Réflexions de la CGT sur la négociation qualité de vie au travail

Montreuil, le 11 septembre 2014

1) **Note qualité de vie au travail , entrée en négociation : pages 1 à 3**
2) **Contribution CGT pour la réunion du 17 juillet 2014 sur le projet de feuille de route portant sur la QVT Fonction Publique : pages 4 et 5**
3) **Propositions CGT d'articulation des prérogatives des CT et des CHSCT dans la mise en oeuvre des missions publiques : pages 6 à 10**
4) **Les espaces de Dialogue dans la Fonction Publique : pages 11 à 13**
5) **Article du Fonction publique n°221 de juillet/août 2014 ; Qualité de vie au travail, droits nouveaux ou accompagnement au changement : pages 14 à 17**

Note Qualité de vie au travail

Entrée en négociation

Le contexte

Le Gouvernement a décidé de lancer, dans le cadre de l'agenda social portant sur l'amélioration des conditions de travail, une concertation portant sur la Qualité de Vie au Travail des agents de la Fonction Publique.

Une réunion de cadrage le 14 novembre 2013, portant sur l'agenda conditions de travail (incluant la pénibilité, la gestion des âges, l'imputabilité et la Qualité de vie au travail) a permis à la CGT de demander à la ministre d'éclaircir un certain nombres de points ou de désaccords ou d'interrogations.

Cette discussion sur la Qualité de vie au Travail s'inscrit dans le cadre des travaux ministériels inscrit dans ~~incluant~~ l'accord cadre du 20 novembre 2009 et lui faisant suite, l'accord cadre sur la prévention des RPS signé le 22 octobre 2013, l'accord cadre sur l'égalité professionnelle femme/homme signé le 8 mars 2013.

Le thème sur la prévention de la Pénibilité sera abordé dans une prochaine discussion début 2015.

Au sein de l'accord cadre sur la prévention des RPS signé le 22 octobre 2013, celui-ci "*constitue une 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".* Cette discussion sur la Qualité de vie au travail est donc prévue dans cet accord cadre du 22 octobre.

La concertation sur la qualité de vie au travail préparatoire à la négociation

Les discussions ont débuté au printemps 2014 par une première réunion de travail le 10 avril 2014. Lors de cette réunion, la DGAFP nous a présenté le périmètre, la méthode ainsi que le calendrier de concertation. Cette réunion a permis à la CGT d'expliciter sa position sur la définition de la QVT et le périmètre dans lequel nous voulons aborder cette thématique

Une première feuille de route nous a été transmise le 29 avril 2014 dans laquelle sont repris les éléments de contexte, de méthode, les thèmes abordés et de calendrier. La CGT a réaffirmé son désaccord tant sur les différentes séquences que sur le contenu de celles-ci. Elle englobait un fourre-tout aux contours flous, dans laquelle la CGT ne voyait pas de nouveaux droits qui feraient l'objet d'une traduction réglementaire ou législative. Nous avons donc réaffirmé, lors de la réunion du 22 mai 2014 que la CGT ne signera pas un recueil de bonnes intentions, sans droit nouveau, et dans un calendrier de négociation très court.

Une nouvelle réunion portant sur cette thématique devait avoir lieu le 18 juin. A la demande de l'ensemble des organisations syndicales, au regard du contexte politique ainsi que de la transmission tardive des documents, cette réunion a été annulée.

Des bilatérales ont eu lieu, où la CGT a ré-exprimé son désaccord avec le Gouvernement et sa volonté d'avancer dans le cadre d'une négociation sur la Qualité de vie au travail.

Le 30 juin 2014, le Gouvernement a convoqué une nouvelle réunion dans laquelle l'ensemble des organisations syndicales a rédigé une déclaration liminaire. A la suite, le Cabinet de Mme Le branchu a souhaité que les organisations syndicales adresse leur contribution. La CGT a donc communiqué début juillet une note à la DGAFP précisant les modalités de mise en œuvre du droit d'expression des agents sur leur propre activité (contribution CGT en annexe).

A la suite des différentes contributions des organisations syndicales, une nouvelle réunion le 17 juillet dernier nous a permis à nouveau de pointer les divergences de points de vue entre la CGT et le Gouvernement sur les dispositifs de prévention liés à l'organisation du travail et les dispositifs d'accompagnement que le Gouvernement souhaite mettre en place dans le cadre de nos travaux. La CGT explicite en annexe les modalités de mise en œuvre du droit d'expression ainsi que le droit d'alerte que nous demandons dans le cadre de cette négociation.

Une feuille de route d'entrée en négociation (en annexe) a été transmise le 21 juillet dernier à l'ensemble des organisations syndicales. Celle-ci reprend la définition et l'enjeu de la QVT, le périmètre de la négociation, la méthode et les différentes thématiques de la négociation ainsi que le calendrier à venir.

Le Gouvernement demande aux organisations syndicales d'entrer en négociation début septembre prochain. Cette négociation devrait se terminer mi-octobre afin qu'un protocole d'accord soit transmis fin octobre à l'ensemble des organisations syndicales.

Pour la CGT, cette feuille de route d'entrée en négociation a évolué favorablement tant dans la définition de la QVT que dans les enjeux portés par l'ensemble des parties prenantes (Gouvernement et syndicats).

Cependant nous déplorons le calendrier trop restreint de cette négociation (d'autant que les deux premières réunions prévues les 3 et 10 septembre ont été annulées) qui ne permet pas d'approfondir les thématiques, le manque de lisibilité sur la négociation, la confusion entre les différentes séquences (prévention, droits d'expression directe, dispositifs d'accompagnement des agents), ainsi que l'absence de saisine de la formation spécialisée du Conseil Commun de la Fonction Publique sur la question de l'articulation des temps de la vie (travail et personnel), sur le manque d'indicateurs, sur les conséquences des nouvelles technologies sur la santé des agents ainsi que sur la mise en œuvre de dispositifs de télétravail dans la Fonction Publique, le télétravail se mettant en place sans contrôle dans nombre d'administrations.

Pour la CGT un objectif central dans le cadre de cette négociation est d'obtenir des droits nouveaux pour les agents, traduits dans la loi et les décrets.

La CGT exclut que dans le cadre de la négociation QVT soit abordé tout dispositif d'accompagnement des restructurations. Sur les trois versants de la Fonction publique les projets importants de réorganisations et de restructurations des services sont anxiogènes et créent des risques psychosociaux importants au sein des administrations.

Sans un véritable droit d'intervention ouvert aux agents sur la mise en œuvre des politiques publiques, nous risquons à nouveau de voir les conditions de vie au travail se dégrader de manière importante.

Contribution CGT pour la réunion du 17 juillet 2014:

Projet de feuille de route portant sur la QVT Fonction Publique

La partie I nous convient, c'est la partie IV qui pose question.

Pour la CGT, ça n'est pas tant l'organisation des séquences qui pose problème, que de savoir si on reste dans le prescriptif ou si on organise l'intervention des agents (question des projets de service par exemple).

Abordées de ce point de vue, certaines propositions de contenu des séquences tombent d'elles-mêmes, par exemple pour la séquence consacrée à l'encadrement.

L'enjeu de cet accord doit porter sur la capacité des agents à s'approprier la situation de travail afin de la transformer.

Pour ce faire, l'expression directe des agents est nécessaire à l'analyse du travail réel.

<u>Le droit de participation et d'expression des agents</u>

Le droit de participation peut être une clé d'entrée pour fonder le pouvoir d'intervention des agents sur leur propre travail.

Il ne remet pas en cause le pouvoir organisateur de l'administration mais il l'encadre.

Il ne peut donc y avoir de traduction possible du droit de participation des agents sans un droit d'expression direct et autonome sur le contenu, le sens du travail et la qualité du service rendu, l'organisation des services, donc sur la mise en œuvre des missions de service public.

Ce droit d'expression direct des agents est établi en partant du travail réel, permettant l'analyse de l'activité et non pas à partir de la prescription.

L'organisation de la participation et l'expression directe des agents doivent être débattues et faire l'objet d'une consultation préalable au sein des instances représentatives afin de tenir compte des spécificités de chaque service et administrations.

La garantie de l'autonomie de l'expression directe des agents ne peut résider que dans un lien organisé avec les instances de représentation CT et CHSCT.

Les CT et CHSCT doivent être saisis préalablement à la mise en œuvre des espaces de dialogue

Ces instances doivent être consultées au départ de la mise en place de l'expression directe et doivent être destinataires de la mise en œuvre de ces travaux et des conclusions (métier, service, périmètre).

Il doit y avoir un processus encadré afin de s'assurer du recueil de l'activité, et un retour d'expérience vers les instances.

Les instances représentatives doivent pouvoir être à l'initiative de ces espaces de dialogue.

Les espaces de dialogue feront l'objet d'une inscription dans la loi 83-634 du 13 juillet 1983 avant une traduction réglementaire et une circulaire interministérielle viendra préciser les modalités de mise en œuvre. (par exemple : Les fonctionnaires peuvent participer à la mise en œuvre des missions publiques par une expression directe dont l'initiative et le compte-rendu relèvent des organismes consultatifs.).

Ce droit d'expression concerne tous les agents, de toutes catégories confondues.

C'est à partir du droit de participation à la mise en œuvre des missions publiques que peut être abordée la question du droit d'expression de l'encadrement.

Le contenu de ces séquences doit être retravaillé au regard de l'intervention précédente.

L'articulation des temps (équilibre vie pro/hors pro) sera travaillée au sein de la FS4

Un processus de concertation propre avec les organisations syndicales, et un passage dans les FS santé au travail et Texte sera mis en œuvre sur le télétravail.

Propositions CGT d'articulation des prérogatives des CT et des CHSCT dans la mise en oeuvre des missions publiques

A) Fonder le droit d'expression des fonctionnaires : proposition d'amendement du titre 1 du statut (droit de participation des fonctionnaires)

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (Titre 1 du statut des fonctionnaires)

Article 9 *Modifié par Loi n°2007-148 du 2 février 2007 - art. 26 JORF 6 février 2007*

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à la définition de la politique de santé au travail, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Les fonctionnaires peuvent participer à la mise en œuvre des missions publiques par une expression directe, dont l'initiative et le compte-rendu relèvent des organismes consultatifs.

Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.....

En conséquence le CT et/ou le CHSCT peuvent prendre l'initiative de proposer le recours au droit d'expression directe des agents publics.

L'objectif de cette expression directe est de faire des propositions d'organisation du service et de modification des conditions de travail pour mieux mettre en oeuvre les missions publiques.

Le compte-rendu des travaux des "groupes d'analyse de l'activité" sont faits en CT et en CHSCT.

L'autorité administrative prend sa décision après avoir pris connaissance de ces travaux.

B) La systématisation d'une étude d'impact avant le vote en CT de tout texte de réorganisation de service

1) <u>Les nouveaux textes sur les CHSCT rendent obligatoire sa consultation, donc de fait la présentation en CHSCT d'une étude d'impact, pour "tout projet d'aménagement important".</u>

Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique

Article 57 *Modifié par Décret n°2011-774 du 28 juin 2011 - art. 28*

· *Le comité est consulté :*

1° Sur les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail, avant toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail ;

2° Sur les projets importants d'introduction de nouvelles technologies et lors de l'introduction de ces nouvelles technologies, lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la santé et la sécurité des agents.

<u>2) Il est nécessaire d'articuler cette obligation avec la consultation obligatoire des comités techniques pour les projets de textes et les mesures d'organisation d'un service.</u>

Tout projet de texte relatif à la création ou à la modification de l'organisation d'un service relève de la compétence du comité technique.

(Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale *article 33*

Article R6144-40 *Code de la Santé publique)*

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat

Article 34 ***<u>En savoir plus sur cet article...</u>***

Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs :
1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ;
...
4° Aux évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels ;

...
9° A l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail n'est placé auprès d'eux
Le comité technique bénéficie du concours du comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. Il examine en outre les questions dont il est saisi par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail créé auprès de lui.
...

La CGT propose de considérer que l'article 57 du décret 82-453 (obligation d'une étude d'impact) s'applique dès qu'un projet de texte ou de modification de service est présenté en comité technique.

3) Construire une procédure d'étude d'impact conjointe en comité technique et en CHSCT

La CGT propose que la consultation du CT en cas de réorganisation de service suive une procédure prévoyant le délai nécessaire à l'élaboration et à la présentation d'une étude d'impact.

- présentation par l'autorité de son projet de réorganisation de service et lancement de l'étude d'impact. Dans ce cadre, le CT peut débattre du recours au droit d'expression directe des fonctionnaires.

- L'autorité consulte les agents et leurs représentants dans le cadre de l'élaboration de l'étude d'impact. Cette étude d'impact envisage les conséquences de cette réorganisation aussi bien sur la mise en oeuvre des missions publiques (prérogative du CT) que sur la santé et les conditions de travail (prérogative du CHSCT).

- Cette présentation entraîne la saisie automatique du CHSCT, qui peut lui aussi prendre l'initiative du recours au droit d'expression directe des agents. L'étude d'impact est présentée en CHSCT (article 57) avant la présentation du projet de texte ou de réorganisation de service définitif en CT.

- Au moins 60 jours après la présentation initiale du projet de réorganisation en CT, le projet de texte ou de réorganisation définitif est présenté en Comité Technique.

L'objectif de cette procédure est de faire en sorte que le droit de participation à l'organisation des services cesse d'être très largement formel, le vote des organisations syndicales ayant aujourd'hui très peu de conséquences sur les textes et décisions de l'autorité administrative.

C) Etablir un droit d'alerte des comités techniques sur la rupture de continuité des services publics

1) Ce qui existe : Le droit d'alerte du comité d'entreprise sur la rupture de continuité de l'exploitation de l'entreprise

Article L2323-78 du code du travail

Lorsque le comité d'entreprise a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise, il peut demander à l'employeur de lui fournir des explications.

Cette demande est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine séance du comité d'entreprise.

Si le comité d'entreprise n'a pu obtenir de réponse suffisante de l'employeur ou si celle-ci confirme le caractère préoccupant de la situation, il établit un rapport. Dans les entreprises employant au moins mille salariés, ce rapport est établi par la commission économique prévue par l'article L. 2325-23.

Ce rapport, au titre du droit d'alerte économique, est transmis à l'employeur et au commissaire aux comptes.

Les comités d'entreprise disposent d'un droit d'alerte, en particulier quand la situation économique peut entraîner des plans de restructuration ou des licenciements : article L2323-78. L'**intention du législateur** était donc de **réserver l'exercice du droit d'alerte** à des hypothèses dans lesquelles la continuité de l'exploitation de l'entreprise était compromise ou susceptible de l'être, au regard de différents indicateurs.

2) Etablir pour les administrations un droit d'alerte fondé sur la menace de restructuration de service dûe à une organisation défectueuse du service, et non sur une décision politique relative aux missions publiques

La transcription de ce principe dans les administrations doit reposer sur trois piliers :

- le principe constitutionnel de continuité du service public, qui est une obligation non seulement pour les fonctionnaires (cf. organisation du droit de grève), mais aussi pour l'employeur public, défini par le Conseil d'Etat comme un principe fondamental de continuité du service public (C.E., 13 juin 1980, Mme Bonjean).

- la menace de restructuration de service, si l'organisation du service ne permet plus la mise en oeuvre de la mission publique;

- la souffrance au travail générée par la distance entre travail prescrit (qui suppose la continuité du service), et travail réel, l'organisation du service rendant impossible la mise en œuvre de la mission publique en respectant le principe de continuité. Dans ce cadre l'organisation du service est pathogène.

La réglementation ne peut avoir pour conséquence une quelconque limitation de

la capacité de l'échelon politique à définir les missions publiques et mettre en oeuvre le principe d'adaptabilité.

Par contre, une fois celles-ci définies, l'employeur public doit s'interdire de préparer une modification ou un abandon de mission en laissant sciemment se dégrader la mise en œuvre d'une mission publique. Cela reviendrait à faire peser une souffrance au travail inacceptable sur les fonctionnaires, pour permettre à l'échelon politique de ne pas assumer sa responsabilité. Cette problématique est particulièrement aigüe concernant l'encadrement.

3) Proposition de modification de décret

Décret FP *(la définition de l'employeur public varie par versant)*

Lorsque le comité technique a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la continuité de la mise en œuvre d'une mission publique, il peut demander à "l'employeur public" de lui fournir des explications.

Cette demande est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine séance du comité technique.

Si le comité technique n'a pu obtenir de réponse suffisante de "l'employeur public" ou si celle-ci confirme le caractère préoccupant de la situation, il établit un rapport.

Ce rapport, au titre du droit d'alerte relatif au droit de participation à la mise en œuvre des missions publiques tel que défini par l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, est transmis à "l'employeur public".

Les espaces de Dialogue dans la Fonction Publique

Une négociation sur les espaces de dialogue dans la Fonction Publique doit voir le jour dans les prochaines semaines.

Cette note a donc pour objet de présenter les espaces de dialogue tels que nous demandons à les mettre en œuvre dans le cadre de la présente négociation.

Au sein de la Fonction Publique, les conditions de travail ne cessent de se détériorer. Cela est la résultante des politiques publiques néfastes engendrant une dégradation des conditions de travail, un management très souvent inadapté et malheureusement toxique ainsi que des nouvelles formes d'organisation du travail basé sur un modèle « libéral », niant l'agent comme acteur de son travail, offrant un écart entre le travail réel exercé par l'agent et une prescription faite par l'autorité totalement déconnectée de la réalité du travail. Après avoir été écarté des réflexions et projets de la RGPP, l'encadrement s'est senti dévalorisé et astreint à mettre en œuvre des politiques publiques qu'ils ne partageaient d'ailleurs pas. Le mal-être est donc devenu un leitmotiv aussi au sein de cette catégorie d'agents publics qui se trouvent dans une position d'organisateurs et de responsables de la mise en œuvre des politiques publiques et voient dans un même temps leurs attributions de conception réduite à l'exécution d'orientations non partagées.

Au-delà des diverses formes d'actions des organisations syndicales que nous connaissons (tracts, grèves, mobilisations des agents, interventions auprès de l'autorité), il est une nouvelle forme d'intervention des agents sur leur travail appelé « les espaces de dialogues » que nous définitions comme des « Groupes d'analyses de l'activité » qui permettent aux acteurs, en partant du travail réel, une analyse de l'activité autorisant une transformation de la situation de travail, favorisant une amélioration des conditions de travail. Les agents exercent leur activité en y mettant un engagement total de leur corps mais aussi de leur esprit sans en avoir conscience. Bien entendu, cette forme d'intervention ne nécessite pas l'existence d'un conflit au préalable, au contraire. Elle doit pouvoir exister sans création d'un rapport de forces nécessaire dans les autres formes d'actions.

Le groupe d'analyse de l'activité est donc un moment privilégié, agissant dans un cadre de confiance et de bienveillance réciproque entre pairs, dans lequel la parole des agents sera « sanctuarisée », dans lequel ils pourront s'exprimer librement en partant d'une situation professionnelle vécue. Cette situation de travail, basée sur le travail réel ne peut être contestée car existante. Cela permet de mettre en lumière le travail réel des agents et non de la prescription. Celle-ci viendra plus tard, dans un second temps.

Le groupe d'analyse de l'activité n'est donc pas seulement et simplement un groupe de parole. Ce n'est pas tant parler du travail qui semble être important mais surtout le contenu du travail qui doit être débattu. Il est donc un espace de création, de liberté dans lequel les agents, en partant d'une situation de travail réelle s'autoriseront à

transformer le travail afin d'améliorer les conditions d'exercice de l'activité, offrant un meilleur service public, permettant aux agents d'être acteurs de leur travail.

A partir d'une situation de travail rencontrée par des agents, le groupe d'analyse de l'activité devra répondre à une question précise faisant débat au sein du collectif de travail. Le choix du sujet est capital dans la réussite du groupe.

Les conditions d'exercice des "Groupes d'Analyse de l'Activité"

La décision de mise en œuvre aura fait l'objet d'une consultation préalable du Comité Technique ainsi que du CHSCT.

Ils doivent être mis en œuvre dans un lieu ou un temps permettant à l'ensemble des participants de prendre du recul par rapport au travail. Ils peuvent être mis en place à différents niveaux, structurés géographiquement ou par service, par métier.

Ils s'exercent sur le temps de travail, suffisamment prévu à l'avance afin que l'ensemble des participants ainsi que le service puissent s'organiser. Les modalités de mise en œuvre sont connues de tous.

Un animateur extérieur à l'unité de travail concernée sera désigné préalablement. Il sera choisi au regard de ses compétences en terme d'analyse du travail et ne devra avoir aucun lien hiérarchique avec les personnes composant le Groupe d'analyse de l'Activité. Cet animateur interne ou externe à l'administration aura reçu préalablement une formation spécifique. Il peut ne pas connaître le travail réel de l'unité de travail, il s'engage à une écoute de l'ensemble des participants. Son positionnement doit favoriser un travail collectif du Groupe d'Analyse de l'Activité.

Par expérience, le groupe devrait être composé d'une douzaine de personnes. Aucune obligation de présence ne doit être imposée, tout agent doit décider librement de sa participation à tout ou partie de ce groupe. Chacun aura été informé préalablement de l'objectif de ce groupe et bénéficiera de la part de l'autorité d'une autorisation spéciale d'absence. La relation hiérarchique sera suspendue le temps du groupe.

L'autorité ou les cadres chargés de la mise en œuvre des décisions de l'autorité ne peuvent intervenir dans les Groupes d'Analyse de l'Activité". C'est seulement dans un second temps, après un premier travail d'analyse, après avoir confronté le réel au prescrit que la hiérarchie pourra assister au Groupe d'Analyse de l'Activité.

Le nombre de réunions nécessaire à l'atteinte de l'objectif initial sera déterminé préalablement sachant qu'il pourra varier au regard de l'avancée des travaux. (5 à 7 réunions maximum avant de déboucher éventuellement sur un nouveau groupe avec de nouveaux objectifs)

Le groupe d'analyse de l'activité se concentrera dans un premier temps sur l'expression de l'activité. Dans un second temps, après une restitution de l'animateur, on confondra l'activité, le réel au prescrit avec l'intervention de la hiérarchie chargée de la mise en œuvre des décisions de la direction.

Puis dans un troisième temps, l'autorité pourra se confronter aux conclusions du ou des groupes d'analyse de l'activité.

Le groupe d'analyse de l'activité devra déboucher sur des propositions concrètes visant à modifier et transformer la situation de travail. Le suivi des décisions ou transformations se fera dans le cadre des travaux du groupe.

Une restitution finale par l'animateur ainsi qu'une personne choisie par le groupe sera faite aux instances représentatives Comité Technique ainsi que CHSCT.

Les groupes d'analyse de l'activité permettent aux agents de comprendre les mécanismes de résistances et de luttes qu'ils développent dans leur activité quotidienne. Cela permet aussi de leur faire comprendre que très souvent leur activité réelle et ses difficultés sont vécues de la même manière par les pairs.

Ils permettent aussi à l'autorité de comprendre l'écart entre le prescrit et le réel et positionnent auprès de celle-ci les agents en acteurs de leur propre travail.

La problématique liée à la participation des personnels en charge de la mise en œuvre des politiques publiques à des groupes spécifiques est également posée. Il paraît effectivement incohérent et contreproductif de les associer aux mêmes groupes d'analyse que ceux dans lesquels s'expriment leurs agents. D'une part, les agents prendront difficilement la parole devant leur hiérarchique, d'autre part, le hiérarchique se placerait en position délicate en émettant des critiques sur les même points qu'il demande par ailleurs de mettre en œuvre à ses propres agents.

Pour permettre à l'autorité de comprendre les écarts entre le prescrit et le réel et avoir une vision globale et précise des situations, ils convient que tous les agents puissent être associés, avec des modalités particulières pour les responsables de la mise en œuvre des politiques publiques.

L'activité dans le travail est un espace de liberté et de créativité que le travailleur s'octroie dans l'exercice de celui-ci. Les conditions dans lesquelles il exerce son activité lui sont propres, singulières, car découlant de son vécu, de son histoire.

Les Groupes d'Analyses de l'Activités ne sont d'aucune utilité dans le cadre des restructurations.

Article du Fonction publique n°221 de juillet/août 2014

Qualité de vie au travail : Droits nouveaux ou accompagnement au changement

La Fonction publique propose aux organisations syndicales depuis mai 2014 une négociation sur la qualité de vie au travail.

Le contexte est celui de la signature le 19 juin 2013 d'un accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail par la CFDT, la CFTC et la CGC (pour le privé uniquement).
La CGT a refusé de le signer, alors qu'elle s'est fortement investie pour amender le texte, pour deux raisons : le caractère de catalogue de bonnes intentions insuffisamment contraignant de son contenu, et la possibilité, qu'elle refuse, de dérogation à l'organisation des négociations annuelles.
Le 22 octobre 2013, les organisations syndicales de la Fonction publique ont signé un accord-cadre sur les risques psycho-sociaux, à l'exception de FO, qui refuse d'accompagner en quoi que ce soit les restructurations de service et les suppressions d'emploi, et de Solidaires.

La qualité de vie au travail est à l'intersection de trois problématiques :
- le contenu du travail
- le statut des fonctionnaires
- les restructurations de service suite à la réduction des budgets publics.

Le contenu du travail

L'imposition, dans les entreprises et les administrations, de critères de gestion très individualisés, considérant comme des ressources les affects qui construisent une personnalité, en parallèle à la financiarisation de l'économie et à la taylorisation des activités de service, avec des modes de management comme le « lean management », a fait de la souffrance au travail et du mal-travail un phénomène central de la vie des salariés et des agents publics.
La reconquête du lien au travail comme réalisation de la personne, comme ce par quoi on s'investit positivement dans un lien à la société et à sa communauté de travail, est un objectif de l'action syndicale, voire une question pour l'action collective plus largement.

La CGT nomme les risques "psycho-sociaux" risques socio-organisationnels, pour bien mettre en lumière que c'est l'organisation du travail qui peut être pathogène, et qu'il est possible, sur le principe, de les éliminer. Ce n'est pas le cas des critères de pénibilité du travail : par exemple dans la Fonction publique rien ne permettra d'éliminer le travail de nuit de nombreux fonctionnaires, comme les infirmiers, les pompiers ou les policiers, sauf à renoncer au service public lui-même.

Les lois Auroux d'août 1982 ont établi un droit à l'expression directe des salariés dans le code du Travail : *"(partout sauf dans les EPA et les administrations)...*Article L2281-1 *Les salariés bénéficient d'un droit à l'expression directe et collective sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation de leur travail.* Article L2281-2 *L'expression directe et collective des salariés a pour objet de définir les actions à mettre en oeuvre pour améliorer leurs conditions de travail, l'organisation de l'activité et la qualité de la production dans l'unité de travail à laquelle ils appartiennent et dans l'entreprise".*
Ce droit d'expression a été établi dans une perspective de démocratie sociale, et est peu à peu tombé de fait en désuétude. Il a été détourné par les techniques de management tels les "cercles de qualité". D'autre part, l'absence de conséquences sur le travail de l'expression directe a pu aboutir à un effet "groupe de parole", qui soulage mais ne change rien.

La mise en oeuvre d'un type de management, dont l'objectif déclaré est de faire disparaître la notion même de collectif de travail, a eu des effets destructeurs sur les conditions de travail, avec comme points d'orgue l'apparition de suicides de salariés et d'agents publics dus à l'organisation du travail et non à des problèmes personnels. C'est en réponse que des questions comme celles de l'expression directe reviennent sur le devant de la scène.

L'expression directe est perçue comme une voie privilégiée de reconstitution des collectifs de travail, et de réappropriation du contenu du travail par ceux qui le font. Une condition sine qua non pour ce faire est de ne pas se contenter de "groupes de parole", mais que l'intervention des travailleurs ait une conséquence réelle, et change le travail. C'est la seule façon de sortir d'une prescription du travail imposée par les hiérarchies contradictoire avec la réalité du travail réellement accompli, qui est à la racine de la souffrance au travail, celui-ci ne pouvant jamais être correctement fait.

Le statut des fonctionnaires

Les mêmes phénomènes sont à l'oeuvre dans les administrations des trois versants de la Fonction publique. Le ministère de la Fonction publique affirme qu'il souhaite être en rupture avec la logique individualisante de la RGPP et qu'il veut s'appuyer sur les collectifs de travail pour une meilleure efficacité de l'action publique.

Ses premières propositions cependant relevaient d'une suite de "bonnes pratiques", essentiellement de l'encadrement, à mettre en oeuvre sans aucun caractère réglementaire donc contraignant. Clairement la logique est d'améliorer les pratiques de l'encadrement tout en préservant les prérogatives des hiérarchies sur l'organisation du travail, ce qui facilite "l'accompagnement du changement". La CGT a signifié qu'en dehors d'une perspective de droits nouveaux pour les fonctionnaires, elle ne négocierait pas un catalogue de bonnes intentions, qui ne donne de plus aucune garantie de mise en oeuvre par les employeurs publics.

Le statut des fonctionnaires reconnaît le droit de participation : article 9 du titre I, "*Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.*
Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent."
Les syndicats représentent donc les fonctionnaires dans les comités techniques, les CHSCT, les CAP et les organismes d'action sociale. Cependant le droit de participation à l'organisation des services est notoirement un droit croupion, qui se résume pour l'essentiel à voter contre le décret ou l'arrêté d'organisation, sans conséquences pour l'administration.
La CGT propose de compléter ce droit de participation, par exemple par : *"Les fonctionnaires peuvent participer à la mise en œuvre des missions publiques par une expression directe dont l'initiative et le compte-rendu relèvent des organismes consultatifs."*

Ce qui pourrait permettre aux CT et aux CHSCT d'avoir un droit d'alerte sur l'organisation des services et la mise en oeuvre des missions publiques, contraindre les administrations à mettre en oeuvre un processus de consultation des personnels en cas de réorganisation de service, et avancer vers un objectif de véritable droit d'expertise des CT et CHSCT.

Les comités d'entreprise disposent d'un droit d'alerte, en particulier quand la situation économique peut entraîner des plans de restructuration ou des licenciements : article L2323-78, *"Lorsque le comité d'entreprise a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise, il peut demander à l'employeur de lui fournir des explications.».*
S'il ne peut être question de transcrire telle quelle la même logique dans les administrations, il n'en reste pas moins que quand les missions publiques définies par l'échelon politique ne sont pas correctement mises en oeuvre, c'est le fondement même de l'existence des services qui est à terme mis en cause. Un mode de restructuration courant est de laisser sciemment se dégrader un service, avant de le fermer.
Dans cette situation, poser la question du droit d'intervention des agents publics sur la mise en oeuvre de leurs missions est nécessaire. Tel qu'il existe aujourd'hui, le droit de participation n'y répond pas.

Le rapport du conseil des ministres du 2 juillet concernant la réforme de l'Etat indique où en est le gouvernement : *"La négociation engagée sur la qualité de vie au travail sera l'occasion d'aborder l'ensemble des moyens permettant la conduite de démarches participatives et collectives autour des projets de service et de démarches locales d'amélioration des conditions de travail, ainsi que la consécration d'un droit d'expression des agents."*

Les restructurations de service

La définition des missions publiques appartient incontestablement à l'échelon politique, et le statut ne peut donner de droits aux fonctionnaires que sur leur mise en oeuvre. Les désaccords sur la définition des missions publiques relèvent du désaccord politique, de la mobilisation et du rapport de force, que la CGT assume autant qu'elle le peut.

La tentation de la Fonction publique est de faire de la consultation des personnels organisée par la hiérarchie un simple élément de "l'accompagnement au changement". Elle cherche à désamorcer la question des importantes restructurations de service qui seront le résultat de la réduction de dizaines de milliards de dépenses publiques, en renvoyant leur accompagnement à des mesures spécifiques. Les résultats de la négociation sur la qualité de vie au travail ne vaudraient alors qu'en dehors de restructurations importantes.

Le problème est que si des droits nouveaux ne sont pas clairement accordés aux fonctionnaires, la hiérarchie administrative aura toujours la tentation de réduire la consultation des personnels à une facilitation pour elle des restructurations de service.
C'est très exactement la situation rencontrée à la DGFIP, qui subit chaque année d'importantes suppressions d'emplois, où la 3ème mesure proposée par le "plan national d'action d'amélioration des conditions de vie au travail" précise *"...Élaborer un processus de développement et d'accompagnement des grands projets à la DGFiP. Pour favoriser un déploiement optimal, pour les agents et les services, des projets structurants (applications informatiques, restructurations de services, etc.), un processus, décrivant les étapes clés qui sont à respecter, pourrait être élaboré : étude d'impact, éventuelle étude ergonomie, consultation/association de groupes utilisateurs, dialogue social, dispositif de conduite du changement.".* La CGT en a évidemment demandé l'abandon, et a quitté la séance du 9 juillet, la direction n'ayant pas en outre retiré son accusation de harcèlement par les organisations syndicales dans les Bouches du Rhône, et sa volonté d'élaborer le document unique DUERP tous les deux ans, pour faire bonne mesure.

La logique de la Fonction publique dans ses propositions de négociation est de maintenir les prérogatives des hiérarchies, de réduire la consultation des agents à "l'accompagnement du changement", tout en continuant à exiger de l'encadrement un devoir de "loyauté" qui revient à lui nier ses droits de fonctionnaires.
La logique de la CGT est d'établir des droits nouveaux sur le contenu du travail, et l'organisation des services qui lui est liée, qui ouvrent un espace à l'intervention des personnels. C'est dans ce cadre que la question des droits de l'encadrement doit être posée.
C'est cette capacité d'initiative, pour les agents et non pour les directions, que nous devons gagner.