Projet de document-cadre sur la qualité de vie au travail dans la fonction publique (Préambule + Thèmes I.1 et I.2)

Les conditions d'exercice des missions des agents publics, leurs métiers et l'organisation des services ont beaucoup évolué en l'espace d'une décennie. Ces changements, qui découlent du développement de nouvelles technologies, des évolutions des attentes des usagers, de contraintes croissantes (juridiques, budgétaires,…) ont conduit à des pertes de repères et au sentiment d'un éloignement des valeurs fondamentales du service public.

Dans ce contexte, les conditions quotidiennes de travail des agents de la fonction publique sont devenues plus difficiles. Elles se caractérisent par une individualisation croissante du travail au détriment d'un fonctionnement reposant sur la confiance dans l'expertise des agents et sur la dimension collective du travail au sein des services.

Conformément aux orientations fixées par le Gouvernement en conseil des Ministres, le 27 août 2014, l'amélioration de la qualité de vie au travail doit être au cœur du dialogue social.

Le Gouvernement souhaite par conséquent :

- remettre le travail au cœur de la réflexion sur les organisations en veillant à ce que tous les agents soient mis en situation de réaliser un travail de qualité ;
- mieux reconnaître l'expertise individuelle et collective des agents sur les modalités d'organisation de leur travail en leur redonnant la parole afin notamment de mieux prendre en compte le travail réel fondé sur l'analyse de l'activité effective ;
- favoriser la dimension collective sur les lieux de travail ;
- mieux préparer les agents en position d'encadrement à assurer leurs responsabilités d'encadrement ;
- travailler à une meilleure articulation entre les temps de la vie professionnelle et de la vie personnelle ;
- faire des agents les acteurs des changements nécessaires (hors changements relatifs à des restructurations) pour leur permettre d'assumer pleinement leurs missions de service public.

En faisant de la qualité de vie au travail un des sujets majeurs de l'agenda social de la fonction publique, l'ambition du Gouvernement est de mener avec les organisations syndicales représentatives une négociation visant à faire de l'engagement professionnel de chacun et du bien-être au travail de tous, la condition de la réussite collective du service public.

Cette négociation doit s'appuyer sur un diagnostic partagé qualitatif et quantitatif des situations rencontrées dans la fonction publique en termes de qualité de vie au travail (enquête SUMER de la DARES, travaux qui ont conduit à l'accord du 22 octobre 2013 relatif aux RPS,…). Elle doit permettre à l'ensemble des agents publics de s'approprier leur situation de travail et, par là même, d'être pleinement partie prenante de l'exercice des missions du service public.

Définition

A ce jour, il n'existe pas de définition unique et partagée de la notion de qualité de vie au travail.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Dans le cadre du présent document-cadre, la définition suivante peut être retenue pour la fonction publique[1] :

« *La notion de qualité de vie au travail renvoie à des éléments multiples, qui touchent les agents individuellement comme collectivement et permettent, à travers le choix des modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail, de concilier la qualité des conditions de vie et de travail des agents et la qualité du service public.*

L'amélioration de la qualité de vie au travail est une démarche qui regroupe toutes les actions permettant d'assurer cette conciliation. Il s'agit d'un processus social concerté permettant d'agir sur le travail (organisation, conditions, contexte) à des fins de développement des personnes et des services».

La démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail consiste ainsi à définir un cadre de travail ouvert facilitant le partage de l'information et les échanges entre les agents et leur hiérarchie, à mettre en place une organisation du travail respectueuse des temps personnels, à adapter les modes d'encadrement pour encourager la participation et l'implication de chacun dans les choix et les décisions, à donner du sens à l'action collective par l'écoute et la responsabilisation.

L'amélioration de la qualité de vie au travail des agents publics est une volonté forte des employeurs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers). Les employeurs publics, responsables notamment de la santé et de la sécurité des agents, se doivent d'être exemplaires, comme ils en ont pris l'engagement notamment à travers les accords sur la prévention des risques psycho-sociaux (22 octobre 2013) et sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (8 mars 2013). Le développement du bien-être au travail est un facteur majeur d'efficacité des services publics.

Périmètre

Il convient de préciser que certains sujets entrant dans le champ de la qualité de vie au travail font l'objet de discussions ou d'accords dédiés. Ces sujets ne font donc pas partie du présent document-cadre. En revanche, certaines mesures des accords existants pourront être déclinées dans le cadre de l'amélioration de la qualité de vie au travail. L'articulation avec ces chantiers et accords connexes figure en annexe du présent document-cadre. Outre des propositions propres à la qualité de vie au travail, ce document -cadre s'appuie également sur certains dispositifs de prévention des risques psycho-sociaux et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, évoqués plus haut, qu'il vient compléter.

Déclinaison

L'administration est appelée à une réflexion globale sur la qualité de vie au travail, dans le cadre d'un dialogue social nourri. Intégrer la fonction publique doit être pour chaque agent valorisant et porteur de possibilités d'évolution et doit permettre à chacun de participer à l'efficacité de l'action publique. La mise en œuvre de la qualité de vie au travail doit animer et faire vivre un état d'esprit fondé sur la confiance et le respect mutuels.

[1] en reprenant des éléments du préambule de l'ANI QVT-EP et en aménageant la définition de l'ANACT

A cet effet, le présent document-cadre inter-fonctions publiques fixe les grands principes et axes d'actions relatifs à l'amélioration de la qualité de vie au travail. Ce document-cadre aura vocation à être décliné par versant de la fonction publique. Afin de définir des actions concrètes, co-construites, mesurables, suivies dans le temps et adaptées aux organisations, chaque versant négociera un accord au niveau approprié.

Les mesures définies auront ainsi vocation, dans un cadre négocié avec les organisations syndicales, à faire l'objet d'une déclinaison, conformément à l'article 8bis de la loi du 13 juillet 1983, dans chaque département ministériel, au niveau central et déconcentré, dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière, afin de préciser le contenu de l'accord et de lui donner toute sa portée concrète au plus près du terrain.

Chaque niveau de mise en œuvre sera chargé de l'élaboration et de la mise en place d'un accord « qualité de vie au travail » adapté aux spécificités de son domaine d'activité, à partir des principes généraux du présent document-cadre.

Les dispositions du présent document-cadre feront l'objet d'un suivi quant à leur déclinaison et leur mise en œuvre effective.

Deux axes de travail[2] constituent l'architecture du présent document-cadre :

- l'organisation du travail au service d'une culture du collectif de travail ;
- la recherche d'une meilleure articulation entre vie personnelle et vie professionnelle.

DOCUMENT DE TRAVAIL

[2] Feuille de route du 17 juillet 2014

AXE I

LE TRAVAIL ET SON ORGANISATION AU SERVICE D'UNE CULTURE DU COLLECTIF DE TRAVAIL

Le travail et son organisation sont à définir dans une perspective de développement d'une culture qui prenne en compte la dimension collective du travail (organisation collective, accompagnement des agents en position d'encadrement, marge de manœuvre de l'ensemble des agents), condition *sine qua non* de la qualité de vie au travail.

L'axe I comprend trois thèmes :

I.1. Comment améliorer l'organisation collective du travail en s'appuyant sur l'expertise de tous les agents et notamment des agents en position d'encadrement ?

I.2. Comment mieux reconnaître le rôle de l'agent comme acteur de l'organisation de son travail ?

I.3. Comment mieux accompagner les agents en position d'encadrement pour promouvoir la qualité de vie au travail ?

I.1. Améliorer l'organisation collective du travail en s'appuyant sur l'expertise de tous les agents et notamment des agents en position d'encadrement

Mesure 1 – Promouvoir les démarches d'évaluation de la qualité de vie au travail

L'employeur a la responsabilité du dialogue social et de la définition précise de l'organisation du travail (objectifs, moyens, délais). Il doit être en mesure de porter une appréciation globale sur la qualité de vie au travail des agents placés sous sa responsabilité. Il doit disposer pour cela d'indicateurs précis concertés au sein de chaque niveau de CT et, le cas échéant, de CHSCT en fonction des conditions réelles d'exercice des fonctions.

Apprécier la qualité de vie au travail est un préalable indispensable à la mise en place de toute démarche de progrès. Cette évaluation / état des lieux suppose la mobilisation de compétences spécifiques, et permet, notamment, d'identifier les sujets les plus sensibles à traiter en priorité.

Propositions de mesures immédiates

- En s'appuyant, d'une part, sur les diagnostics RPS conduits dans les services en application des dispositions de l'accord sur la prévention des risques psycho-sociaux (22 octobre 2013), ainsi que sur la mise en œuvre des actions en découlant, et, d'autre part, sur les travaux conduits en matière de qualité de vie au travail par les organismes compétents (ANACT, INRS,…), **un guide méthodologique d'évaluation de la qualité de vie au travail** sera réalisé au 1er semestre 2015 (outils, indicateurs,…).

- Des **référentiels de formation à l'évaluation de la qualité de vie au travail et à la mise en œuvre d'un plan d'actions,** destinés aux personnes en charge des questions de qualité de vie au travail, seront réalisés au 1er semestre 2015.

Mesure 2 – Mettre en place, avec la participation des agents, une démarche de dialogue sur l'organisation collective du travail

L'employeur doit veiller à la définition des fonctions et des moyens permettant à l'ensemble des agents dont ceux en position d'encadrement d'être en mesure de s'approprier ce qui est attendu d'eux et de se positionner dans l'organisation du travail.

L'amélioration de l'organisation collective du travail est au cœur de l'amélioration de la qualité de vie au travail. Elle peut progresser, entre autres, à partir de l'expression des agents sur leur travail en organisant les échanges sur les modalités concrètes d'exercice des missions imparties aux agents dans le cadre de leur métier, de leurs fonctions et d'éventuels projets participatifs d'amélioration de l'organisation du travail (déclinaison des missions en activités, définition de l'organisation du travail, des modes d'information et de communication).

DOCUMENT DE TRAVAIL

Propositions de mesures immédiates

- Elaborer un **guide d'appui méthodologique aux démarches participatives sur l'organisation collective du travail**, 1er trimestre 2015.

- Mettre en place des **référentiels de formations spécifiques** pour la conduite de telles démarches, 1er semestre 2015.

Mesure 3 – Valoriser l'expression des agents sur leur environnement de travail, par des dispositifs appropriés définis en lien avec le CT et, le cas échéant, le CHSCT

L'amélioration de l'organisation collective du travail peut progresser à partir de l'expression des agents sur leur travail en valorisant la place du collectif par des dispositifs appropriés définis en lien avec le CT et, le cas échéant, le CHSCT (définition d'espaces et de temps collectifs visant à l'amélioration de la qualité de vie au travail).

Proposition de mesure immédiate

- Répertorier et diffuser les **bonnes pratiques** d'expression des agents sur leur environnement de travail, 1er trimestre 2015

Mesure 4 – Associer les agents aux évolutions de l'organisation des services et les accompagner

L'amélioration de l'organisation collective du travail peut progresser en faisant des agents les acteurs des changements à opérer (hors restructuration) puis en les accompagnant. Cela repose pour partie sur la mise en œuvre de formations adaptées aussi bien pour les agents en position d'encadrement que pour l'ensemble des agents.

Propositions de mesures immédiates

- Publier une **circulaire**, signée par le Premier ministre, rappelant les principes qui doivent prévaloir pour toute évolution concernant les métiers, les organisations ou les modes opératoires (études d'impact préalables, recueil de l'avis des agents concernés, mise en place d'un dispositif adéquat de communication,…), 1er trimestre 2015

- Diffusion d'un **référentiel de formation** au pilotage des changements, à destination des cadres, 1er semestre 2015

- Diffusion, aux employeurs publics, d'un **guide sur les dispositifs de formation continue** destinés à accompagner les agents, 1er semestre 2015.

I.2. Reconnaître l'agent comme acteur de l'organisation de son travail

La politique de qualité de vie au travail doit s'appuyer sur un mode de relations sociales qui intègre la prise en compte du point de vue de l'ensemble des personnels. Ce mode de fonctionnement s'applique à toutes les circonstances de la vie professionnelle.

Mesure 5 – Organiser l'expression directe des agents

Le droit d'expression directe des agents, y compris des agents en position d'encadrement, doit être consacré et permettre de mieux prendre en compte le travail réel fondé sur l'analyse de l'activité effective en organisant l'expression directe et collective par la mise en place d'espaces de dialogue sur le contenu, le sens et l'organisation du travail, la qualité du service rendu.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Propositions de mesures immédiates

- Publier une **circulaire**, signée par le Premier ministre, incitant les employeurs publics à favoriser l'expression directe et collective des agents sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation de leur travail, s'articulant avec les compétences réglementaires des CT et CHSCT, 1er trimestre 2015

- Répertorier et diffuser les **bonnes pratiques** en matière d'espaces de discussion des agents, 1er semestre 2015

Mesure 6 – Favoriser la mise en place de dispositifs de prévention des situations de tension en se dotant de dispositifs de médiation, en appuyant les cadres de proximité et en réaffirmant le soutien que l'administration doit apporter à ses agents

La reconnaissance de la place centrale de l'agent passe par un accompagnement individuel. Celle-ci peut être favorisée par la mise en place de dispositifs de soutien aux agents en position d'encadrement afin de prévenir ou de traiter des situations difficiles, par la mise en place de dispositifs de médiation entre les agents ou entre les agents et leur hiérarchie en cas de situations professionnelles tendues et par le renforcement de l'accompagnement de l'agent en situation d'agression ou particulièrement exposé à des risques en la matière dans le cadre de la relation avec le public.

Propositions de mesures immédiates

- Favoriser le déploiement de **dispositifs de médiation** en s'appuyant sur un recensement des pratiques déjà mises en œuvre par certains employeurs, 1er semestre 2015.

- Apporter un appui aux cadres de proximité (proposition qui sera examinée au thème 1.3)

- Rappeler aux employeurs la nécessité **d'accompagner les agents** victimes d'agression ou particulièrement exposés à des risques et les informer sur la **protection juridique** qui leur est due, 1er trimestre 2015.

Mesure 7 - Faire de l'entretien professionnel un moment privilégié de dialogue

La reconnaissance du travail favorise la créativité et l'engagement personnel et permet de situer sa place et l'impact de son action.

A cet égard, l'entretien professionnel constitue un moment privilégié de reconnaissance du travail réalisé. Pour lui donner les moyens de remplir ce rôle de reconnaissance, il est essentiel que l'expression soit libre et que les échanges soient constructifs pour l'avenir, en particulier : définition en commun d'objectifs réalistes, prise en compte des souhaits d'évolution, détermination des formations nécessaires au développement de nouvelles compétences.

Propositions de mesures immédiates

- Conduire, en 2015, un **bilan de l'entretien professionnel**.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Annexe relative à l'articulation entre le document-cadre QVT et les autres chantiers et accords connexes

- **L'accord sur la santé et la sécurité au travail du 20 novembre 2009** et **l'accord sur la prévention des risques psychosociaux (RPS) du 22 octobre 2013**.

  Pour mémoire, le préambule de l'accord cadre du 22 octobre 2013 renvoie explicitement à la présente négociation le soin de développer et amplifier certaines des premières mesures retenues par les signataires en précisant que ce protocole « constitue la première étape d'une réflexion plus large et plus approfondie portant sur l'amélioration des conditions de travail et la qualité de vie au travail » :

  - la contribution des préconisations des plans de prévention RPS aux démarches ultérieures en matière d'amélioration de la qualité de vie au travail ;
  - les modalités opérationnelles concrètes pour organiser l'expression des agents (orientation 1.1) ;
  - la formalisation de plans visant à l'amélioration des conditions de travail, de la qualité de vie au travail afin de compléter les plans de prévention des RPS, selon la même démarche participative avec les personnels en lien avec les CHSCT et les CT (orientation 1.2 et mesure 5) ;
  - la mise au point de modules de formation à la qualité de vie au travail dans toutes les écoles de service public, ainsi que dans les écoles paramédicales et les écoles de sages-femmes, dès 2015 (mesure 4) ;
  - la définition et la mise en place effective des moyens permettant aux agents en position d'encadrement de disposer de marges de manœuvre et de décision dans le but d'optimiser l'efficacité et la cohésion de leurs équipes : bénéficier d'un accompagnement des agents en position d'encadrement lorsque ceux-ci sont en difficulté ou face à des agents en difficulté, faire remonter au niveau supérieur les réalités du travail et les difficultés des équipes, participer à des espaces de discussion permettant aux agents en position d'encadrement d'échanger sur leurs pratiques professionnelles (mesure 6) ;
  - valoriser et favoriser des démarches destinées à améliorer la qualité de vie au travail et inciter la formation de l'ensemble des agents (mesure 7).

- **L'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013** prévoit, dans son axe 3 « Pour une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie privée », une mesure 14-2 qui précise que la concertation sur les conditions de vie au travail, prévue à l'agenda social, prendra en compte la situation et les difficultés particulières des femmes en matière de conditions de travail et de santé et sécurité au travail, en s'appuyant notamment sur le document unique.

- **Le thème de la prévention et de la prise en compte de la pénibilité** fait, pour sa part, l'objet d'une discussion dédiée en cours qui sera finalisée au premier trimestre 2015, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de prévention de la pénibilité prévues par la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014.

- **Le thème de la qualité du dialogue social qui participe de la qualité de vie au travail** fait également l'objet d'un chantier dédié.

- **Quant à la gestion des âges et à la formation professionnelle (développement personnel),** ces deux sujets feront l'objet d'une discussion dédiée en 2015.

DOCUMENT DE TRAVAIL