

Ministère de la Culture et de la Communication

Les conclusions du groupe  
" Souffrance et violence au travail "

**Document Principal**

Les préconisations

15 septembre 2003

*Présenté au CHSM de décembre  
2003 (annotation de la CFDT-Culture)*

# Sommaire

Préambule .....	p 3
I - La clarification des responsabilités en matière administrative et juridique .....	p 7
II – La gestion des ressources humaines :.....	p 10
A) L'amélioration des procédures internes .....	p 10
- La professionnalisation du rôle de l'encadrement .....	p 12
- La formation, relais de la prévention .....	p 15
D) L'information des agents .....	p 16
III - Le suivi médico-social de prévention .....	p 17
IV – L'organisation de la prévention en matière de santé au travail .....	p 18
V – Les acteurs en interaction.....	p 21

## Préambule

La démarche entreprise au ministère de la culture et de la communication se caractérise par son originalité et son aspect tout à fait inédit. Si, dans le monde du travail public ou privé, la recherche s'est développée depuis la parution de la loi dans le domaine du harcèlement, la particularité de notre élaboration collective consiste à aborder la question en l'élargissant aux diverses situations de souffrance et de violence, avec un objectif affiché de prévention. L'ambition consiste donc à anticiper le dispositif réglementaire d'application de la loi en mettant en place les éléments d'une politique globale propre à construire une organisation capable, sinon d'éviter toute souffrance et violence au travail, objectif utopique et angélique, du moins d'en assumer sereinement la responsabilité dans toutes ses conséquences.

Notre groupe de travail au ministère de la culture et de la communication, a été constitué à l'automne 2001 sous la présidence du docteur Madeleine Karli, médecin coordonnateur de la médecine de prévention. Ce groupe s'est constitué suite à la demande des organisations syndicales de traiter la question de la prévention du harcèlement moral. Cette demande a été consolidée par celle des acteurs médicaux, sociaux et de ressources humaines, qui souhaitaient pouvoir gérer la montée en puissance des manifestations de souffrance. Le Dr Karli a donc proposé d'élargir la réflexion à toutes les formes de souffrance et de violence au travail. Cette proposition a été annoncée lors du C.H.S.M. de décembre 2001.

Au terme de plusieurs mois de travaux préparatoires, un groupe de travail s'est constitué à partir d'une équipe pluridisciplinaire d'acteurs volontaires du ministère, représentatifs des principales entités et instances (représentants des syndicats, services sociaux et médicaux, services des personnels, administration centrale, DRAC, établissements publics). La réflexion a été accompagnée par Christian Lujan, psychosociologue expert en ces problématiques.

Ce groupe s'est défini comme une instance de réflexion et de proposition, et non pas comme une instance disciplinaire ou un lieu de résolution des cas individuels.

Il avait pour objectifs :

- d'établir un état des lieux des différents types de situations rencontrées ;
- d'identifier les acteurs concernés et les différents enjeux (humains, sociaux, managériaux, d'image...) ;
- de proposer les outils et les axes d'une politique de prévention ;
- de préconiser des modalités d'action et de recours pour tous les partenaires (agents, hiérarchie, services sociaux et médicaux, services du personnel, représentants du personnel).

Après une première phase consacrée à définir les méthodes, les moyens et les principes de fonctionnement internes au groupe, il a été procédé à l'étude approfondie de situations dont avaient connaissance les membres du groupe. Ce travail ne prétend pas être exhaustif mais nous a permis de hiérarchiser les problématiques sous-jacentes et d'élaborer des propositions d'actions de prévention de la souffrance et de la violence au travail dans les services et établissements du ministère.

Dans ce but, plusieurs sous groupes de travail ont été constitués ; ils ont identifié les acteurs et les réseaux existants au ministère, leurs fonctionnements ou dysfonctionnements, les publics cibles et les relais éventuels pour soutenir une action. Ils ont analysé les moyens et les supports administratifs et juridiques existants ou déficients. Ils ont étudié une organisation possible de l'information et de la formation. Des réunions plénières et régulières ont permis d'exposer, d'harmoniser et d'élaborer des propositions concrètes. Quinze réunions plénières et vingt réunions de sous-groupes, ont été ainsi organisées.

Dans le même temps, une réflexion avec les services médicaux de prévention s'est engagée, pour aider les médecins de prévention et les infirmières des services et établissements du ministère implantés en Île de France à consolider leur pratique sur les situations de souffrance ou de violence au travail. Plus de quinze réunions ont été organisées. Cette réflexion a contribué à renforcer l'alerte sur les situations critiques et la collaboration des acteurs relais sur le terrain. Les outils méthodologiques élaborés lors de cette réflexion, ont enrichi le document " Récapitulatif des outils et des méthodes proposés ", joint à ce rapport.

Notre groupe " souffrance et violence au travail " s'est donc volontairement situé dans une perspective de prévention primaire pour favoriser la mise en place d'une politique générale qui vise à réduire le risque et à :

- clarifier les rôles et les responsabilités de chacun,
- promouvoir, dans le cadre de la politique ressources humaines du ministère, la formation et la sensibilisation de l'encadrement à la gestion de proximité du personnel et à la prévention de la souffrance et de la violence dans les services ou équipes,
- informer et sensibiliser l'ensemble des agents du ministère sur ces problématiques,
- enrichir la formation et l'information des nouveaux arrivants,
- optimiser le suivi médico-social de prévention.

L'ensemble de nos réflexions et propositions s'est inscrit dans une volonté d'éviter toute forme de victimisation, ou de diabolisation des acteurs concernés par les problématiques étudiées. L'analyse critique a été privilégiée aux approches trop passionnelles ou partisans.

La question de la responsabilité a été en permanence au cœur des discussions, non pas tant dans un esprit de recherche des responsables aux fins de leur mise en accusation que pour en reconnaître les effets, y compris dans d'éventuels termes juridiques, notamment lorsque cette responsabilité n'était pas à l'origine des faits mais avait contribué à en aggraver la portée. C'est dans ce contexte limité et restreint que le rôle des responsables a bien évidemment dû être mis en cause et en question : si une organisation ou des modes de fonctionnement de services étaient manifestement défectueux, si le silence de l'autorité faisait d'elle la complice ou la receleuse de comportements indignes ou si l'attitude très répandue consistant à dire " cela ne me regarde pas... " était constatée. Il nous a semblé que de nombreux responsables sous-estimaient les conséquences pénales que certains de leurs positionnements pourraient entraîner pour eux.

Aussi, afin de garantir la réussite des actions que nous vous proposons ci-après, nous avons choisi d'émettre une préconisation fondamentale que nous considérerons comme un préalable majeur à la mise en œuvre du projet que vous déciderez de valider :

- Elargir l'exercice de la tutelle, pour les établissements publics, aux aspects concernant la gestion des personnels et les problématiques liées à la souffrance et la violence au travail.

Nous avons choisi de présenter nos préconisations sous forme d'un tableau organisé en trois colonnes :

- Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir
- Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer
- Ce qu'il conviendrait de créer.

Cette organisation permet de constater que très peu d'initiatives nouvelles seront nécessaires pour faire évoluer favorablement la situation en termes de prévention active. Il s'agit sans doute plus de donner un signal politique fort largement diffusé et soutenu et de consolider ce qui existe, que d'engager des moyens nombreux, abondants et coûteux. Ainsi des orientations ministérielles présentées au C.H.S.M., avec le cas échéant des objectifs définis, pourraient servir de base au dialogue social et s'imposeraient aux structures.

Nos préconisations sont elles-mêmes ordonnancées autour des axes suivants :

I - La clarification des responsabilités en matière administrative et juridique

II – La gestion des ressources humaines :

- A) L'amélioration des procédures internes
- B) La professionnalisation du rôle de l'encadrement
- C) La formation, relais de la prévention
- I. D) L'information des agents

III – Le suivi médico-social de prévention

IV - L'organisation de la prévention en matière de santé au travail

V – Les acteurs en interaction

Cet ordonnancement correspond aux problématiques identifiées lors de la phase d'analyse et qui ont été regroupées en tenant compte des corrélations entre elles. Leur succession ne relève donc pas d'un classement hiérarchique mais bien plutôt d'une articulation logique et cohérente. Les préconisations forment un bloc dont chaque élément est en relation avec tous les autres.

## I - La clarification des responsabilités en matière administrative et juridique :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
<p>Veiller à la diffusion des textes régissant l'hygiène, la sécurité et la santé au travail, auprès des chefs de services et des directeurs d'établissements.</p>	<p>Clarifier et formaliser le niveau de responsabilité des différents délégataires, en terme de gestion des ressources humaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation des délégations, champs d'actions, synergies.</li> </ul>	
	<p>Dans le cadre des bilans d'activité, demander aux structures d'intégrer les éléments quantitatifs et qualitatifs de leur politique ressources humaines, en particulier sur le suivi médico-social, la prévention de la souffrance et de la violence au travail et la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.</p>	<p>Veiller en permanence à la coordination, la synthèse et la veille (inter-services et inter-établissements) entre le budgétaire, les ressources humaines et le juridique, pour gagner en perspective sur les dossiers traités.</p>

<i><b>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</b></i>	<i><b>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</b></i>	<i><b>Ce qu'il conviendrait de créer</b></i>
<p>Rappeler l'obligation, pour les établissements publics, d'organiser la prise en charge des personnels par un service de médecine de prévention, et d'en assurer le suivi dans le cadre des recommandations ministérielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les inciter à faire de même pour les services sociaux.</li> </ul>	<p>Sensibiliser l'ensemble des responsables de structure à la problématique de la souffrance et de la violence au travail, en insistant sur leur responsabilité pénale et sur leur rôle de gardien des valeurs et des principes de la fonction publique (droits et obligations).</p>	<p>Accorder la protection juridique, en application de la loi du 13.07.83, à tout agent qui, s'estimant victime, en fait la demande.</p>
	<p>Inciter les différentes structures et services du ministère, à mettre en place, de manière concertée, un règlement intérieur qui intégrerait notamment les mesures prises en faveur de la prévention de la souffrance et de la violence au travail.</p>	

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	Ajouter au guide de rédaction des décrets statutaires des établissements sous tutelle du ministère, réservé aux chefs d'établissements, une recommandation spécifique concernant la souffrance et la violence au travail.	
	Charger l'I.G.A.A.C. d'une mission de suivi, de contrôle et de bilan des décisions prises, sur la base de ses rapports d'inspection : - en cas de situations de souffrance dûment constatées, veiller à la mise en place de mesures urgentes décidées.	Attribuer à l'I.G.A.A.C. une compétence en matière de souffrance et de violence au travail, pour l'ensemble des services et des établissements du ministère de la culture et de la communication.

## II – La gestion des ressources humaines :

### A) L'amélioration des procédures internes :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
<p>Formaliser les avis de vacance de poste avec, notamment, les mentions suivantes : nature des tâches, contraintes particulières, niveaux hiérarchiques supérieurs et inférieurs, compétences attendues au recrutement - à la prise de poste et à terme(s).</p>	<p>Améliorer le cahier de procédures pour la gestion des ressources humaines, destiné aux services du personnel, afin de mettre en évidence le circuit de validation et de décision dans chacune des structures du ministère ; le diffuser et l'expliquer aux différentes entités ; veiller à sa mise en pratique.</p>	
	<p>Rappeler à chacun les droits et obligations des fonctionnaires et les sanctions encourues en cas de manquement ou de faute professionnelle (loi du 13.07.83).</p>	

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	Faire apparaître dans le bilan social les sanctions et les mesures en matière de souffrance et de violence au travail.	
	Améliorer le suivi administratif, médical et social, des agents en congé de maladie (congé de maladie, congé grave maladie, congé longue durée) accompagner le passage à demi traitement, maintenir un contact, avec l'accord de l'agent, pendant l'absence de longue durée, préparer la réintégration.	

B) La professionnalisation du rôle de l'encadrement :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	Positionner clairement par une lettre de mission, les responsables d'encadrement à tous les niveaux (y compris les adjoints), afin de consolider leur légitimité.	Inscrire dans la mission des responsables d'encadrement leur rôle de veille en matière de protection de la santé au travail et l'intégrer dans leur procédure d'évaluation des résultats (notation) <sup>1</sup> : - Mettre à disposition des moyens d'information, de sensibilisation et de formation (guide des bonnes pratiques).
	Organiser, pour l'ensemble des cadres du ministère, fonctionnaires ou contractuels, y compris les directeurs, un entretien annuel d'évaluation qui prenne en compte leurs compétences managériales.	Identifier pour chaque agent un responsable hiérarchique permanent (exemple pour les agents travaillant de nuit avec un encadrement tournant et des instructions parfois contradictoires).

<sup>1</sup> Préconisation signalée le 26.02.03, au groupe " Réforme notation ". Parmi les critères d'évaluation à prendre en compte pour l'ensemble des personnels du MCC ayant des responsabilités d'encadrement : " *Veiller à la sécurité et à la protection de la santé (physique et mentale) des agents placés sous leur autorité : Veiller à la qualité et à la sérénité des relations de travail. Faire preuve de vigilance et de discernement dans le traitement des situations de régulation, d'arbitrage, d'évaluation pour l'ensemble des personnels du M.C.C. "*

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
<p>Rappeler aux différents niveaux d'encadrement leur rôle auprès des agents, quant à la diffusion, à l'explication et à la mise en pratique des règles de fonctionnement des établissements où ils exercent.</p>	<p>Insister sur le rôle de l'encadrement de respecter et de faire respecter les règles de vie collective ; définir et formaliser leurs responsabilités en matière de régulation interne et de recours aux procédures disciplinaires.</p>	<p>Rendre obligatoire la formation de prise de fonctions, pour tous les personnels ayant des responsabilités d'encadrement.</p>
	<p>Assurer la bonne intégration, dans leur nouvelle fonction, des agents mutés, victimes de harcèlement ou de dysfonctionnements managériaux.</p>	
	<p>Assurer le suivi, dans leurs nouvelles fonctions, des agents mutés, auteurs reconnus ou suspectés de harcèlement ou de dysfonctionnement managérial.</p>	

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
		<p>Dans le cas d'une réorganisation administrative ou fonctionnelle d'une structure, évaluer dès les premières étapes de cette réorganisation, son impact sur les ressources humaines ; associer les personnels concernés, les différents responsables et les services médicaux et sociaux, aux modalités de cette évaluation ; veiller à une communication régulière sur les différentes étapes du projet.</p>

C) La formation, relais de la prévention :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	Intégrer dans les stages de formation de prise de fonctions et de formation continue, les problématiques de la souffrance et de la violence au travail et celle de la responsabilité pénale des chefs d'établissements et de service.	Diffuser régulièrement une actualisation des connaissances juridiques et de la jurisprudence aux responsables d'encadrement via les actions de formation permanente organisées par les directions et les établissements d'enseignement (ex : INP, etc.).
	Conforter la formation initiale des futurs conservateurs, sur les aspects de management, de gestion des personnels et de réglementation juridique.	Sensibiliser et former des inspecteurs de l'I.G.A.A.C., ses chargés de mission et les IHS, aux situations de souffrance et de violence au travail.
	Intégrer la problématique de la souffrance et de la violence au travail dans les formations des A.C.M.O. et des membres des C.H.S.	Proposer aux membres des C.A.P. une sensibilisation aux problématiques de la souffrance et de la violence au travail.

II. D) L'information des agents :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
Veiller à la diffusion des textes régissant l'hygiène, la sécurité et la santé au travail, auprès des agents.	Analyser l'impact de la diffusion de la circulaire DMF sur le harcèlement ; en tirer les enseignements, pour élargir ce type d'information à l'ensemble du ministère.	
Sensibiliser les responsables des personnels aux problématiques de la souffrance et de la violence au travail.	Demander un affichage systématique dans tous les établissements et services, du nom du médecin, de son numéro de téléphone et des coordonnées précises et actualisées du service médical de prévention, y compris, et a fortiori quand il s'agit d'un service de médecine prestataire extérieur (autre ministère ou service inter-entreprise de médecine du travail). Idem pour les services sociaux.	
	Communiquer à la connaissance de toutes et tous, les missions, les rôles, la disponibilité de ces acteurs et les modalités permettant d'y recourir.	

### III - Le suivi médico-social de prévention :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	Identifier ou désigner pour chaque structure un médecin de prévention et une assistante sociale ou une équipe d'assistantes sociales référents.	
	Constituer, animer et informer le réseau des médecins de prévention, y compris ceux qui ne sont pas sous l'autorité du ministère.	Mettre en place un dispositif d'évaluation des actions engagées (ex : au bout d'1 an).

#### IV – L'organisation de la prévention en matière de santé au travail :

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
	<p>Assurer la veille institutionnelle et médico-sociale, et en garantir la confidentialité, sur les situations à risques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Situation individuelle particulière (maladie longue et grave, handicap physique ou mental, pratique addictive, mobilité administrative réduite, mobilité géographique imposée, couples ou membres de la famille en poste dans la même structure, etc.) ;</li> <li>- Particularité d'organisation (encadrement partagé, cohabitation de statuts, logement sur place, encadrement intermittent ou transitoire, encadrement par un ex-collègue, équipes de travail non permanentes, etc.) ;</li> <li>- Lieu sensible (service, établissement ou monument isolé et à effectif réduit, restructuration projetée, exposition au public ; etc.).</li> </ul>	<p>Favoriser le travail en réseau par des points bilans réguliers entre professionnels, afin de s'inscrire au plus près des préoccupations du groupe " souffrance et violence au travail " .</p>

<i><b>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</b></i>	<i><b>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</b></i>	<i><b>Ce qu'il conviendrait de créer</b></i>
	Mettre en place des tableaux de bord pour le suivi d'indicateurs en relation avec un malaise professionnel (surcroît d'absentéisme, de procédures disciplinaires, de départs en chaîne, etc.).	Formaliser avec des professionnels et des agents concernés, des protocoles et des recommandations d'accueil et/ou de suivi pour les populations " à risque " (handicapés physiques et mentaux, victimes et (ou) auteurs de harcèlement, personnes toxicodépendantes, etc.).
	Formaliser et diffuser les notions de secret médical et autres secrets professionnels, de devoir de discrétion et d'obligation de réserve.	Diffuser du savoir et du savoir-faire auprès de tous les acteurs identifiés, en fonction de leurs domaines d'action, sous la forme d'un " guide des bonnes pratiques ".

<i>Ce qui existe et qu'il s'agit de faire davantage savoir</i>	<i>Ce qui existe et qu'il s'agit d'améliorer</i>	<i>Ce qu'il conviendrait de créer</i>
		<p>Désigner un chargé de mission, sous la responsabilité de la direction de l'administration générale, pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseiller les instances institutionnelles et les acteurs de proximité dans les situations particulièrement difficiles ou sensibles :</li> <li>- Aide à l'analyse et à la décision</li> <li>- Dynamiser les acteurs et les réseaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilisation des personnes ressources, pour les situations n'ayant pas trouvé de solution de proximité – Mutualisation des moyens – Capitalisation des expériences – Animation des réseaux existants et / ou à développer.</li> </ul> </li> <li>- Mettre en œuvre les actions engagées : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui méthodologique - Suivi des calendriers – Suivi et évaluation des actions – Points bilans réguliers avec la D.A.G. et les acteurs institutionnels.</li> </ul> </li> </ul>

## V - Les acteurs en interaction

### Les acteurs de proximité

-> internes

- Agents (s)
- Collègues
- Hiérarchie

### Les acteurs de proximité

-> externes

- Famille
- Entourage (amis, etc.)
- Public (clients)

### Les acteurs institutionnels

- Ministère -> cabinet
- I.G.A.A.C.
- DAG
- Directions de tutelles

Dans le cas  
d'un ou de plusieurs  
agents en souffrance  
sur le lieu de travail  
qui peut  
éventuellement être  
sollicité ?

### Les experts et/ou les relais

- Médecine de prévention
- Infirmière
- A.S.
- Resp. RH et gestionnaires personnels
- Hiérarchie
- C.H.S.
- A.C.M.O.
- C.A.P.
- Syndicats
- Centre de secours
- Médecin traitant
- Médecins spécialistes
- Secteur psychologique
- Secteur social
- Secteur juridique
- Chargé de mission " prévention de la souffrance et de la violence au travail "

### Les acteurs environnementaux

- Medias
- Publics