



L'Observatoire
MNT Social & territorial

N°26 – GUIDE MANAGÉRIAL



LA SYNTHÈSE

REPENSER LA SANTÉ AU TRAVAIL

ET LES ORGANISATIONS
À L'AUNE DE LA COVID-19



MNT

Être utile est un beau métier

GRUPE **vyv**



PENSER AUX AGENTS TERRITORIAUX

Comment sortir grandis de la période que nous traversons ? Comment tirer un bilan à chaud de ce que nous vivons ? Quel exercice inédit ! Tout comme l'est la continuité du service public depuis mars 2020. Dans cette année mouvementée, le débat public a souvent été très altéré et loin du réel. Comment s'est passée la gestion de la santé des agents dans la gestion de crise ?

Le temps présent nous a mis au défi de l'immédiateté. L'adoption du numérique a été parmi les bonnes pratiques nées de la crise. Or, le numérique a rendu le temps très dense, très compact, très serré. Décider en temps réel n'est pas synonyme de plus grande performance ni de mieux-être au travail.

Le vécu a été très différent entre les agents. Beaucoup sont sur le terrain avec des expositions quotidiennes au risque, d'autres en télétravail à domicile. Certains sont en surcharge d'activité pour la continuité du service public, quand d'autres sont contraints de ne pas travailler, car contaminés, malades, avec des comorbidités, pour service fermé ou en garde d'enfant... Tous ont à cœur de continuer à servir la population au mieux. Beaucoup sont durs au mal et prennent sur eux, alors que la Covid est l'intrus qui démontre notre fragilité.

La conviction de cette étude est d'investir sur la santé au travail plus que jamais, pour se prémunir d'une gestion de crise uniquement à chaud et de l'immédiateté. Je remercie le groupe des auteurs d'avoir réussi à relever le défi ! Je vous invite à profiter de leur mise en perspective et de cette proposition pour prendre du recul face à cette crise.

« Le mot "crise" en chinois est représenté par deux idéogrammes qui signifient danger et opportunité. Il y a toujours dans une crise la possibilité de changer, de s'ouvrir à autre chose (...). Elle peut être une prise de conscience qui nous permet de vivre autrement, tant au niveau individuel que collectif. »
(Frédéric LENOIR)

Jean-René MOREAU
Vice-président de la MNT
Président de l'Observatoire MNT

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE



- › **45 interlocuteurs** rencontrés en visioconférence entre octobre 2020 et février 2021 :
 - 13 en directions des ressources humaines
 - 9 agents mobilisés au titre des PCA durant le premier confinement (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, assistants familiaux, travailleurs sociaux et secrétaires des services sociaux départementaux, préventeurs, sapeurs-pompiers, référente périscolaire...)
 - 7 en directions opérationnelles (insertion, éducation, jeunesse, animation, orchestre...)
 - 6 professionnels de la santé au travail (psychologues, médecins, infirmières)
 - 4 en direction générale
 - 3 élus
 - 3 représentants syndicaux

› 34 structures interrogées dont :

- 8 communes
- 8 établissements publics de coopération intercommunale
- 6 départements
- 2 régions
- 3 centres de gestion
- 3 organisations syndicales
- 4 autres structures spécialisées comme des SDIS, services interentreprises de santé au travail ou des réseaux mutualistes



- › Un corpus documentaire composé d'une centaine d'articles de presse spécialisée et généraliste, webinaires, documents internes transmis par les collectivités, et complété par les pratiques qu'ont pu observer les auteurs de l'étude au cours de leurs différents stages en collectivités.

LA CRISE COVID : LEVÉE D'UN TABOU AUTOUR DE LA PLACE DE LA SANTÉ AU TRAVAIL ?

Cette étude propose d'analyser les conséquences de la crise de Covid-19 sur la prise en compte des enjeux de santé par les employeurs publics. Au fil des différentes phases de cette crise, les effets sur la santé des agents se révèlent de plus en plus aigus, s'étendant à des problématiques jusqu'alors peu prises en charge par les collectivités. Il s'agit là d'une opportunité pour placer la santé au centre des stratégies de gestion des ressources humaines pour les années à venir.

La crise sanitaire de la Covid-19 a profondément bouleversé nos modes de vie et fait surgir au cœur de nos relations un nouvel enjeu : la préservation de la santé de tous. Dans ce contexte, la position des collectivités a été singulière. Elles ont cherché tout au long de cette période à concilier deux impératifs : d'une part, la continuité de leurs services pour répondre aux besoins quotidiens (et parfois renouvelés) des citoyens ; de l'autre, la protection de la santé de leurs

agents. Celle-ci est en effet une obligation faite aux employeurs publics par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Pour faire face à cette double injonction, les collectivités ont adapté leur activité, renouvelé leur organisation et adopté de nouveaux modes de fonctionnement. Cela a conduit à une diversité de situations pour les agents : si certains se sont retrouvés sans activité, totalement ou partiellement, d'autres ont au contraire dû faire face à une surcharge d'activité. Ces changements, parfois radicaux, combinés à l'incertitude qui caractérise toute période de crise, peuvent affecter à la fois la santé physique et psychique des agents et recomposer durablement les collectifs de travail. Ainsi, au-delà de ses aspects individuels, la santé est devenue un enjeu collectif.

Dans ce contexte, comment faire de la santé au travail un véritable outil de transformation des organisations ?



**AU-DELÀ DE SES
ASPECTS INDIVIDUELS,
LA SANTÉ EST DEVENUE
UN ENJEU COLLECTIF.**

LA SANTÉ AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DES EMPLOYEURS PUBLICS TOUT AU LONG DE LA CRISE SANITAIRE, MALGRÉ DES MOYENS INÉGALEMENT RÉPARTIS

La survenue de l'épidémie de la Covid-19 a conduit les organisations à se mobiliser massivement autour d'un enjeu, jusqu'alors peu investi dans de nombreuses collectivités territoriales : la santé des agents.

La protection de la santé des agents publics a été la priorité de l'ensemble des collectivités dans leur gestion de la crise. Nombre d'entre elles se sont engagées dans des démarches de prévention, ont déployé des campagnes de communication interne pour sensibiliser aux gestes barrières et ont cherché tous les moyens leur permettant de protéger leurs agents notamment en distribuant rapidement les stocks de masques dont elles disposaient.

Une même priorité, mais des moyens très disparates

Cependant, cette priorité donnée à la santé physique des agents ne s'est pas incarnée partout de la même façon. Les collectivités qui avaient déjà fait de la santé un des paradigmes de leur gestion des ressources humaines sont parvenues rapidement à faire face à ces nouvelles exigences. D'autres

en revanche ont connu plus de difficultés. Il s'agit là principalement de petites collectivités disposant de peu de moyens et où les missions quotidiennes ne se prêtent pas toujours au télétravail. Le manque d'expertise médicale a parfois fragilisé l'obligation de protection des agents.

L'engagement des collectivités et de leurs agents pour faire face à la crise sanitaire

Malgré tout, les collectivités interrogées ont déployé tous les moyens en leur possession pour faire face dans les meilleures conditions possibles grâce à l'engagement collectif sans faille de la grande majorité des agents. Que ce soit dans le déploiement massif et rapide du télétravail, dans la quête d'équipements de protection individuelle ou encore dans l'adaptation perpétuelle des protocoles, les collectivités se sont mobilisées pour assurer une continuité de service sans que la santé de leurs agents en pâtisse.

L'inventivité et l'innovation au service de la santé des agents publics

Pour accompagner ces évolutions et ne pas aggraver l'anxiété provoquée par cette crise chez les agents, de nouvelles pratiques sont nées. Nouvelles pratiques managériales d'abord, qui ont nécessité une forte mobilisation des managers et un soutien particulier. Le management à distance repose en effet avant tout sur la confiance et la responsabilisation des agents, éléments qui peinent encore parfois à être appliqués. Nouvelles manières de communiquer

ensuite, avec des encadrants qui ont dû faire preuve d'imagination pour souder les collectifs de travail même à distance et limiter la survenance de nouveaux risques, notamment psychosociaux. Le dialogue social a par ailleurs pris de nouvelles formes, plus informelles, plus quotidiennes, plus égalitaires. Ces transformations n'ont parfois fait qu'accélérer des démarches en cours, mais ont aussi eu un effet de cliquet : certaines pratiques sont maintenant bien intégrées. La santé doit en faire partie, d'autant que de nouvelles problématiques émergent.

LA CRISE DE LA COVID-19, UN RÉVÉLATEUR DE NOUVEAUX ENJEUX DE SANTÉ AU TRAVAIL

À l'été 2021, si la préservation de la santé physique des agents guide encore largement les modalités d'organisation du travail dans les collectivités territoriales, les managers et les directions des ressources humaines voient apparaître de nouvelles problématiques.

La santé mentale, nouveau défi posé aux employeurs publics

S'inscrivant dans un temps long, la crise sanitaire semble durablement affecter le moral des agents publics. Nombre d'entre eux font part d'une lassitude grandissante, rompant avec le moment galvanisant qu'ils ont pu vivre en mars 2020. L'attention portée à ces agents publics en première ligne est retombée, le télétravail généralisé et prolongé prive des contacts humains les

plus essentiels, les espoirs se sont délités et la reprise d'activité s'est parfois traduite par une surcharge de travail. Les risques psychosociaux se sont diversifiés et leur survenue tend à devenir plus fréquente. Les moyens déployés lors de la première vague épidémique ont souvent été désactivés et les dispositifs qui subsistent s'avèrent insuffisants. La santé psychologique des agents devient donc un sujet majeur. La prise en compte de cette dernière souffre encore de très nombreuses lacunes dans la plupart des collectivités et met en difficulté tant les directions des ressources humaines que les managers. Encore plus sensible que la santé physique, la dégradation de la santé mentale des agents appelle pourtant une réponse rapide pour permettre aux collectivités de compter sur tous leurs moyens dans une période tout aussi complexe pour les usagers.

L'apparition de nouveaux risques pour la santé des agents, effets secondaires de la crise

Cette situation conduit également au développement de nouveaux risques. On constate d'abord une cristallisation de la

violence et des comportements agressifs en augmentation. Les confinements successifs et l'isolement qu'ils suscitent ont également favorisé le développement de pratiques addictives néfastes pour la santé des agents. Autant d'éléments qui sont amenés à faire évoluer les attentes des agents envers leurs employeurs et les accompagnements proposés pour y répondre.



S'INSCRIVANT DANS UN TEMPS LONG, LA CRISE SANITAIRE SEMBLE DURABLEMENT AFFECTER LE MORAL DES AGENTS PUBLICS.

QUELS CHANGEMENTS STRUCTURELS SUR LA PRISE EN COMPTE DE LA SANTÉ DES AGENTS APRÈS CETTE CRISE ?

La santé des agents s'affirme comme un levier managérial crucial, mais dont l'activation demeure délicate pour les employeurs publics.

METTRE LA SANTÉ AU CŒUR DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans une période marquée par de profonds bouleversements dans la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales, la santé des agents apparaît comme un nouveau paramètre à prendre en considération dans les stratégies de développement des ressources humaines, non sans lien avec de nombreux sujets connexes comme l'égalité professionnelle ou le passage aux 1607 heures. D'ailleurs, à l'issue du premier

confinement, de nombreuses collectivités ont fait part de leur volonté d'avancer vers une meilleure prise en compte de la santé de leurs agents. Ces évolutions passent par exemple par des réflexions sur la place de la médecine du travail dans les organisations et l'évolution de ses pratiques. Enfin, la santé doit demeurer un sujet de discussion avec les organisations syndicales, malgré la disparition programmée des CHSCT.

FAIRE DE LA SANTÉ UN ÉLÉMENT À PART ENTIÈRE DES RELATIONS MANAGÉRIALES

Les managers publics sont au quotidien les interlocuteurs privilégiés des agents. Ils sont, de fait, les premiers à faire face, à constater et à accompagner ceux en difficulté et en souffrance au travail. La prise en compte de l'intelligence émotionnelle par les managers est devenue un enjeu majeur. Cependant, nombre d'encadrants ne sont pas ou peu formés aux enjeux relatifs à la santé au travail et peuvent ainsi se sentir démunis face aux difficultés que traversent les agents. Les former, les soutenir et leur permettre d'échanger entre eux sur ces sujets apparaissent

comme des éléments fondamentaux de la performance des services publics de demain. L'hybridation croissante des modes de travail, entre présentiel et distanciel, nécessite aussi de la part des managers de monter en compétences pour permettre aux collectifs de travail de rester soudés malgré leur éclatement spatial. Outre la réduction des risques psychosociaux, cette attention portée aux nouvelles modalités d'organisation du travail permettra d'assurer une réponse de qualité aux besoins croissants et urgents des citoyens.



**LA PRISE EN COMPTE
DE L'INTELLIGENCE
ÉMOTIONNELLE
PAR LES MANAGERS
EST DEVENUE
UN ENJEU MAJEUR.**



SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

Vers une prise en compte RH et managériale de la santé au travail à la suite de la crise de la Covid-19



Accompagner les agents et les managers dans la prise en compte des enjeux de santé au travail

Recommandation n° 1 : Impliquer les agents dans les démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail.

Recommandation n° 2 : Favoriser le recours à la télémedecine.

Recommandation n° 3 : Accompagner les agents dans une utilisation adaptée, inclusive et protectrice des nouveaux outils digitaux.

Recommandation n° 4 : Former les managers aux enjeux de la santé et de la qualité de vie au travail.

Recommandation n° 5 : Former les managers aux nouveaux modes de management et en particulier au management à distance.

Recommandation n° 6 : Redonner du sens aux collectifs de travail.

Recommandation n° 7 : Penser et formaliser l'organisation des services en mode « hybride », en privilégiant l'autonomie des agents et la souplesse des modes de fonctionnement fondés sur un mix télétravail/présentiel.



Faire de la santé au travail un fil rouge des politiques de développement des ressources humaines

Recommandation n° 8 : Interroger les modalités d'organisation de la médecine du travail au sein des collectivités.

Recommandation n° 9 : Renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale pour les médecins du travail.

Recommandation n° 10 : Structurer le dialogue entre médecine du travail, direction des ressources humaines, managers et agents.

Recommandation n° 11 : Développer les plans de prévention des risques psychosociaux et agir en faveur de la préservation de la santé psychique des agents.

Recommandation n° 12 : Être attentif au possible développement de pathologies nouvelles liées à la Covid-19.

Recommandation n° 13 : Réorienter les démarches de qualité de vie au travail sur la prévention en lien avec l'égalité professionnelle et le temps de travail dans le cadre des nouveaux CST.

Recommandation n° 14 : Conforter les chaînes de la prévention.

Recommandation n° 15 : Sensibiliser les élus aux sujets de la santé au travail.

Recommandation n° 16 : Capitaliser sur la communication de crise et repenser de nouveaux canaux d'information interne.

Recommandation n° 17 : Permettre aux organisations syndicales de se saisir de la question de la santé.

Recommandation n° 18 : Inscrire l'enjeu de la préservation du secret médical à l'agenda.

Les auteurs

Clémence AUDOUARD, Samuel BOIS, Claire CHUBILLEAU, Sarah DELAINE et Charles JACOB-POINSARD ont réalisé cette étude dans le cadre de leur cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'Inet, promotion Abbé Pierre.

La MNT : une approche globale de la santé

- › Première mutuelle des agents des services publics locaux en santé comme en prévoyance
- › Près de 760 000 adhérents
- › 1,1 million de personnes protégées
- › 9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités
- › 18 000 collectivités territoriales accompagnées

La MNT, fondée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de son Observatoire en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux. Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT propose des pistes et des actions complémentaires.



Retrouvez ce Cahier en intégralité, ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire MNT, sur mnt.fr



En partenariat avec :



Être utile est un beau métier

