

Le schéma ci-après explicite les trois relations qui constituent les côtés du triangle :

- La relation employeur /fonctionnaire
- La relation prestataire de service /usagers
- La relation élu local /citoyen

Chacune de ces trois relations se décompose en une palette nuancée de liens selon les postures correspondant aux différentes caractéristiques des acteurs. Pour que cela fonctionne durablement, il convient que chaque acteur reconnaisse le rôle de son interlocuteur et entretienne ainsi une forme de réciprocité dans ses échanges.

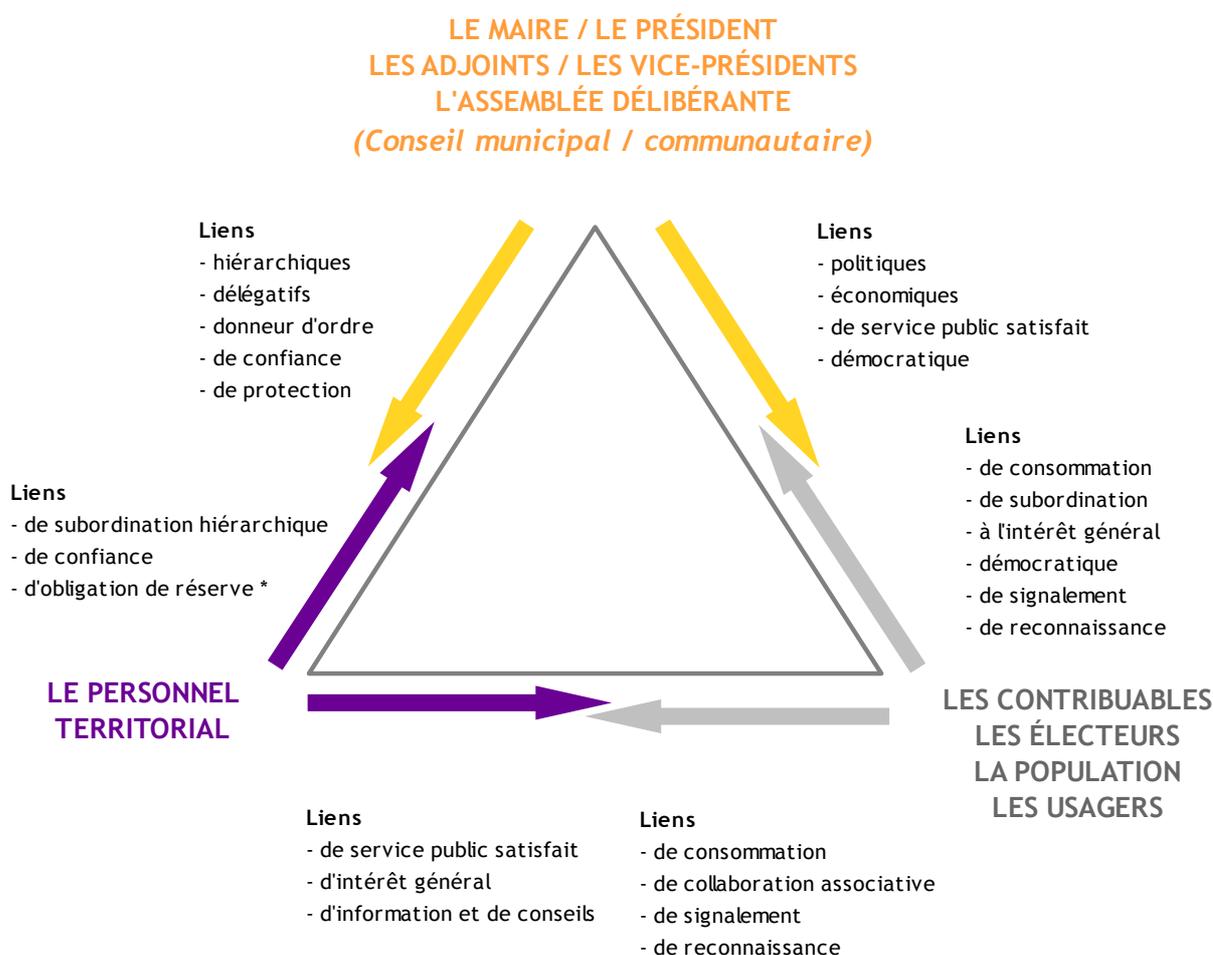


Schéma 3 : Des relations multiples et complémentaires

* Les missions de service public s'exercent dans le respect du cadre réglementaire des droits et obligations de tout agent public, notamment l'obligation de réserve, à savoir qu'elle lui interdit toute manifestation d'opinions ou de soutien qui ferait douter de la capacité de l'agent à respecter le principe de neutralité du service public.
 « Ce droit de réserve repose sur les principes de loyalisme, de neutralité et de subordination hiérarchique » (Circulaire DAGEMO/BCG 99-1/ du 05.01.1999 rectifiée par la circulaire du 24.12.2001).

B- Les dérives relationnelles possibles au sein du triangle

Lorsque les relations décrites plus haut se déséquilibrent et perdent en réciprocité, le triangle peut se tendre ou se déformer comme si l'un des pôles « tirait la couverture à lui ». La trop grande exigence d'un acteur et son manque d'attention aux contraintes des deux autres engendrent des « dérives relationnelles » qui constituent autant de risques psychosociaux typiques des petites et moyennes collectivités.

S'agissant d'échanges, il arrive fréquemment qu'en réaction à une attitude inadaptée, l'autre acteur modifie lui même son comportement dans le sens d'une dégradation de la relation.



Schéma 4 : Les dérives relationnelles

Dans un premier temps, la détérioration de la communication ne concerne qu'un seul côté du triangle. Par exemple, des tensions entre les usagers et les agents à la cantine ou à la déchetterie, des revendications du personnel non satisfaites par les élus, les habitants d'un hameau « remontés » contre les élus...

Mais souvent les litiges font tâche d'huile. Ainsi le troisième pôle, témoin de la mésentente du binôme qui se déchire, est fréquemment conduit à prendre partie. Le contexte particulier des petites collectivités où les proximités familiales, associatives, de voisinage interpellent les relations professionnelles ou citoyennes rend en effet difficile la neutralité dans la durée.

Lorsque le conflit se généralise, les événements sont interprétés subjectivement par les acteurs selon des systèmes de valeurs qui s'entrechoquent. On assiste parfois à l'enclenchement d'un cercle vicieux où les victimes se trouvent accusées et où le conflit se nourrit d'épisodes successifs qui échappent à tout contrôle. Les exemples d'agents boucs émissaires, d'élus isolés ou de constitutions de « clans » dans certaines communes ne sont malheureusement pas exceptionnels...

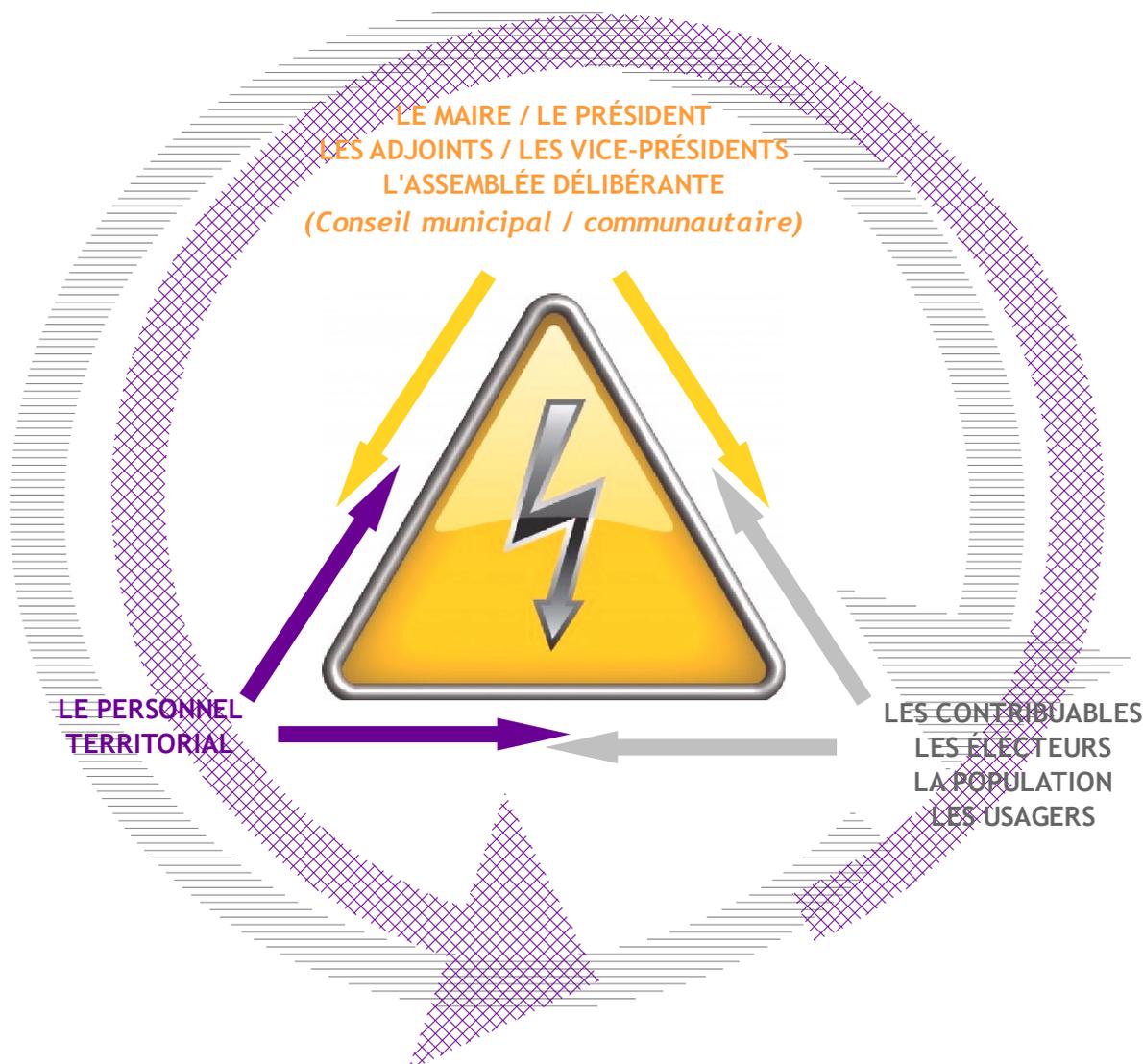


Schéma 5 : L'instauration d'un cercle vicieux

C - Les conséquences sur les agents des mauvaises régulations

Faute de respecter les positions complémentaires de chacun des acteurs, les rôles deviennent confus. La communication n'étant plus possible, les relations se dégradent et entraînent des conséquences souvent graves, impactant la santé des agents.

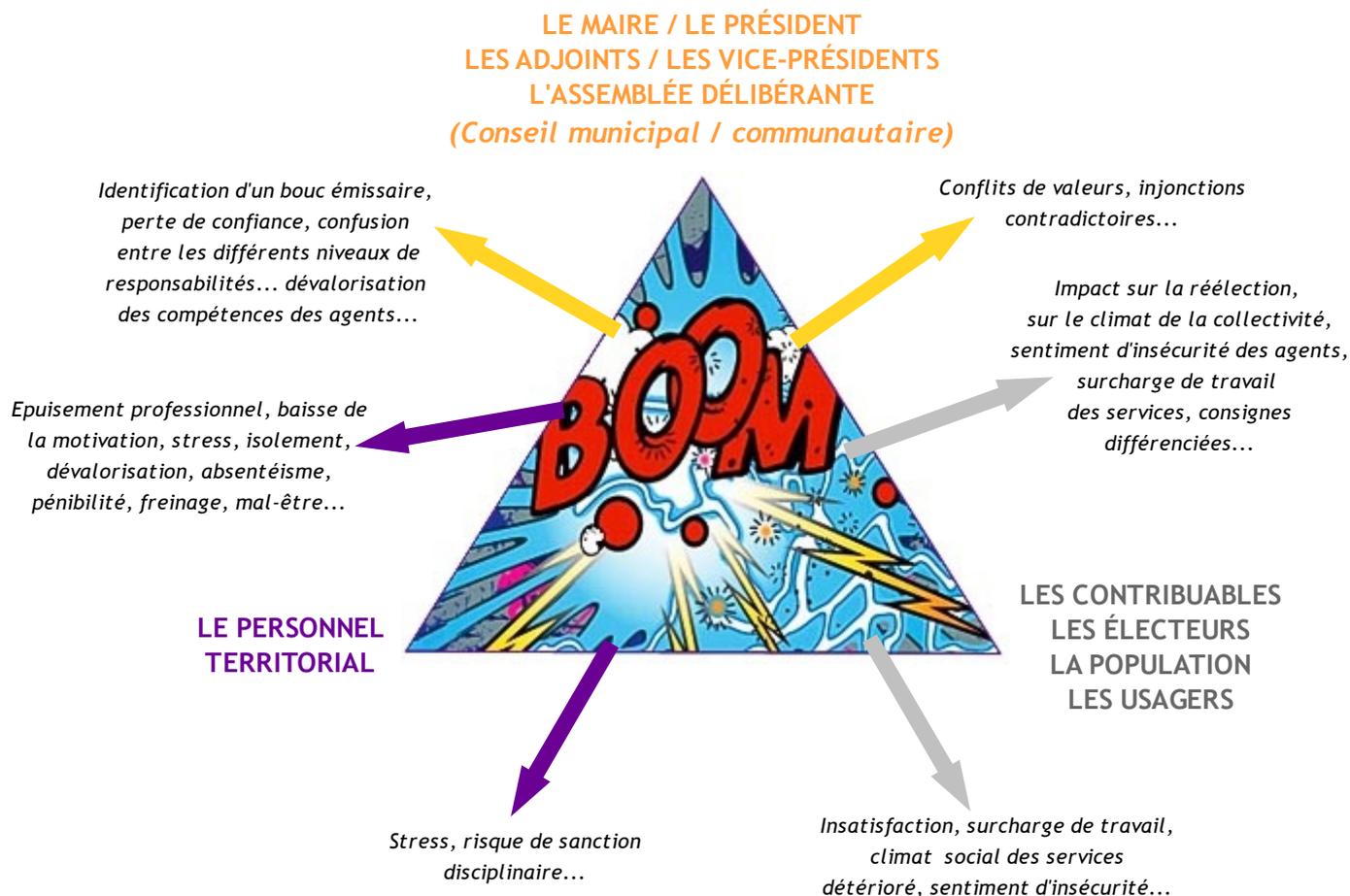


Schéma 6 :
Les troubles résultant de mauvaises relations

Ces troubles souvent constatés dans les petites et moyennes collectivités ne sont pas immédiatement compris comme des conséquences de dérives relationnelles. Les parties prenantes des conflits sont en général dans le jugement subjectif des personnes, estimant que la communication dégradée résulte de l'incompétence de l'autre à qui on conteste même sa légitimité.

Pourtant, les torts sont généralement partagés et la mauvaise qualité de relation est plus souvent la cause que la conséquence des troubles. Aussi la restauration des équilibres suppose que chacun revienne à une posture adaptée et respectueuse des complémentarités nécessaires au bon fonctionnement global.

**3 IDÉES ESSENTIELLES SUR LES RELATIONS
AU SEIN DES PETITES ET MOYENNES COLLECTIVITÉS**

EN RÉSUMÉ

- Un **rôle spécifique** pour chacun des acteurs qui doit respecter celui des autres.
- Le **déséquilibre des rôles** engendre des dérives relationnelles dangereuses.
- **Faute de régulation**, le fonctionnement collectif se dégrade et les individus adoptent des comportements inadaptés qui ont des répercussions sur la santé des personnes.

Prévenir les dysfonctionnements

Les recommandations concernant le fonctionnement des collectivités territoriales de taille modeste peuvent s'articuler sur trois plans complémentaires : la reconnaissance mutuelle des acteurs (prévention primaire), l'animation respectueuse d'un collectif de travail (prévention secondaire), la prise en compte des situations dégradées (prévention tertiaire).

Les deux premières sont à privilégier dans une logique de fonctionnement pérenne du service public local. Néanmoins en assumant la troisième, l'autorité territoriale se donne les moyens d'accompagner tous les acteurs vers un mieux être ensemble.

A- Connaître et reconnaître les objectifs communs et le rôle de tous

Dans un circuit décisionnel, il est important de comprendre comment peuvent interagir les divers jeux d'acteurs. C'est de la plus grande facilité d'accès au haut du triangle que découlera le plus ou moins grand pouvoir détenu par les élus, les fonctionnaires mais aussi les associations, les groupes de pression, les habitants.

Le fonctionnement interne de la collectivité est à explorer (les activités, les relations, les modalités d'organisation). Il s'agira alors de définir le rôle de tous les acteurs, de mettre en place des processus de communication, de définir des modalités d'organisation pour favoriser la transparence, de créer des espaces d'échanges.

1- Une organisation municipale et son projet de mandat

La décentralisation a conduit au développement simultané des compétences et responsabilités dans des domaines de plus en plus variés. Pour assurer leur mission d'intérêt général, l'équipe municipale s'organise.

Mais, dans la pratique, force est de constater que certains positionnements sont délicats notamment celui des adjoints vis-à-vis du maire. La délégation doit fixer avec précision les attributions déléguées, les adjoints devant rendre des comptes au maire. Dans ce cadre, l'adjoint devient l'interlocuteur principal du service tout en n'étant pas le supérieur hiérarchique du cadre responsable. Le maire demeure l'employeur et le directeur général des services dirige l'ensemble du personnel. Consciemment ou inconsciemment, l'adjoint peut avoir la tentation de prendre la place du responsable de service. En débordant de son rôle, l'adjoint va alors donner des ordres directs et court-circuiter la ligne hiérarchique.

Le mode de délégation influence les relations entre élus - usagers - agents. Une délégation verticale par secteur d'activité, fréquemment rencontrée dans les services publics de taille modeste, favorise le contact permanent avec les citoyens usagers (élu en charge de la culture, des sports ..). Une délégation transversale responsabilise sur une politique publique plus que sur un secteur d'activités. Par exemple, lorsqu'un élu aura en charge le secteur jeunesse, chaque projet concernera l'animation culturelle, le sport en direction de la jeunesse.

La relation avec les élus minoritaires est liée à la volonté des élus majoritaires de laisser s'impliquer la minorité dans la vie de la collectivité. En participant aux réunions, ces élus sont reconnus comme des interlocuteurs crédibles. Dans l'hypothèse inverse, une ambiance de défiance entre élus rejailit forcément sur les agents en les mettant en porte à faux.

L'adjoint a besoin du responsable de service pour mettre en application sa délégation. En formant un binôme trop soudé avec son élu de référence, en contournant la filière hiérarchique traditionnelle, le responsable de service pourra s'attirer les mécontentements du maire et du directeur général des services. Il fragilisera ainsi le positionnement de l'ensemble de son équipe.

Il en découle l'enseignement suivant :

➤ **Principe n° 1 : Clarifier les délégations pour une répartition connue des missions** (délégation entre élus, délégations des responsables de service)

En charge de la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils ont contribué à définir, les agents coproduisent l'action publique locale, les cadres ont alors pour mission de faire partager le projet de la collectivité à l'ensemble du personnel. Les cadres techniques et administratifs sont souvent associés aux réunions préparatoires aux décisions politiques. Ils présentent techniquement les dossiers et proposent des solutions. De par son expertise, le fonctionnaire peut peser sur le système décisionnel local.

Le responsable de service participe à la mise en forme d'un projet partagé et le directeur général des services demeure le régulateur, l'intermédiaire de toute décision. Son rôle sera de mettre en confiance l'ensemble des collaborateurs.

La compréhension des rôles de chacun semble alors indispensable. L'élu assure le management politique, le cadre est responsable de l'atteinte des objectifs. Un projet de mandat et des projets de service visibles de tous formaliseront les orientations définies par les politiques et les actions à décliner pour leurs mises en œuvre.

Une organisation hiérarchique et fonctionnelle lisible de tous à travers un organigramme, des fiches de poste, la mise en place de différentes structures : comité exécutif, comité de pilotage, rencontres officielles permet de définir et clarifier un processus décisionnel



➤ **Principe n° 2 : Définir des principes de bonne gouvernance pour s'assurer d'un bon fonctionnement quotidien**

Le champ des compétences s'est considérablement élargi et la technicité croissante des fonctions d'élu n'est pas négligeable. Il n'est pas étonnant de voir leurs responsabilités engagées dans de nombreux domaines (financier, pénal, civil).

La judiciarisation des rapports sociaux progresse lorsque les autres modes de régulation fléchissent. Elle reflète la recherche de garantie des libertés mais aussi la conséquence de la profusion et de l'imprécision du cadre juridique général. Par ailleurs, la multiplication des droits individuels conduit à des conflits d'intérêts avec le principe d'intérêt général de la collectivité. D'une manière générale, l'insécurité juridique tend à introduire un climat néfaste pour le fonctionnement de la démocratie locale. Parfois, à l'inverse, l'excès de judiciarisation aboutit à une forme de déresponsabilisation.

Pour garantir le bon fonctionnement et la bonne gestion des collectivités, le système politico-administratif s'est professionnalisé. C'est un univers de professionnels qui gravitent autour de l'élu. Les dispositifs de sécurisation juridique impliquent nécessairement des contraintes et notamment l'alourdissement des modes d'action. Élaborer des règles de fonctionnement par des procédures de recueil et de partage de l'information s'avère très utile.

Le droit à la formation reconnu dans le statut de l'élu s'efforce d'offrir aux élus la possibilité de concilier au mieux les exigences de leur vie professionnelle et celles de leur mandat d'élu mais aussi d'améliorer les conditions d'exercice de leurs mandats locaux. La rédaction d'une charte éthique officialise l'engagement des élus.



➤ **Principe n° 3 : Former les élus et professionnaliser les agents pour mener à bien le projet de mandat**

2- La relation organisation municipale/habitants avec leurs attentes

La finalité des collectivités est de répondre et de satisfaire aux besoins de la population en organisant des services publics locaux. En positionnant le citoyen au cœur des décisions, le fonctionnement de la collectivité en est modifié, le citoyen devenant co-producteur des politiques publiques.

La mise en place de structures participatives, lieux de concertation où le droit à l'information est de rigueur permettra une clarification administrative des relations avec les usagers qui prendront alors conscience que ces lieux d'échange favorisent la consultation des usagers (commission des menus, conseil d'école..) et permettent une adaptation du service à leurs attentes (amélioration de la fiabilité et de l'accès au service, de la qualité de service, développement de nouveaux services).

La relation, faite d'écoute à travers des dispositifs de proximité, est basée sur un engagement mutuel. Des règles définissent la place de l'utilisateur (code de bonne conduite, charte de concertation, enquête de satisfaction, gestion des réclamations avec des représentants identifiables). Des moyens de communication adaptés concourent à la circulation de l'information (bulletin municipal, site internet, réunions publiques d'information...).



⇒ Principe n° 4 : Définir les principes de participation et de responsabilisation des habitants pour construire un engagement mutuel

Mais, des limites sont à poser dans un environnement où la conduite de la démocratie participative génère pour les agents des remises en cause permanentes, nécessite du temps et suppose de définir des priorités par rapport aux multiples demandes formulées par les habitants. Comment éviter les conflits entre les différentes attentes des usagers et notamment les plannings horaires des agents ?

L' élu local devient un véritable animateur de la vie locale. Les logiques d'action se décloisonnent et la coordination des acteurs devient un véritable enjeu. Ce dernier doit tenir compte de la multiplicité des points de vue concernés et gérer les problèmes par la négociation. Chaque décision prise doit être analysée dans sa globalité et notamment l'impact sur l'organisation et les moyens des services en associant les agents à la réflexion (travaux communs, définition des modalités de transmission des informations entre les élus et les services, entre les services).

Dans la relation avec les usagers, certains principes fondamentaux guident les agents qui apportent ces services : égalité, neutralité, continuité. Certes les agents ont des droits mais ils ont aussi des devoirs. Des outils de bonne gestion des ressources humaines de la collectivité peuvent être fournis aux agents : livret d'accueil, règlement de fonctionnement.



⇒ Principe n° 5 : Adopter des règles de fonctionnement connues de tous pour favoriser la transparence

B- Animer un collectif de travail respectueux des contraintes de chacun

Comme déjà précisé, les risques psychosociaux englobent tous les contextes de travail qui conduisent à des formes différentes de manifestations individuelles et collectives de mal être et/ou à des pathologies physiques et psychiques. Ils renvoient à des causes variées (surcharge, contraintes de l'organisation du travail, perte de repères, conflits..) et surtout à une transformation durable du travail. Les relations de service peuvent mettre les agents face à des exigences contradictoires. Par exemple : un travail plus complexe mais avec des exigences de rapidité plus grandes et des tâches plus souvent interrompues. Un travail nécessitant de coopérer pour atteindre les résultats attendus alors que l'isolement est plus grand. S'il s'est avéré impossible, de par la nature même de l'activité, de minimiser les facteurs de risques, il faut alors éviter les conséquences sur le fonctionnement de la collectivité et sur la santé.

1- De multiples contraintes

Les causes des dysfonctionnements sont pluri-factorielles et intègrent la dimension qualitative et quantitative. On parlera de :

- **contenu du travail** : responsabilités élevées, contrôle permanent, exigences quantitatives et qualitatives... ;
- **organisation du travail** : exigences et ordres contradictoires, « travailler vite et bien » et « client ou respect des quotas », manque de clarté... ;
- **relation de travail** : type de management, manque de soutien, manque de reconnaissance, tensions inter-individuelles... ;
- **contexte socio-économique** : méconnaissance de la politique générale de la collectivité, marge de manœuvre budgétaire, avenir des missions...

La rationalisation est au cœur des discussions, le client est au centre du travail, l'individualisation de la gestion des ressources humaines est de plus en plus fréquente, les collectifs de travail sont affaiblis.

Pour la collectivité, les signaux d'alerte seront le désengagement au travail, un absentéisme accru, un turn-over, la fréquence des conflits interpersonnels, les plaintes des usagers du service...

Il convient de dresser un état des lieux régulier en regroupant différents indicateurs du bilan social (pyramide des âges, absentéisme court et long, nombre de visites et d'intervention du médecin de prévention, taux de mobilité, pourcentage d'emplois précaires, rapport effectifs / habitants, rapport effectif technique par surface du territoire...

Plutôt que de supporter les coûts financiers de l'absentéisme, il sera plus judicieux pour la collectivité d'investir sur l'avenir en proposant la mise en place de mesures de prévention. Il s'agit donc de dépasser l'approche individuelle pour agir dans une dimension collective.

Le Document Unique, procédure obligatoire dans toutes les collectivités, doit recenser et hiérarchiser les facteurs risques pour la santé et la sécurité du personnel sans omettre les risques psychosociaux. Démarche pérenne et participative, elle doit comporter des axes de progrès et s'enrichir d'une année sur l'autre des retours d'expériences.

 **Principe n° 6 : Mettre en œuvre des mesures de prévention pour préserver l'avenir**

2- Une dimension collective

La santé psychique se construit aussi dans la relation aux autres, par la reconnaissance, la possibilité d'échanges et de coopération dans le travail, le soutien des collègues et la hiérarchie. De multiples outils et méthodes sont mobilisables pour réduire les risques. La dimension collective peut en effet être approchée selon 4 angles complémentaires :

- L'organisation

- Des procédures d'exécution du travail connues de tous pour plus de transparence, des modes opératoires clairs.
- Des règles et lignes de conduite pour responsabiliser.
- Des modalités de fonctionnement qui facilitent le développement de rapports inter-individuels sains.
- Des règles du « vivre ensemble » pour favoriser le respect.
- Un processus de collaboration entre agents pour préserver un collectif de travail.



➤ Principe n° 7 : Travailler sur l'organisation fonctionnelle

- La communication interne

- Un règlement intérieur, des notes de service pour mieux communiquer.
- Un processus d'accueil : livret et formation pour favoriser l'intégration.
- Des dispositions invitant chacun à exprimer les difficultés ressenties dans son travail.
- Une communication interne pour réduire les incompréhensions.



➤ Principe n° 8 : Favoriser l'expression individuelle et la circulation de l'information

- Les relations interpersonnelles

- Des lieux d'expression collective pour développer le dialogue social et la participation en s'appuyant le cas échéant sur les Instances Représentatives du Personnel (IRP).
- Une mesure de la satisfaction pour assurer l'équilibre entre traitement individuel et collectif.
- La formation en management pour développer le rôle de soutien de l'encadrement.
- Un accompagnement des agents pour une meilleure maîtrise de leur vie professionnelle (formation d'accompagnement au changement, accueil du public, stages de « gestion des conflits », rencontres inter-services).
- Un soutien au développement du « bien-être » au travail pour faire face à des situations difficiles (mesures de type coaching individuel ou collectif, relaxation, gestion du stress).
- L'organisation de réunions conviviales regroupant les élus et les agents.



➤ Principe n° 9 : Agir sur la relation et les comportements

- La reconnaissance

- Des modalités d'évaluation (définition d'objectifs, procédure d'évaluation, entretiens).
- Un plan de formation pour développer les compétences.
- Une participation des agents aux décisions et aux actions de changement qui affecteront leur travail.
- Une politique de rémunération motivante pour répondre aux besoins de reconnaissance et d'estime de soi.



➤ Principe n° 10 : Développer la motivation

C- Comment faire face aux situations dégradées ?

Par l'absence de régulation du côté de l'organisation du travail et des relations sociales, les tensions sont aggravées. La souffrance individuelle révèle souvent des situations collectives de travail problématiques. Les risques psychosociaux sont situés au carrefour de composantes individuelles et collectives.

Travailler sur les facteurs de régulation (rôle du management, lieux d'échanges, moyens de coopération) permet à l'organisation de fonctionner avec un engagement des agents. Les premières actions de prévention devront donc porter sur la réduction des tensions et sur le développement des régulations collectives. Parfois les tensions sont impossibles à supprimer car constitutives de l'activité de travail, il faut alors tenter de les réguler pour préserver la santé des agents.

Dans certains cas, les conditions sont déjà tellement dégradées, qu'il faut venir en aide aux agents et éviter que la situation ne se détériore encore davantage. Ils doivent pouvoir trouver un espace de parole neutre pour leur venir en appui, limiter les conséquences sur leur santé physique et psychique et trouver des solutions adaptées à leur situation.

1- Un espace de parole et de dialogue

Un agent en souffrance au travail a besoin de faire état auprès d'un médecin, d'un psychologue... de la situation qu'il rencontre. Il peut également vouloir se tourner vers les représentants syndicaux qui jouent un rôle de régulation sociale important en permettant l'expression des conflits et ainsi éviter une crise sociale plus grave. Les CHSCT (Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de travail) ou, à défaut, les Comités techniques, sont de véritables acteurs de la prévention des risques professionnels. Ils ont, notamment, pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et psychique des agents.

L'expression des risques psychosociaux évoque diverses situations de mal-être, de ressenti négatif par rapport au travail. C'est donc, tout légitimement, que l'agent souhaitera rencontrer le médecin de prévention.

Les conséquences délétères sur la santé sont nombreuses : conséquences cardiovasculaires, problème de santé mentale. Au tout départ, le mal-être n'est pas toujours exprimé, puis les tentatives d'adaptation se développent. Quand la solution est trouvée, les symptômes peuvent être réversibles.

Face à une situation individuelle, il s'agit d'apporter une réponse d'urgence avec une prise en charge médicale et/ou psychologique. Le médecin de prévention peut être sollicité. En fonction des circonstances, il agira seul ou réorientera vers d'autres intervenants : psychologue, association, dispositif d'écoute.

Sur le plan collectif, il peut s'agir d'aide à la résolution de conflits, de médiation, d'animation de groupe de parole, d'accompagnement de collectif de travail, très adaptées et souvent efficaces dans certaines situations de tensions.

Indispensables dans un premier temps et dans certains cas, ce type de réponse est cependant insuffisant. Il doit déboucher sur une réflexion plus globale sur les sources du problème. L'approche de prévention à la source doit être considérée comme la seule efficace sur le long terme.

 **Principe n° 11 : Organiser un dispositif d'accompagnement individuel parfois nécessaire même si insuffisant**

2- Une implication de la collectivité

Le plus souvent, l'imputation des difficultés à des facteurs individuels est préférée plutôt qu'à des facteurs collectifs. Les effets des méthodes de management et d'organisation du travail sur la santé sont très souvent sous-estimés.

Si des événements liés à la vie privée peuvent rendre les agents plus vulnérables, cela n'exonère pas les employeurs de leur responsabilité, ni de leur devoir de prévention. Agir sur les facteurs de risques présents dans l'organisation permet de réduire l'exposition des agents.

La collectivité doit être en mesure de faire face aux situations dégradées. Sous le pilotage de l'autorité territoriale, l'encadrement, le responsable des ressources humaines sont concernés. Il s'agira de désigner une personne chargée de la gestion de crise, de la remontée des incidents, d'analyser les causes et d'assurer le suivi.

S'il s'agit d'une situation individuelle avec un arrêt de travail, les conditions de reprise au travail seront adaptées (aménagement de poste, personnalisation des objectifs...) et la réintégration de l'agent dans un collectif de travail favorisée. L'organisation du travail est donc le levier principal de la prévention.

En prévention, on agit dans la mesure du possible en évitant l'apparition ou en minimisant les facteurs comme étant à la source des problèmes de santé. La prévention à la source consiste à agir en amont de toute difficulté, en mettant en place une organisation et des conditions de travail permettant de garantir le bon fonctionnement de la collectivité et préserver la santé des agents.

 ➔ **Principe n° 12 : Agir en amont pour privilégier le préventif au curatif**

12 PRINCIPES POUR UN FONCTIONNEMENT ÉQUILIBRÉ

1. Clarifier les délégations pour une répartition connue des missions (délégations entre élus, délégations des responsables de service).
2. Définir des principes de bonne gouvernance pour s'assurer d'un bon fonctionnement quotidien.
3. Former les élus et professionnaliser les agents pour mener à bien le projet de mandat.
4. Définir les principes de participation et de responsabilisation des habitants pour construire un engagement mutuel.
5. Adopter des règles de fonctionnement connues de tous pour favoriser la transparence.
6. Mettre en œuvre des mesures de prévention pour préserver l'avenir.
7. Travailler sur l'organisation fonctionnelle.
8. Favoriser l'expression individuelle et la circulation de l'information.
9. Agir sur la relation et les comportements.
10. Développer la motivation.
11. Organiser un dispositif d'accompagnement individuel parfois nécessaire même si insuffisant.
12. Agir en amont pour privilégier le préventif au curatif.

EN RÉSUMÉ

LES ÉLUS

*Le projet stratégique est connu des agents.
Les objectifs individuels et collectifs sont clairs.
Les moyens sont en adéquation.
L'organigramme est déterminé et connu de tous.
La répartition des tâches et des rôles est effective
(fiches de postes).
Le dialogue est instauré et organisé.
Le management participatif est privilégié.
La circulation de l'information est maîtrisée.*

*Le programme politique est défini.
Les délégations sont déterminées.
La démocratie locale est garantie.
La gestion des réclamations est organisée.*

LE PERSONNEL TERRITORIAL

*Les rôles et missions des agents de la
collectivité sont connus de la population.
Le personnel est formé à l'accueil, à la gestion
du public et des conflits.*

LES CITOYENS

Schéma 7 : Recommandations pour un fonctionnement équilibré