



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours interne

4^{ème} épreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie

Note : 17,5/20

Ministère de la Santé
Direction générale de l'offre de soins
Affaire suivie par le(la) chef(fe) de bureau

Paris, le 22 août 2018

A l'attention de Madame la Ministre,

objet : point d'étape sur la qualité de vie au travail dans la fonction publique hospitalière

Dans un environnement de plus en plus volatile, incertain, complexe et ambigu, le système de santé français fait face à de nouveaux défis non-conventionnels et multi-forme, interrogeant l'architecture globale de ce secteur en évolution.

Confrontés à des risques et des menaces qui cristallisent l'attention de tous les acteurs de la santé et qui peuvent être la source de déséquilibres, les pouvoirs publics ont inscrit à leur agenda une nouvelle politique de santé au travail et d'amélioration des conditions de travail aboutissant à la signature de l'accord-cadre du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique ainsi qu'à la présentation en décembre 2016, d'une stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail du personnel soignant.

Par conséquent, à l'occasion d'un point d'étape organisé devant le Conseil supérieur de la Fonction publique hospitalière, Madame la Ministre souhaite annoncer l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre sur la qualité de vie au travail dans la fonction publique hospitalière.

Dans ce contexte, la présente note rappelle les enjeux relatifs à la qualité de vie au travail à l'hôpital et les grands axes de la stratégie annoncée (I) et propose des éléments de cadrage de la future négociation ainsi que des pistes quant au contenu du futur projet d'accord (II).

I/ La qualité de vie au travail (QVT), principe juridique et managérial, fait l'objet d'une attention singulière des pouvoirs publics français dans un contexte d'influence européenne et en particulier dans la fonction publique hospitalière de part les enjeux et les défis complexes à relever...

Ⓐ La nécessité d'une amélioration de la QVT obère d'enjeux forts soulevés par des attentes et des inquiétudes fortes de la part des professionnels de santé...

● Les établissements de soins dans lesquels exercent les professionnels de santé sont des systèmes ouverts confrontés à des contraintes externes et internes, aussi bien sur le plan organisationnel, fonctionnel, humain que matériel et logistique rendant les parcours de soins vulnérables ainsi que les relations soignants-soignés difficiles.

En effet, un article publié par la DREES d'un dossier intitulé « Portrait des professionnels de santé » rédigé par M. Barlet et C. Marbot (édition 2016) précise que « les conditions de travail des personnels médicaux et soignants exerçant en établissement hospitalier (...) sont particulières : contraintes de rythmes de travail élevés, exposition à des produits dangereux, tensions avec le public, confrontation à la souffrance des patients ou encore travail de nuit fréquent ». Elles poursuivent leurs propos en précisant, par exemple, s'agissant des heures supplémentaires, qu'environ 30% des salariés du secteur hospitalier travaillent au-delà de l'horaire prévu tous les jours ou toutes les semaines, en 2013, soit deux fois moins qu'en 2003 (70%) ou 2006 (60%). Ce qui démontre que malgré des situations professionnelles sous tensions sur certains aspects, d'autres retrouvent de manière substantielle un certain équilibre.

Les professionnels de santé expriment des attentes dans des domaines comme une meilleure visibilité de leur environnement de travail, une meilleure communication externe et interne, des besoins de renouer le dialogue avec les patients mais aussi de réduire le sentiment d'insécurité dans ce système ouvert.

Des besoins sont donc formalisés à plusieurs niveaux, dans différents domaines (travail, formation, etc) et avec des intensités variées, démontrant la nécessité des pouvoirs publics d'en saisir les enjeux en matière de politique publique/d'action publique afin d'y apporter des réponses adaptées, efficaces et efficientes.

● Les enjeux en terme d'action publique sont multiples :

- qualité du service public (modernisation et transparence de l'action publique)
- conditions de travail des agents publics (et en particulier ceux de la santé)
- contexte budgétaire contraint
- gouvernance, management stratégique et de proximité
- capacités d'adaptation d'un système sous tensions internes et externes face à un environnement complexe, multi-sectoriel et multi-dimensionnel.

Ces enjeux interrogent l'action publique dans le milieu de la santé :

- comment prendre en compte les évolutions (transitions numérique, écologique par exemple) et les transformations sociales, économiques, juridiques en cours au sein de cet écosystème ?
- pour éviter la dégradation de l'environnement et des conditions de travail des professionnels de santé, comment favoriser des démarches d'amélioration continue dans un contexte budgétaire contraint et fixer des indicateurs de résultats ?
- comment engager des approches globales, transversales et participatives permettant d'innover et d'adapter les pratiques des professionnels de santé ? pour aller plus loin, comment « ubériser » les actions publiques liées à la santé ?

Ces constats et ces questionnement ont amené la puissance publique à inscrire son action, ses actions dans un cadre spécifique et adapté aux enjeux et objectifs fixés.

ⓑ ... qui s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire global et spécifique en évolution, sous influence européenne et international

- Sur le plan international et européen, l'organisation du travail s'est "codifiée" après la seconde guerre mondiale avec l'apparition/création de l'OIT (organisation internationale du travail) ainsi que l'apparition en France du droit syndical à la fin du XIX^e siècle.

Il faut attendre le traité de Rome (1957), dans ses articles 120 et 121 pour voir apparaître une stratégie européenne de l'emploi (avec la mise en place de Moc) traduisant une nécessité d'harmonisation entre Etats membres au sein du Conseil (sans remise en question des souverainetés).

Le sommet de Luxembourg et la ratification des TUE (Traité de l'Union Européenne) et TFUE (traités sur le Fonctionnement de l'Union européenne) donneront une impulsion et dynamique particulière aux "processus pour l'emploi".

En France, la Fonction publique hospitalière tient, au sein des deux autres fonctions hospitalières (d'Etat et territoriale), une place particulière avec ses près de trois millions d'agents dont les statuts et missions sont très diversifiées tant les domaines d'intervention sont vastes (enfance avec la pédiatrie, ambulatoire, gériatrie, etc) et l'organisation territoriale singulière avec de nouveaux pôles modifiant certains centres de gravité sur le plan structurel et fonctionnel (pôles universitaires, les ARS (agences régionales de Santé), reconfiguration des observatoires de la santé publique, etc).

Par la promulgation de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, la création des CHSCT (Comité Hygiène et Sécurité sur les Conditions de Travail), d'une agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, le paysage législatif et réglementaire s'est renforcé et a progressivement fait également évoluer le Code de la Santé Publique et donc le cadre normatif du système de Santé en France.

Cependant, afin de répondre aux nouveaux enjeux et défis auxquels est confronté le système de santé Français, le gouvernement a poursuivi et poursuit le travail de réforme engagé.

- En effet, en France, dans le champ du secteur public, un accord relatif à la santé et la sécurité au travail a été signé le 20 novembre 2009 entre les différents acteurs (Ministère de la Santé, partenaires sociaux, professionnels de santé, etc.) concernant toutes les fonctions publiques confondues.

Il traduit une réelle volonté d'améliorer les conditions de travail, en favorisant le bien-être des agents qui constitue un élément essentiel d'une gestion des ressources humaines moderne et dynamique. Cet accord comprend 15 actions qui s'articulent autour de 3 axes :

axe 1 : instances et acteurs opérationnels en matière de santé et sécurité au travail

axe 2 : objectifs et outils de prévention des risques professionnels

axe 3 : dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé

Il peut être également noté que cet accord est le fruit d'une association, coordination pour la première fois entre organisations syndicales, représentants des employeurs et représentants de l'Etat dans une politique totalement transversale qui s'applique aux trois versants de la Fonction publique.

Les différents acteurs (et réseaux d'acteurs) se sont également entendus, dans ce cadre, de développer une véritable culture de prévention et des actions de formation ainsi que le renforcement des fonctions de conseil et d'inspection.

Enfin cet accord introduit la fixation d'indicateurs de résultats (lorsque cela est possible), l'évaluation et la prévention des problèmes de santé liés aux risques psycho-sociaux (RPS), un meilleur accompagnement des atteintes à la santé en préservant les droits des agents ainsi qu'un droit à un suivi post-professionnel.

Dans ce sens, une stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail a été présentée par Mme M. Touraine, ancienne ministre des affaires sociales et de la santé le 5 décembre 2016 qui souhaitait faire de la qualité de vie au travail des professionnels de santé une priorité politique, portée au plus haut niveau. 3 axes structurent cette stratégie déclinée en 10 engagements.

axe 1 : identifier la qualité de vie au travail comme un objectif à part entière du système de santé

axe 2 : améliorer l'environnement et les conditions de travail de chaque professionnel de santé au quotidien

axe 3 : mieux prévenir les RPS et mieux accompagner les personnels dans le changement.

Il ... appellent à des concertations et négociations (ferme, efficace et bienveillante) entre les différents acteurs du système de santé dans un intérêt commun

Ⓐ Eléments de cadrage pour la future négociation :

- Un accord doit être trouvé concernant la méthodologie à adopter entre les différents acteurs afin de garantir cohérence et efficacité dans la négociation et son processus
- Création d'un comité de Pilotage entre l'ensemble des acteurs (Ministère de la Santé, Directions concernées, partenaires sociaux, etc.).
- Définition, élaboration d'un cahier des charges comprenant les précisions relatives aux périmètres de la négociation, les enjeux associés, les objectifs fixes, le degré de criticité de la négociation (forces, faiblesses, opportunités, menaces), coût de la négociation (temps, matériel etc) et calendrier prévisionnel)
- Prise en compte de l'accord cadre signé le 20 novembre 2009 ainsi que les points et éléments qui seront retenus de la Stratégie Nationale d'amélioration de la QVT pour laquelle, il peut être demandé que soit réalisée une évaluation d'impact permettant d'éclairer la Ministre dans ces décisions à maintenir ou non certains engagements évoqués.
- Le comité de pilotage procédera à un monitoring de la négociation afin de rendre compte sous forme de compte rendu détaillé aux différents acteurs mais également de procéder à des actions de communication sur ce dossier au public mais aussi plus spécifiquement vers l'ensemble des professionnels de santé, dans un souci de transparence de l'action gouvernementale.
- La négociation devra être menée de manière la plus transversale possible, de manière globale (sans négliger les aspects locaux et de proximité), de manière transparente et dans le respect le plus strict du calendrier fixé compte tenu des contraintes des différents agendas des différents acteurs.

Ⓑ Le futur projet d'accord pourra comprendre les éléments suivants :

- repenser l'architecture globale des systèmes de santé à travers plusieurs axes :
 - 1/ organisationnel (squelette) 2/ organisation (articulations, organes vitaux, flux)
 - 2/ humain (formation, reconnaissances etc) 3/ logistique et matériel (budget) en appréhendant ce travail avec une vision prospective à tous les niveaux
- Prendre en compte les facteurs humains et organisationnels en repensant les stratégies des ressources humaines (formation des cadres de santé) à tous les niveaux en développant un management de proximité nouveau pour améliorer par exemple les relations soignants-soignés ou redonner du sens aux équipes de santé. Ainsi que diffuser le développement d'une véritable culture organisationnelle.

- Prendre en compte de manière efficace les entretiens professionnels véritable temps forts pour les professionnels qui constituent des temps d'échange concernant les souhaits de formation et l'identification des points forts ou des points à améliorer dans les objectifs fixés à chaque agent.
- Accompagnement à une conduite du changement à tous les niveaux à travers la mise en place d'une démarche qualité qui peut prendre la forme d'une approche de type PPG (Pilotage par la Performance Globale) telle que proposée par l'EFQM (European Foundation for Quality Management) qui s'est traduite depuis une dizaine d'années dans certains secteurs publics sous l'intitulé "CAF-PPG" pour cadre d'auto évaluation des Fonctions publiques. Il s'agit d'une méthodologie simple qui sous forme participative à tous les niveaux d'une organisation amène les acteurs, les agents à une auto-évaluation continue de leurs pratiques sur la base d'un référentiel de bonnes pratiques. Cela pousse les différentes organisations à partager et donc aussi à mieux communiquer entre elles afin d'adopter des projets d'établissements qui peuvent trouver des synergies et des points de convergence. Cette démarche implique tous les agents d'une organisation et peut permettre de valoriser tous les agents et de leur redonner le sentiment d'évoluer et de progresser de manière collectif dans une organisation apprenante.
- Renforcer et compléter la formation des cadres de santé et infirmiers par une formation qui peut être intitulée « l'éthique du Soin ». Des travaux dans ce sens ont déjà été initiés à l'Hôpital Dieu (HP) avec la création d'une chaire dédiée occupée par Cynthia Fleury.

Éléments de langage :

- Le ministère s'engage à fixer comme une priorité dans son agenda politique le suivi de la négociation pour aboutir à un plan d'action précis
- Madame la Ministre rappelle que malgré un contexte budgétaire contraint, tous les moyens de l'Etat pourront être mobilisés pour assurer et garantir la cohérence et l'efficacité de la négociation et du calendrier afférent et insiste sur la nécessité d'une implication de tous les acteurs concernés par ce dossier, à travers une approche collective et participative.
- Madame la Ministre sollicitera « un opérateur de contrôle » comme la Cour des Comptes afin que soit réalisées des évaluations ex-post et ex-ante des actions mesurées qui découleront de ces négociations, dans un souci d'amélioration de l'action gouvernementale sur ce sujet. Dans ce sens, une évaluation d'impact sera sollicitée afin d'éclairer les prises de décisions des autorités quant aux mesures qui seront proposées et mises en œuvre.

* * *