

Bien-être, santé et sécurité au travail (SST)

au sein des administrations des gouvernements centraux :

lutter contre les risques psychosociaux au travail

Étude préliminaire

RÉSUMÉ

2017



RÉSUMÉ

Introduction : quels sont les risques psychosociaux ?

Face à l'évolution du monde du travail survenue au cours des dernières décennies, davantage de travailleurs sont exposés à certains risques tels que le stress, le harcèlement moral, les manœuvres d'intimidation et la violence. Dans de nombreux pays, ceux-ci sont désignés sous le terme de « risques psychosociaux » et sont sans nul doute observables au sein des organes des gouvernements centraux.

Les coûts des risques psychosociaux

Les conséquences des risques psychosociaux peuvent être considérables. Pour les travailleurs, l'exposition prolongée à ces risques peut entraîner divers effets négatifs : anxiété, dépression, affaiblissement du système immunitaire, maladies cardiovasculaires, etc. Pour les organisations, ces risques peuvent accroître l'absentéisme, dégrader leurs performances et, dans certains cas, entacher leur réputation. Enfin, pour la société dans son ensemble, cela représente un nombre élevé de jours de travail chômés et comptés comme des congés de maladie, dont le manque à gagner se chiffre à plusieurs milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE.

Facteurs de risques psychosociaux

L'une des premières études à s'être intéressées aux risques psychosociaux a été publiée conjointement par l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 1984, et a permis de cerner 6 « facteurs psychosociaux » pouvant influencer les performances des travailleurs, leur satisfaction au travail et, plus important encore, leur santé. Depuis lors, de nombreux organismes consacrés à la santé et à la sécurité ont établi leurs propres listes de facteurs psychosociaux pouvant menacer la santé et le bien-être des travailleurs. Les approches de sept pays ont été examinées : quatre d'entre eux (Allemagne, Belgique, Espagne, France) font explicitement référence aux facteurs de risques psychosociaux (« pression psychologique » en Allemagne), tandis que les trois autres (Italie, Pologne et Royaume-Uni) parlent davantage de facteurs de stress ou d'agents stressants.

Au niveau européen, un rapport publié en 2010 par Eurofound, l'agence de recherche tripartite de l'UE sur les problématiques sociales liées au travail, a étudié la manière dont ces risques étaient combattus dans l'UE. Cette approche a été approfondie dans le cadre d'un rapport conjoint produit en 2014 par Eurofound et l'agence de l'UE pour la santé et la sécurité, l'EU-OSHA. Ce rapport aborde les conditions considérées comme des risques psychosociaux pour les travailleurs et, en utilisant les résultats de l'Enquête européenne sur les conditions de travail menée en 2010, il est parvenu à montrer la manière dont ces éléments ont affecté la santé et le bien-être des travailleurs.

Dans quelle mesure les facteurs de risques psychosociaux sont-ils présents dans les services des gouvernements centraux ?

L'étude des cinq facteurs pris en compte dans le rapport conjoint Eurofound/EU-OSHA met en lumière la présence de risques psychosociaux au sein des organes des gouvernements centraux. Il s'avère que les restructurations constituent est l'une des préoccupations principales en ce qui concerne la **nature du travail**, et ce dans tous les gouvernements centraux au cours des dernières années. Toujours en matière de contenus des postes, on observe un problème plus grave encore : les agents sont de plus en plus confrontés à des usagers difficiles. C'est là, en effet, un problème majeur rencontré dans de nombreux services gouvernementaux. En ce qui concerne **l'intensité de la**

charge de travail et l'autonomie, il existe bien évidemment des secteurs dans lesquels les charges de travail sont excessives – quoiqu'en matière de temps de travail et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la situation s'avère meilleure dans les services des gouvernements centraux que dans les autres secteurs de l'économie. Le bilan est plus mitigé en ce qui concerne **l'environnement social au travail**, dans lequel s'observe certes un certain soutien entre collègues mais aussi de la discrimination et également ce que l'on appelle des « comportements sociaux répréhensibles », tels que l'intimidation, le harcèlement moral et la violence. Toutefois, si le soutien constaté entre collègues y est supérieur à la moyenne, les agents des services des gouvernements centraux font face à des degrés plus élevés de violence et d'abus de la part de tiers. Enfin, en matière d'insécurité d'emploi et d'évolution de carrière, le nombre élevé d'emplois perdus dans les différents services de certains pays indique que le fait de travailler au service d'une administration n'est plus synonyme de sécurité de l'emploi.

La seconde **Enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents** (ESENER-2), menée par l'UE-OSHA, offre un autre examen de la présence de facteurs de risques psychosociaux. Si celle-ci a permis d'obtenir des résultats complets ventilés par pays, les chiffres qui y sont présentés concernent l'ensemble des administrations publiques et non celles dépendant des gouvernements centraux uniquement. En examinant sept facteurs de risques, associés d'une manière légèrement différente que dans le rapport conjoint Eurofound/EU-OSHA, l'enquête ESENER-2 a permis de conclure que six des sept risques identifiés étaient davantage susceptibles d'être présents au sein des administrations publiques que dans le monde du travail dans son ensemble. Le risque le plus courant est « devoir gérer des clients, patients, élèves, etc. difficiles ». La fréquence de la présence des facteurs de risques diverge très largement d'un pays à l'autre.

Si les chiffres de l'enquête ESENER ne concernent que les administrations publiques, deux études nationales distinctes offrant des informations sur certains secteurs de la fonction publique d'Etat en **France** et sur la totalité de l'administration du gouvernement central en **Suède**, confirment que cette situation s'applique également aux gouvernements centraux. Ces deux études insistent notamment sur le fait que de nombreux agents des gouvernements centraux avaient déjà fait l'expérience de rapports conflictuels avec le public, ainsi que de relations tendues avec les usagers.

Le cadre de lutte contre les risques psychosociaux

Cette partie décrit le contexte dans lequel doit s'inscrire la lutte contre les risques psychosociaux et examine les protections juridiques existantes, les divers instruments de soutien institutionnel disponibles ainsi que les accords collectifs signés à différents niveaux, y compris au niveau européen. Pour chaque domaine, cette partie présente dans un premier temps la situation au niveau européen, puis étudie différents exemples nationaux.

Cadre juridique

Il existe un ensemble législatif UE complet en matière de santé et de sécurité, reposant sur la directive-cadre 89/391/CEE. Les risques psychosociaux ne sont pas mentionnés de manière spécifique dans la directive-cadre, mais cette dernière les couvre de manière implicite. Il existe également une législation UE en matière d'égalité et de discrimination présentant un intérêt dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux, notamment en ce qui concerne le harcèlement moral et les discriminations. Tous les États membres de l'UE ont transposé la directive-cadre dans leurs droits nationaux, et la majorité des membres de l'UE (19 sur 28) a pris des mesures supplémentaires en incluant une référence aux risques psychosociaux, ou à certains aspects des risques psychosociaux, dans leur législation nationale relative à la santé et à la sécurité. Les détails de ces différentes législations sont présentés dans cette partie et s'accompagnent d'informations quant aux limites de leur application dans le secteur public. Enfin, l'ensemble des États membres ont transposé la législation UE relative à l'égalité et à la discrimination dans leurs droits nationaux, et certains ont, là aussi, pris des mesures supplémentaires dans ce domaine.

Soutien dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux

Il existe dans chaque pays un ensemble de structures et de professionnels chargés d'aider les employés et les entreprises à combattre les risques psychosociaux. Parmi ceux-ci figurent des représentants des travailleurs, des syndicats, des experts des domaines de la santé et de la sécurité, des inspecteurs du travail, etc.

La législation UE garantit certains droits aux **représentants des travailleurs** dans les domaines de la santé et de la sécurité, toutefois, les structures sont définies par la législation nationale et, par conséquent, de grandes divergences sont à constater entre les pays.

La directive-cadre ne fait aucune distinction entre les **experts du domaine de la santé et les experts du domaine de la sécurité**, termes recouvrant tous les travailleurs effectuant des « activités liées à la protection et à la prévention des risques professionnels », mais là encore, les approches adoptées concernant leur rôle diffèrent très largement selon les pays.

Si la plupart des États membres de l'UE ont ratifié les conventions de l'OIT relatives aux **inspecteurs du travail**, il n'existe en la matière aucune législation européenne similaire à la directive-cadre. Toutefois, malgré cette ratifi-

cation commune, il existe au sein des 28 États membres des différences majeures au niveau national quant au rôle et à la taille des inspections du travail.

Les **personnes de confiance**, dont le rôle consiste à soutenir leurs collègues ayant été victimes d'actes de violence et de harcèlement moral ou sexuel, ne sont pas prévues dans la législation européenne, et n'existent sur le plan juridique que dans certains pays.

Accord collectifs négociés

Il existe deux Accords-cadres européens sur les risques psychosociaux : l'« Accord-cadre sur le stress lié au travail » (signé en octobre 2004) et l'« Accord-cadre sur la violence et le harcèlement au travail » (signé en avril 2007). Ces deux accords devraient bientôt être mis en œuvre par les parties signataires (syndicats et employeurs) et leurs affiliés nationaux respectifs – plutôt qu'au travers d'une directive UE – et ont déjà un impact au niveau national.

Certains accords interprofessionnels nationaux concernant le stress, d'une part, et la violence et le harcèlement moral d'autre part ont été conclus dans un certain nombre de pays, dont l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie et la Slovénie, bien que l'ensemble de ces pays ne disposent pas d'accord traitant de ces deux problématiques à la fois. Des accords collectifs spécifiques aux gouvernements centraux ont également été signés dans plusieurs pays, dont le Danemark, l'Espagne, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède. Toutefois, là encore, l'ensemble des pays cités ne traitent pas de la totalité des problématiques psychosociales.

Lutter contre les risques psychosociaux

Cette partie du rapport examine les moyens mis en œuvre pour lutter contre les principaux risques psychosociaux au sein des gouvernements centraux. En l'absence de sources d'information fiables à l'échelle européenne concernant le niveau central, cette partie s'appuie sur les résultats de l'enquête ESENER 2014 effectuée par EU-OSHA et offrant des informations sur les administrations publiques.

Évaluer le risque

Comme pour tout autre risque, la première étape dans le cadre de la gestion des risques psychosociaux consiste à évaluer la nature des risques présents ainsi que leur fréquence et degré de gravité. L'enquête ESENER indique qu'à travers l'UE, près des trois quarts (73 %) des lieux de travail au sein des administrations publiques effectuent régulièrement des évaluations des risques. En moyenne, une part légèrement plus élevée d'évaluations est réalisée en interne (47 %) plutôt qu'en externe (40 %), tandis que les 13 % d'évaluations restantes sont effectuées à la fois en interne et en externe. Toutefois, il existe ici, comme dans tous les autres domaines, de grandes différences entre les pays, notamment en ce qui concerne la part d'évaluations régulières ainsi que les responsables chargés de les mener.

Ces résultats se rapportent aux évaluations générales des risques. Afin d'analyser la mesure avec laquelle les risques psychosociaux étaient inclus dans ces évaluations, l'enquête ESENER a cherché à savoir si deux problématiques potentiellement liées aux risques psychosociaux – à savoir les relations « supérieur-agent » et « les aspects organisationnels tels que l'organisation et les horaires de travail ainsi que les pauses » – étaient également prises en compte lors des évaluations. Cette enquête a révélé que la majorité des évaluations de risques effectuées dans les administrations publiques à travers l'UE ne tenaient pas compte de ces problématiques : en effet, 61 % des organismes incluaient des aspects organisationnels dans leurs évaluations des risques et 55 % d'entre eux tenaient compte des relations supérieur-agent.

Agir

L'enquête ESENER présente des preuves selon lesquelles les organisations éprouvent davantage de difficultés à lutter contre les risques psychosociaux qu'à lutter contre les risques physiques. En effet, un grand nombre d'organisations interrogées ont dit manquer davantage d'informations ou d'instruments visant à gérer les risques psychosociaux que d'outils visant à gérer les risques physiques. Le domaine de l'administration publique semble confronté à une difficulté particulière en ce qui concerne la gestion de ces risques.

En moyenne, au sein des administrations publiques des pays de l'UE, seuls 28 % des organismes disposent d'un plan d'action destiné à prévenir le stress lié au travail. De plus, un peu plus de la moitié des lieux de travail (51 %) des administrations publiques ont adopté une politique visant à gérer les actes de violence ainsi que les abus. Toutefois, cette question n'a été posée que dans les organisations ayant été confrontées à de tels comportements. Ainsi, ces chiffres ne sont pas comparables aux autres résultats présentés dans l'enquête ESENER.

La pression horaire et les charges de travail excessives figuraient en deuxième position en ce qui concerne les risques les plus fréquemment cités au sein des administrations publiques. Toutefois, l'enquête ESENER a permis de constater que seul un tiers des organisations des administrations publiques (34 %) avait réorganisé le travail de leurs agents au cours des trois dernières années « afin de réduire les exigences de l'employeur et la pression professionnelle » et, par conséquent, de prévenir les risques psychosociaux.

Près de la moitié des organisations de l'administration publique (47 %) disposait d'une procédure en place en matière d'intimidation et de harcèlement moral, tandis qu'un tiers d'entre elles (31 %) avait établi une procédure de résolution de conflits au cours des trois années précédentes.

En moyenne, 21 % des organismes de l'administration publique étaient intervenus au cours des trois années précédentes dans les cas où des horaires de travail importants ou irréguliers étaient pratiqués.

En moyenne, au sein des administrations publiques de l'UE, 41 % des organismes proposaient des formations sur la manière de « prévenir les risques psychosociaux tels que le stress ou le harcèlement moral », tandis que 40 % des organismes avaient eu recours à des « séances de soutien personnalisé confidentiel pour les agents ».

Différences nationales

Les 11 indicateurs distincts figurant dans cette partie du rapport montrent qu'il existe, selon les États de l'UE, des différences majeures dans la manière de lutter contre les risques psychosociaux. En général, les trois pays nordiques, l'Irlande et le Royaume-Uni, souvent rejoints par les Pays-Bas et Malte, sont en tête de liste dans la plupart des classements. Les pays d'Europe centrale et de l'Est, et parfois certains pays d'Europe du Sud, comptent généralement parmi les pays où les efforts menés sont les plus timides. Enfin, l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie sont généralement situées en milieu de classement.

Plus d'informations

www.epsu.org

www.cesi.org

www.fonction-publique.gouv.fr