

éditorial

Prévention des risques psycho-sociaux : un travail de longue haleine

Page 2

- ◆ En France, une démarche de prévention renforcée

Page 4

- ◆ **Canada :**
Structurer la prévention et susciter un « mieux être » professionnel

Page 5

- ◆ **Espagne :**
Prévenir les violences de genre et prendre en charge le harcèlement

Page 6

- ◆ **Royaume-Uni :**
Une préoccupation ancienne

Page 7

- ◆ **Suède :**
Un cadre rigoureux pour la prévention et le contrôle

Page 8

- ◆ **États-Unis :**
Prévenir la violence

Page 9

- ◆ **Belgique :**
Un pays pionnier

Page 10

- ◆ Les risques psycho-sociaux (RPS) : éléments d'analyse européenne

La collection des
« **Perspective Gestions Publiques** »
est publiée sur le portail de l'IGPDE
à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr
(onglet : Recherche et publications/Gestion
publique à l'international)

Si vous souhaitez vous abonner :

gestion-publ-abonnement.igpde@finances.gouv.fr

Contact :

claire.fargeot-boll@finances.gouv.fr

Prévention des risques psycho-sociaux : un travail de longue haleine

Depuis les années 1980, l'intensification du travail, dans un contexte de concurrence accrue et d'exigences croissantes des clients ou usagers, a contribué à une augmentation des risques psychosociaux (RPS)¹ dans les organisations de travail : stress, violences internes (commises au sein de l'organisation par des salariés) ou externes (commises sur des salariés par des personnes extérieures à l'organisation), épuisement professionnel (couramment appelé « burn-out ») ...

Les administrations n'échappent pas à ce phénomène. Comme le rappelle le site dédié² du ministère français chargé du travail, ces risques sont qualifiés de « psychosociaux » car ils sont à l'interface entre l'individu et sa situation de travail, même si « tous les salariés ne réagissent pas de la même manière à une même situation, ce qui rend difficile de déterminer dans quelle mesure un trouble psychosocial est imputable au travail. » La plupart des pays industrialisés ont pris conscience du problème et arrêté des mesures de prévention. Dans la fonction publique, la lutte contre les RPS prend des voies spécifiques en fonction des enjeux relevés localement : violences aux États-Unis, violences et « burnouts » en Suède, stress en France et en Belgique, mal-être des femmes en Espagne... Sachant en outre que les différents risques peuvent interagir (le stress, par exemple, peut engendrer de la violence entre salariés et cette violence est elle-même source de stress), ce qui appelle une approche globale. D'après l'organisme Eurogip³, 28% des travailleurs européens sont « exposés à au moins un facteur susceptible d'affecter de manière défavorable leur bien-être mental ». A l'échelon communautaire, deux « plans stratégiques » pour la santé au travail se sont succédé : celui de 2002-2006 et celui de 2007-2012. Avec des variantes (le premier concernant surtout les incidences des risques chimiques et physiques), ils se sont tous deux penchés sur la prévention. Même si, comme le souligne le ministère du Travail français⁴, « la nouvelle stratégie ne propose pas de législation nouvelle sur les principaux facteurs de risques, notamment les risques émergents - stress, violence au travail... elle n'en encourage pas moins les États à poursuivre leurs efforts de mise en œuvre de leurs propres stratégies nationales de santé et de sécurité au travail. » Alors, quelle prévention ? Le rapide tour d'horizon que nous proposons dans divers pays européens et étrangers met en lumière, au-delà du rôle fondamental joué par la réglementation et le contrôle de son application, des convergences intéressantes : l'importance de disposer de médiateurs (« personnes de confiance » en Belgique) au sein des entités ; le rôle de la formation et de la sensibilisation, par le biais de séminaires ou de guides (surtout dans les pays anglo-saxons) ; l'importance aussi du management. En revanche, on note des divergences dans l'ampleur des plans adoptés. Alors que la Suède ou le Canada, par exemple, ont fait le choix de politiques nationales ambitieuses, les États-Unis laissent une grande liberté aux États et aux diverses agences pour décider des actions à mettre en œuvre. Cependant, la question reste en fin de compte de savoir dans quelle mesure les outils déployés pourront suffire à endiguer le phénomène. Si, en effet, le stress s'atténue souvent grâce aux actions entreprises, les violences, elles, persistent souvent, voire s'aggravent. Le contexte macro-économique, la crise actuelle et son cortège de difficultés sociales font ici sentir leur impact. Cette persistance interroge aussi le fonctionnement même des organisations du travail, une question pourtant rarement abordée dans les divers pays. La réflexion, apparemment, reste à conduire sur les causes proprement organisationnelles et même structurelles du stress et des violences au travail pour améliorer encore la prévention.

Bureau de la recherche, IGPDE

¹ La terminologie varie suivant les pays : certains abordent le sujet en mettant l'accent sur le « bien-être » ou le « mieux-être » au travail, par exemple

² <http://www.inrs.fr/accueil/risques/psychosociaux.html>

³ Eurogip est un groupement d'intérêt public constitué entre la CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés) et l'INRS (Institut national de recherche et de sécurité sur les accidents du travail et les maladies professionnelles) pour mener des études à l'échelon européen sur les risques professionnels. Il cite ici des statistiques Eurostat de 2009 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF

⁴ <http://www.travailler-mieux.gouv.fr>

En France, une démarche de prévention renforcée

La prévention des RPS constitue désormais une priorité dans le secteur public français

La France se penche depuis longtemps sur les risques psycho-sociaux (RPS) et sur leur prévention, y compris dans la fonction publique : les agents n'y sont pas épargnés, en particulier sous l'effet de facteurs comme les restructurations et la « culture du résultat »¹, mais aussi d'autres paramètres, rappelés pages 14 et 15 par deux chercheuses de l'agence Eurofound pour situer la France dans le panorama européen des RPS. D'autres chercheurs soulignent le rôle joué par l'évaluation individualisée des performances, qui met les salariés en concurrence (Christophe Dejours²) au détriment des collectifs de travail et de leur rôle dans la prévention (Yves Clot³).

Dès la première stratégie communautaire des années 2002-2006, la France s'est inscrite dans une démarche de prévention renforcée, en complément des actions déjà existantes grâce à des organisations telles que l'INRS, créé en 1968. La prévention est pilotée par le ministère du Travail, qui met de nombreuses informations et outils en ligne⁴.

Dans le secteur public, les débats de l'opération « Service public 2012 », en 2009, s'étaient concentrés sur « santé et sécurité au travail » et avaient débouché sur un accord sur « la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique⁵ ». Signé par sept partenaires sociaux (sur huit), cet accord est applicable à l'ensemble de la fonction publique française (Etat, collectivités territoriales, fonction publique hospitalière) et comprend quinze actions organisées autour des trois axes suivants :

- Instances et acteurs opérationnels en matière de santé et sécurité au travail ;
- Objectifs et outils de prévention des risques professionnels ;
- Dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé.

En novembre 2011, les neuvièmes Rencontres professionnelles de « l'Ecole de la GRH », consacrées à « la prévention des risques psycho-sociaux », ont fait le point sur la mise en œuvre de cet accord. La prise de conscience est réelle, ont estimé les intervenants ; surtout, « on est passé d'une approche individuelle et « psychologisante » à une approche collective, prenant en compte les conditions de travail et l'importance du management », a indiqué Yves Struillou, conseiller d'Etat et conseiller à la Cour de Cassation, auteur en 2003 du rapport « Pénibilité et retraite » remis au Conseil d'orientation des retraites.

Partenariats européens

La fonction publique française a également participé, avec les autres administrations des Etats de l'Union européenne et les syndicats de la fonction publique, à une expérimentation de dialogue social lancée en 2008 et dont la lutte contre le stress au travail a constitué l'une des priorités. Après la signature d'une position commune, le 19 décembre 2008⁶, les partenaires ont travaillé en 2009 à la détection de « bonnes pratiques ». La DGAF⁷ a publié en 2010 les résultats de ces échanges qui font le point sur les initiatives européennes⁸. A la suite de cette publication, la DGAFP a lancé un appel d'offres, actuellement en cours, pour faire réaliser un état des lieux et définir des outils d'évaluation et de prévention. Un recueil de données statistiques a été lancé.

¹ Souligné entre autres par un rapport du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r09-642-1/r09-642-13.html>

² <http://sites.univ-provence.fr/ergolog/pdf/bibliomaster/dejours.pdf>

³ http://www.anact.fr/web/publications/NOTINMENU_affichage_document?p_thingIdToShow=2967052

⁴ <http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/>

⁵ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/modernisation-fonction-publique-43>

⁶ http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/resolution_groupe_dialogue_social.pdf

⁷ Direction générale de l'administration et de la fonction publique

⁸ http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/Pratiques_europeennes_stress_2010.pdf

Comment définir le stress ?

Parmi les différents risques psycho-sociaux, le stress au travail est couramment défini comme la conséquence d'un déséquilibre ressenti par le salarié entre ce qui est exigé de lui et les moyens dont il dispose pour réaliser son activité. C'est au sociologue américain Robert Karasek¹ que l'on doit d'avoir mis au jour cette double dimension dans l'analyse du travail, dès la fin des années 1970, avec les concepts de « demande psychologique »² d'une part et de « latitude décisionnelle » (autonomie, marges de manœuvre pour faire le travail) d'autre part. La conjugaison entre une forte « demande psychologique » et une faible latitude décisionnelle (situation de « tension au travail », ou « job strain ») présente un risque pour la santé physique et mentale. Enrichi par les travaux de Johnson, qui introduit la notion de « soutien social » (« social support ») apporté par les collègues et la hiérarchie, le modèle de Karasek³ a donné lieu à l'élaboration d'un questionnaire en 26 items⁴, utilisé par la dernière enquête SUMER⁵ menée auprès des salariés français en 2003.

Un observatoire à France-Telecom

« Le suicide, dans la fonction publique, n'est plus un tabou », indiquait en 2011 le directeur général de l'administration et de la fonction publique. Le problème est d'envergure en France, comme en témoigne la vague de suicides à France-Telecom, qui a entraîné la création d'un « Observatoire sur le stress et les mobilités forcées »⁶, associant des organisations syndicales de cette entreprise, des professionnels de la santé au travail, des chercheurs et des juristes pour témoigner sur les RPS et les prévenir. Réunis en Association « loi de 1901 », ses membres élaborent des outils d'analyse, animent des débats, des formations⁷, et construisent des partenariats avec les professionnels. En juin 2011, deux journées de formation ont abordé la prévention, mais aussi le droit social existant.

Une circulaire pour la parité

Le 3 octobre 2012 est parue une circulaire « relative à l'orientation des priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat » qui préconise « la mise en œuvre de la responsabilité sociale de l'Etat par une mise en place effective de l'égalité professionnelle hommes-femmes ». Désormais, il revient aux ministères et aux PFRH (plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines) de mettre en place des formations ayant pour objet de « sensibiliser à l'égalité professionnelle prioritairement les personnes ayant un rôle-clef dans le recrutement ou le déroulement des carrières des agents » : encadrement, mais aussi membres de jurys, membres de CAP, gestionnaires RH et conseillers mobilité carrière.
http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/10/cir_35894.pdf

¹ <http://www.inrs.fr/accueil/produits/medias/medias/publications.html?refINRS=TC%20108>

² La demande psychologique est un concept clé du modèle de Karasek. Il s'agit des exigences psychologiques du travail : quantité de travail, contraintes de temps, demandes contradictoires, interruptions fréquentes ...

Source : INRS : www.inrs.fr/default/dms/inrs/CataloguePapier/DMT/TI.../frps2.pdf

³ Certains modèles ajoutent une quatrième dimension, celle de la reconnaissance au travail.

⁴ Pour en savoir plus sur les différentes versions du questionnaire de Karasek :

<http://www.inrs.fr/accueil/produits/medias/medias/publications.html?refINRS=FRPS%202>

⁵ Sur les enquêtes SUMER (Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels) :

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-de-76/statistiques-78/conditions-de-travail-et-sante-80/sumer-enquete-surveillance-1999/sumer.2013.html>

Sur les outils de mesure des RPS en France : <http://www.travaillermieux.gouv.fr/Etudes-et-Chiffres-Cles.html>

⁶ http://www.observatoiredestress.fr/~observata/index.php?option=com_content&view=category&id=36&Itemid=55

⁷ http://www.observatoiredestress.fr/~observata/index.php?option=com_content&view=article&id=2006:prevention-et-traitement-des-rps-les-slides-de-la-formation&catid=38:assises-de-l-observatoire-du-stress&Itemid=67

Le Canada a pris conscience que le niveau des dépenses de santé risquait d'exploser si la santé des salariés continuait à se dégrader.

Dès le début des années 2000, Statistiques Canada¹ ayant évalué la forte progression du stress (35 % des salariés se déclaraient stressés en 1998), le ministère de la Santé², chargé des questions de sécurité et de santé au travail, a commandé une étude à deux universitaires, Chris Higgins et Linda Duxbury. Pour affiner ce premier constat, les deux chercheurs ont à leur tour réalisé une enquête auprès de 31571 salariés privés et publics, dont les résultats ont été publiés en 2003³.

Cette enquête confirme les pressions croissantes exercées par les organisations du travail sur les salariés et le niveau de stress éprouvé pour y faire face, notamment du fait du recours massif aux technologies dans les processus de modernisation. Les auteurs insistent en outre sur « l'interférence exponentielle du travail dans la sphère personnelle et familiale »⁴ et analysent les différentes formes de « surcharge des rôles », en particulier pour une génération de quadras et de quinquas surnommée « génération sandwich »⁵, qui cumulent leurs responsabilités professionnelles avec, d'une part, l'éducation des enfants et, d'autre part, la prise en charge de leurs parents. Ces travaux ont fortement contribué à faire émerger la notion de conciliation entre les sphères professionnelle et familiale, dont l'amélioration est un facteur de lutte contre le stress.

De la prise en charge de ce risque par les pouvoirs publics a résulté une véritable prise de conscience, dans les entreprises comme dans les administrations. Malgré le lien mécanique établi avec le thème de la conciliation, cette prise de conscience s'est aussitôt inscrite dans le cadre de la politique de santé publique. En effet, la santé publique collective risquait de voir exploser le niveau des dépenses si la santé individuelle des salariés ne cessait de se dégrader et si la responsabilisation des acteurs dans la prévention ne prenait pas le pas sur cette lentedétérioration.

Le coût du mal-être au travail

D'entrée de jeu, le coût du mal-être et du stress au travail a été prégnant. L'étude commandée par le ministère de la Santé contenait en germe l'idée que la réduction des coûts globaux du mal-être ne passerait que par la prévention et l'amélioration des conditions de travail, autrement dit par le fait de :

- quantifier les coûts du conflit travail-vie personnelle pour les employeurs, les salariés et leurs familles ;
- quantifier les coûts du déséquilibre pour le système de santé canadien ;
- quantifier les avantages qui pouvaient être tirés d'un meilleur équilibre ;
- aider les organisations professionnelles publiques et privées à définir des stratégies appropriées afin de réduire les déséquilibres.

Dès lors, le gouvernement a élargi le champ de la politique de prévention et de sécurité et de santé au travail, dont l'un des axes

a été de maîtriser puis de réduire les coûts de l'absentéisme, des frais de maladie et de ceux relatifs à toute baisse de productivité.

Dix ans plus tard, le ministère de la Santé canadien affirme sur son site internet : « Les accidents de travail et les maladies « occupationnelles » ont beaucoup diminué au Canada grâce aux efforts de Santé Canada et d'intervenants du secteur public comme du secteur privé, en vue de créer une « main-d'œuvre en santé et productive ».

Une législation applicable, une réglementation et des outils adaptés

Au delà des réglementations contenues dans les conventions collectives des salariés privés et publics, le cadre général de la politique de santé et sécurité au travail est défini dans le Code du travail canadien⁶. Dans l'administration, le Code du travail s'applique également, s'agissant de l'obligation de prévention des gestionnaires en matière de santé au travail⁷. Un cadre de concertation avec les agents « négociateurs » représentant les organisations syndicales et les experts, compétent pour les questions d'« équité en emploi » (prévention des discriminations), et de santé et sécurité au travail, élabore des outils en faveur de l'amélioration du « bien-être au travail ».

Les managers, acteurs clés de la prévention

En 2002, le centre de formation des managers a publié un premier guide destiné aux cadres, récapitulant les outils disponibles pour mieux prévenir le stress. Plus récemment, dans le cadre du « Projet de gestion de l'incapacité (PGLI) » piloté par le SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor), l'ensemble des acteurs concernés (ministères, réseau dédié et agents négociateurs) a élaboré un document intitulé « Gestion du mieux-être - Guide de gestion de l'incapacité à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale ». Ce document, publié en ligne (et renvoyant vers une multitude de ressources sur internet), offre aux responsables de services et d'équipes des informations et outils pour prévenir le mal-être au travail, au-delà de son usage premier d'accompagnement des gestionnaires d'agents souffrant de maladie ou d'incapacité.

Cette démarche place les managers au premier rang dans la prévention du mal-être, de la surcharge de travail et de leurs effets sur les agents, en leur demandant d'être « proactifs » dans le soutien apporté aux employés pour « maintenir leur santé et leur mieux-être ». Chefs de file de la prévention, premiers comptables des résultats - ou du « rendement opérationnel » - de leurs équipes, ces managers doivent être une vigie de proximité contre tout risque de baisse de la productivité collective. C'est donc sur leurs épaules que repose pour une grande part la création d'un environnement adéquat, capable de susciter un « mieux-être » professionnel.

1 L'enquête sociale générale réalisée par Statistique Canada en 1998 a révélé que 35 % des travailleurs et travailleuses canadiens se disaient stressés à cause de la charge trop élevée de travail ou du trop grand nombre d'heures de travail, comparativement à 27,5 % en 1991. Ce constat a suscité la mise en œuvre d'une politique de préservation de la santé au travail, notamment au sein de l'administration fédérale, en concertation avec les partenaires sociaux.

2 <http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/occup-travail/work-travail/index-fra.php>

3 « Le conflit entre le travail et la vie personnelle au Canada durant le nouveau millénaire : État de la question » Linda Duxbury, Chris Higgins, Rapport final, octobre 2003 : <http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/work-travail/reports2/index-fra.php>

4 Ibid. « La culture organisationnelle et les exigences professionnelles exposent les employés à un risque de surcharge de rôles et d'interférence du travail dans la famille. »

5 <http://www.acsm-ca.gc.ca/virage/adulte-couple/la-generation-intermediaire-prise-sandwich.html>

6 Code canadien du travail, partie II : Santé et sécurité au travail - site internet : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-2/page-53.html#h-46>

7 <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/dmi-igi/wds-mst/disability-incapacite06-fra.asp#Toc279403904>

8 Le « Centre canadien de Gestion » destiné à la formation des cadres s'est transformé en « École de la Fonction publique du Canada », ouverte à tous les employés dès 2004.

Pour faire face aux violences contre les femmes, l'Espagne a mis en place un plan ambitieux de prévention incluant tous les volets : éducation, santé, accueil et protection des victimes, formation professionnelle, mais aussi mesures de prévention au travail.

Fin 2004, sous l'impulsion du premier gouvernement de José-Luis Zapatero, caractérisé par la parité hommes-femmes, l'Espagne adoptait à l'unanimité l'une des lois les plus avancées contre les violences de genre. Ce pays, fortement marqué par la violence conjugales, fut ainsi l'un des premiers à prendre le problème de la violence de genre¹ et du harcèlement sexuel comme un phénomène global. Cette loi a posé les jalons d'une série de mesures dans les domaines de l'éducation et de la prévention, de la santé, de l'accueil et de la protection des victimes, de la formation professionnelle....

Au niveau de l'administration nationale, il en a résulté l'élaboration et l'approbation d'un « Plan en faveur de l'égalité de genre au sein de l'administration générale de l'État (AGE) ». Les mesures visaient à promouvoir l'égalité de genre dans l'accès à l'emploi public, à améliorer la promotion professionnelle des employées publiques notamment aux postes de cadres supérieur et de direction, à mieux concilier la vie professionnelle et familiale, à lutter contre les violences de genre et le harcèlement sexuel.

Ce plan concerté avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique espagnole (UGT, Commissions ouvrières et Fédération syndicale autonome des fonctionnaires) a débouché sur un accord de conciliation vie personnelle-vie professionnelle² prévoyant entre autres la « protection des victimes de violences de genre ».

Fin juillet 2011, en période électorale et en fin de mandat de l'exécutif, ces mêmes partenaires sociaux ont signé un protocole d'accord spécifique contre le harcèlement sexuel³. Ce plan d'action visait surtout à prévenir les conduites sexistes et à affronter les cas pouvant survenir dans l'administration de l'État. Au titre de la prévention, des actions de sensibilisation et de formation ont été prévues afin de garantir aux employées un environnement de travail égalitaire et respectueux de leur dignité. En ma-

tière de protection et d'assistance aux victimes, il a été annoncé des mesures disciplinaires à l'encontre des auteurs de faits délictueux. Un manuel établissant la procédure à respecter en cas de dénonciation de harcèlement sexuel devait être diffusé dans les services. Une fonction de « conseiller confidentiel » intervenant en soutien aux victimes a aussi été créée.

A la suite des élections législatives de novembre 2011, le nouveau gouvernement Rajoy a maintenu dans ses priorités la question de l'égalité hommes-femmes et de la lutte contre les violences de genre. La première conférence sectorielle de la nouvelle législature en faveur de l'égalité hommes/femmes a eu lieu en mai 2012⁴. L'un des points principaux a concerné les moyens dédiés à la prise en charge des victimes de violence de genre, un crédit de 1 md € ayant été alloué aux programmes d'assistance sociale. Deux groupes de travail ont été chargés de formuler des propositions dans le cadre d'une stratégie nationale et de définir un plan de mise en œuvre. En outre, l'administration de l'État et celle des communautés autonomes travailleront de manière concertée à l'élaboration d'un « Plan intégral en faveur de la conciliation et la coresponsabilité dans la vie personnelle, familiale et professionnelle ». La continuité dans la prise en charge des victimes de violence sexiste semble ainsi assurée.

A travers l'existence de ce cadre législatif et réglementaire, des plans d'action et dispositifs mis en œuvre depuis 2005 et des initiatives lancées récemment par le nouveau gouvernement Rajoy, on notera que les notions d'égalité professionnelle (et/ou de genre), d'équilibre vie professionnelle-vie privée et de protection des victimes de violence de genre ou de harcèlement sont articulées et intégrées dans une politique globale qui concerne la société dans son ensemble ainsi que le monde du travail privé et public

¹ Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género : www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-4219

² « CONCILIA - Tu vida personal y laboral »

³ www.mpt.gob.es/areas/funcion_publica/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/concilia.html

⁴ <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioSanidadServiciosSocialesIgualdad/2012/210512-mato.htm>

Le Royaume-Uni a très tôt abordé la question du stress au travail. Les études menées depuis les années 1960 revêtent une profonde importance dans le contexte actuel.

Au Royaume-Uni, la santé des fonctionnaires fait l'objet d'un suivi relativement ancien dans le cadre des études « Whitehall », à visée scientifique, dont la première a démarré en 1967 et la seconde, toujours en cours, en 1985. Ces études longitudinales portent sur une cohorte de plusieurs milliers d'agents et visent à repérer les paramètres en jeu dans leur état de santé. Elles ont en particulier conduit à mettre en évidence très tôt le rôle du stress dans la survenue de maladies chroniques et cardiovasculaires, une préoccupation qui demeure d'actualité en raison des restructurations de services et des suppressions d'emplois mises en œuvre dans le cadre des réformes budgétaires en cours¹. Parmi les résultats les plus récents, on peut noter en particulier la corrélation établie en janvier 2012 entre le « surtravail » et la dépression (bien qu'un éventuel lien de cause à effet reste à démontrer) : parmi les 2000 agents observés, ceux qui travaillent plus de 11 heures par jour se sont révélés avoir deux fois et demi plus de risques que leurs collègues qui font une journée standard de 7 à 8 heures de connaître un épisode de dépression sévère². Les mesures prises pour lutter contre le phénomène du stress au travail dans la fonction publique ne rencontrent pas toujours un accueil favorable. Les députés conservateurs ont critiqué³, en pleine crise des finances publiques, l'existence d'un guide destiné aux agents du ministère des Finances qui les invite à lutter contre le stress, à accepter de faire des erreurs, à apprendre à dire non, à dormir assez, ou encore à ne pas traiter les problèmes avant d'avoir les moyens de le faire correctement.

Des dispositifs pour veiller au bien-être

En Irlande du Nord qui, bien que faisant partie du Royaume-Uni, a de par son statut particulier une gestion autonome de son administration et de ses agents publics, une déclaration « stratégie de santé au travail⁴ » du NICS⁵ reconnaissait en 1996 l'importance du bien-être physique et mental au travail. Cette préoccupation se traduit depuis par des études⁶ menées auprès des agents publics, dont la plus récente (2005) révèle que 27.6% d'entre eux souffrent de divers troubles psychologiques et que 18.5% considèrent leur emploi comme « très » ou « extrêmement » stressant. En 2009, une étude comparable⁷ indiquait une augmentation entre 2005 et 2009 de 7.5 points de la proportion d'employés considérant leur emploi comme « très » ou « extrêmement stressant ». Dans le cadre de sa politique de prévention, le NICS a publié en 2009 une charte⁸ comprenant des recommandations et des objectifs. Elle promeut les actions entreprises par le NICS : programmes d'information (groupes de parole, séminaires, sensibilisation des agents et de la hiérarchie) proposés par « l'Occupational Health Service » au sein du NICS, ou encore programme d'assistance qui permet aux agents et à leur famille de bénéficier gratuitement de six consultations médicales par an.

¹ Sur la question du stress dans le secteur public britannique, voir la note réactive d'octobre 2011 :

http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/recherche_publications/gestion-publique-a-l-internati/gpr/reactive-octobre-2011---n38

² <http://www.nhs.uk/news/2012/01/January/Pages/overtime-work-hours-depression.aspx>

Lien vers les résultats de l'étude elle-même : <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0030719>

Ces résultats ont d'ailleurs été repris en France par l'INRS : <http://www.inrs.fr/accueil/header/actualites/exces-travail-depression.html>

³ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/7085247/Treasury-employees-given-stress-advice-and-told-its-ok-make-mistakes.html>

⁴ Healthy Workplace Policy Statement – 1996 : http://www.nicsohs.gov.uk/workplace_policy.pdf

⁵ Northern Ireland Civil Service (la fonction publique d'Irlande du Nord).

⁶ NICS Workplace Health Survey 2000 et le NICS Workplace Health Survey 2005 du Comité de la santé au travail du NICS.

⁷ Etude des Universités de Nottingham et d'Ulster de 2009 : <http://www.nhs.uk/news/2012/02/February/Pages/stress-sick-days-economic-downturn.aspx>

⁸ « Charte du bien-être au travail » : http://www.nicsohs.gov.uk/mental_well-being_charter-2.pdf

Même avec une économie en bonne santé et une administration soucieuse de performance, la Suède n'est pas à l'abri des risques psycho-sociaux, du stress et de la violence au travail, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

En Suède, la prise de conscience des risques psycho-sociaux au travail et les outils d'évaluation sont anciens. Dès 1989, Statistics Sweden menait une étude nommée « SWES » (Swedish Work Environment Survey) sur le stress au travail. Elle a été remplacée et complétée en 2003 par une autre, « SLOSH » (Swedish Longitudinal Occupational Survey of Health)¹ qui étudie l'impact des organisations de travail sur les conditions de travail et la santé à partir de cohortes plus importantes et sur des durées plus longues. Par ailleurs, « AV »² l'Autorité suédoise pour les conditions de travail, conduit des travaux sur ces thèmes depuis 2003. Toutes ces enquêtes portent aussi bien sur le secteur privé que sur le secteur public, représenté en particulier pour SLOSH par la cohorte « Ten Town/Finnish Public Sector Study », qui sonde le personnel de dix municipalités et vingt-et-un hopitaux.

Décroissance du stress...

Avec plusieurs années de recul, ces études indiquent que le taux de stress au travail - contrairement aux violences - connaît une décroissance après avoir grimpé régulièrement entre 1998 et 2003³. Dans le secteur public, l'explication tient sans doute à deux facteurs : d'une part, les dispositions prises pour assurer un meilleur équilibre entre vie privée et vie professionnelle (flexibilité temporelle, nombreux types de congés parentaux...) ; d'autre part, les retombées de l'opération « Satsa Friskt » (« Pariez sur la santé »⁴).

« Satsa Friskt » a été mise en place en 2003 par Partsrådet (Conseil des partenaires sociaux de l'administration centrale) avec un budget de 16 millions d'euros et l'objectif de réduire l'absentéisme et d'améliorer les conditions de travail en agissant dans cinq grands domaines :

- organisation, encadrement et participation ;
- technologies de l'information ;
- réhabilitation ;
- menaces et violence sur le lieu de travail ;
- santé et sécurité.

Une cinquantaine d'entités (agences, universités, prisons, centre des impôts, centres d'aide sociale...) ont reçu des subventions pour les projets qu'elles avaient soumis. Les agents des services pénitentiaires et les inspecteurs du permis de conduire, fréquemment victimes de violences, se sont vu doter de nouveaux outils pour gérer les conflits (coaching, mises en situations...) ; un manuel et un portail web ont été créés pour lutter contre « le harcèlement, l'intimidation, la violence et la corruption » en agissant sur la prévention, sur l'attitude à avoir en cas d'urgence, enfin sur le suivi et le soutien. La police a mis en œuvre du « coaching » pour les agents devant reprendre leur travail après un problème de santé ou des violences.

Dans les universités, domaine à l'évidence particulièrement sensible (« complexité du système de gestion et de répartition des responsabilités, surcharge de travail », indique le rapport), de nombreuses initiatives ont été prises pour limiter le stress, voire le « burnout », assez fréquents chez les étudiants comme chez

les agents : jeux de rôles, séminaires, badgeage pour limiter les heures supplémentaires non payées (estimées par exemple à 89 heures annuelles à l'université de Växjö⁵). Huit ans après, indique le rapport sur Satsa Friskt, l'opération a été un succès sur de nombreux points. En particulier, l'objectif de réduire l'absentéisme a été atteint.

...Mais persistance des violences

En revanche, le problème des violences physiques et verbales contre les agents, comme celui des « burnouts » reste entier, voire s'aggrave. Les violences concernent particulièrement les agents représentants de (l'autorité) (police, justice) ou les travailleurs sociaux, mais aussi des employés d'université ou de collectivités locales, constate un rapport récent⁶. Le phénomène préoccupe Arbetsgivarverket (SAGE), l'agence RH de l'Etat, qui réunit régulièrement les gestionnaires pour échanger sur les actions de prévention à mener. La contagion du phénomène gagne maintenant d'autres secteurs, constate SAGE. Sous l'effet de la crise et du vieillissement démographique, les agents des services sociaux, par exemple, subissent eux aussi des pressions. Toutes ces violences sont en outre démultipliées par l'essor des médias sociaux que des usagers privilégient pour formuler des menaces à l'égard des services. SAGE recommande un travail à long terme, systématique, pour évaluer les risques et mettre en œuvre des procédures, « dans la durée et pas seulement au moment où l'événement se produit ». Les employeurs, de leur côté, doivent collaborer avec les agents, les représentants de la sécurité, les représentants syndicaux, pour « façonner une culture de la sécurité sur les lieux de travail ». Sachant que même s'il n'est pas réaliste d'espérer « zéro violence », il n'en faut pas moins appliquer le principe de « la tolérance zéro ».

Certains experts avancent d'autres causes à cette persistance des violences et des « burnouts ». Le rapport AV, par exemple (voir note 7), déplore « un relatif échec des coopérations entre entités étatiques et gouvernements locaux » et souligne que « l'accent n'a pas été beaucoup mis sur la question des organisations ». La Cour suédoise du travail (Arbetsdomstolen), quoique de manière indirecte, souligne aussi le rôle joué par l'accroissement de la mobilité « forcée » des agents, voire de leur licenciement, dans le cadre de restructurations. Depuis les grandes réformes des années 1990 qui ont aligné les conditions de travail des fonctionnaires de l'Etat sur le droit commun, le licenciement est devenu possible en cas de réorganisation des services, et ces dernières n'ont pas manqué. Or, les conditions de mise en œuvre des mobilités ne sont pas toujours claires, indique la Cour suédoise du travail. Constatant des problèmes sur les règles de réaffectation – ou de licenciement – des agents en sureffectif en cas de fusion ou de réorganisation, et les interprétations divergentes données par la jurisprudence relative au code du travail (LAS), les juges de cette Cour ont dû tout récemment rappeler que « l'employeur doit tout mettre en œuvre pour une réaffectation avant d'envisager un licenciement »⁸.

¹ Menée par le Stress Research Institute (Stressforskningsinstitutet) :

<http://www.stressforskning.su.se/english/slosh/slosh-start/about-the-study/slosh-a-longitudinal-work-environment-survey-1.51317>

² Arbetsmiljöverketen, en anglais : SWEA (Swedish Work Environment Authority). Créée en 2001 par la fusion entre le Bureau national de l'hygiène et de la sécurité au travail (Arbetsarkyddss tyrelsen) et les dix districts régionaux de l'inspection du travail (Yrkensinspektionen).

³ Source : Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf>

Quoique les taux de stress restent plus élevés pour les femmes que pour les hommes.

⁴ Rapport de 2010 sur <http://www.partsradet.se/3645>

⁵ <http://www.epsu.org/IMG/pdf/SwedishcaseUniversity.pdf>

⁶ http://www.av.se/dokument/statistik/sf/Af_2011_03.pdf. Sondage auprès de 2000 agents.

⁷ <http://www.arbetsgivarverket.se/nyheter-press/nyheter/2012/nolltolerans-mot-hot-och-vald-inom-staten/>

⁸ <http://www.arbetsgivarverket.se/nyheter-press/arbetsgivarverket-informerar/2012/radgivning-avseende-7-och-22-las/>

Plus encore que le stress, c'est la violence sur les lieux de travail – agressions « internes » dont les agents sont auteurs ou victimes, « externes » lorsqu'elles proviennent d'usagers – qui préoccupe les gestionnaires des agences américaines.

« La violence sur les lieux de travail est un grave problème de santé publique aux Etats-Unis », indique OSHA (Occupational Safety and Health Administration), le service chargé des conditions de travail et de la santé au ministère du Travail (Department of Labor). « Le nombre d'agressions en tout genre sur les lieux de travail – privé et public confondu – est estimé à quelque 1,5 million chaque année. Sous sa forme la plus extrême, l'homicide, est la quatrième cause de décès lié au travail aux Etats-Unis¹ ». Le service statistique du Department of Labor, CBOI², recense pour l'année 2010 un total de 4547 décès liés au travail (accidents et homicides confondus), dont 1476 dans le secteur public. Parmi ces derniers, 477 à l'échelon fédéral³ (2 millions d'agents⁴). Les fonctionnaires fédéraux se rappellent encore, par exemple, la plus spectaculaire attaque qu'ils aient subi, lorsqu'en février 2010 un contribuable insatisfait s'est suicidé en se jetant avec son avion sur un centre des impôts d'Austin, au Texas⁵.

La situation est souvent difficile pour les quelque 18 millions d'agents publics qu'emploient les Etats et les gouvernements locaux. Les nombre « d'homicides sur le lieu de travail » sont partout en hausse pour ce qui concerne les femmes : en 2010 ils ont augmenté de 13% par rapport à 2009⁶. Les statistiques sur les risques psycho-sociaux « non létaux » dans le secteur public (maladies et blessures liées au travail), elles, restent malheureusement fragmentaires : la dernière étude du BLS remonte à 2008⁷.

Une organisation complexe de la prévention

Qu'ils soient fédéraux, étatiques ou « locaux », les gestionnaires publics sont particulièrement sensibilisés à la prévention des risques psycho-sociaux, mais cette prévention s'organise de manière complexe.

A l'échelon fédéral, un service du ministère de la Santé, le FOH (Federal Occupational Health), est entièrement consacré à la santé au travail des agents fédéraux. Dans tous les ministères et agences, quelque 17000 correspondants FOH sont disponibles 24 heures sur 24 au sein du réseau « EAP » (Employee Assistance Program)⁸. Ils assurent un conseil personnalisé en cas de crise personnelle, de deuil, de dépression, d'addiction, d'accident, de harcèlement, de stress... En cas « d'incident critique » – en situation de crise –, EAP propose aussi un soutien aux managers avec les « Critical Incident Stress Management Services ». Ces services expliquent comment soutenir psychologiquement les agents après « le décès ou le suicide d'un collègue ou d'un proche, une agression ou une catastrophe naturelle », assurent des séminaires et des formations et réalisent des rapports sur leurs activités, malheureusement non accessibles au grand public. Tous les mois, EAP publie une brochure thématique. Celle d'avril 2011 était consacrée à la gestion du stress⁹, mais avec une approche strictement personnelle (stress pour raisons familiales par exemple).

Chaque agence, en outre, peut mettre en œuvre ses propres dispositifs. USDA (agence de l'Agriculture), par exemple, a publié

dès 1998 un manuel très complet sur la prévention de la violence au travail¹⁰. Homeland Services (le « ministère de l'Intérieur » créé après le 9 septembre 2011), dans le cadre de son programme « EAP », prévoit aussi une assistance pour les anciens combattants. Le problème est crucial pour de nombreuses agences (Défense, Intérieur...) car les vétérans (Irak, Afghanistan...), prioritaires pour de nombreux recrutements dans la fonction publique¹¹ – ils ont représenté un quart des embauches du personnel civil fédéral en 2010, et parmi eux 8% étaient handicapés –, sont souvent atteints de syndromes post-traumatiques (PTSD).

Des situations variées selon les Etats

OSHA émet des recommandations, mais chaque Etat est libre d'adhérer ou non à l'article 18 de l'Occupational Safety and Health Act de 1970 qui implique que lorsqu'un Etat lance un programme de prévention des risques au travail, il doit inclure non seulement le secteur privé, mais également le secteur public. Sur cinquante Etats, seuls vingt-cinq (plus Porto-Rico et les Virgin Islands) ont défini de tels plans. Certains sont donnés à titre d'exemple sur le site d'OSHA¹². Dans l'Indiana, un rapport de 2006 indique une forte baisse des actes violents sur les lieux de travail entre 1997 et 2006 (privé et public confondus), grâce aux mesures de prévention mises en œuvre : « environmental designs » (précautions pour mettre sous clef l'argent des guichets, par exemple), « administrative controls » (assurer un nombre suffisant d'employés présents lors de l'ouverture et de la fermeture des bureaux), « behavioral strategies » (formations à la prévention des conflits et au management des situations de crise)¹³. Dans l'Etat de New-York, des mesures ont été prises spécifiquement pour les agents publics : repérage des facteurs de risque, mise en œuvre de dispositifs de prévention (audits de l'organisation, des pratiques de travail, des équipements de protection), signalement des risques, formations, accords avec la police et le procureur pour conduire rapidement les enquêtes¹⁴... Dans l'Oregon, un centre de ressources propose en ligne des vidéos sur la gestion du harcèlement, des violences, des conflits¹⁵.

En outre, les diverses fédérations de gouverneurs et des gestionnaires locaux, comme la National League of Cities, prennent eux aussi des initiatives¹⁶.

La crise, cependant, met parfois en danger certaines actions : le Michigan vient de supprimer, dans un but d'économies, plusieurs centaines de mesures de sécurité (ex : obligation de préciser le poids supporté par un échafaudage, au grand dam des experts¹⁷).

In fine, les dispositifs, extrêmement variés, mettent essentiellement l'accent sur le rôle du management, sa sensibilisation, sa formation ; le questionnement sur l'organisation elle-même du travail semble moins fréquente – excepté l'Etat de New-York –, et l'évaluation des coûts de la prévention ne semble pas avoir été encore envisagée.

¹ <http://www.osha.gov/SLTC/workplaceviolence/>

² Census of Fatal occupational Injuries

³ <http://www.bls.gov/iif/oshcfoi1.htm>

<http://www.bls.gov/iif/oshwc/cfoi/cfch0009.pdf>

⁴ <http://www2.census.gov/govs/apcs/10stus.txt> - Chiffres 2010 parus en 2012

⁵ http://www.statesman.com/blogs/content/shared-gen/blogs/austin/blotter/entries/2010/02/18/austin_police_say_a_plane.html

⁶ <http://www.bls.gov/news.release/cfoi.nr0.htm>

⁷ <http://www.bls.gov/opub/mlr/2011/02/art3full.pdf>. L'étude ne distingue pas les accidents du travail des maladies professionnelles.

⁸ <http://www.foh.hhs.gov/services/eap/eap.asp>

⁹ <http://foh.hhs.gov/whatwedo/eap/EAPInformation.asp>

¹⁰ <http://www.usda.gov/news/pubs/violence/wpv.htm>

¹¹ <http://www.fedshirevets.gov/hire/hrp/reports/EmploymentOfVets-FY10.pdf>

¹² http://www.osha.gov/dcsp/osp/work_violence.html

¹³ http://www.in.gov/dol/files/Indiana_Labor_Insider_November-December_2010.pdf

¹⁴ http://www.labor.state.ny.us/workerprotection/safetyhealth/PDFs/Workplace_Violence_Final_Regs_May09.pdf

¹⁵ <http://www4.cbs.state.or.us/ex/osh/film/av/index.cfm?fuseaction=search&category=175>

¹⁶ <http://www.nlc.org/find-city-solutions/iyef/violence-prevention>

¹⁷ http://www.mlive.com/business/index.ssf/2012/03/post_4.html

La Belgique fait partie des pays pionniers en matière de santé et sécurité au travail. Elle a transposé dès 1992¹ la directive 89/391/CEE qui pose un principe de prévention des risques à périmètre large, incluant les aspects organisationnels et sociaux.

La transposition complète par la Belgique de la directive sur la prévention des risques, entreprise dès 1991, s'est effectuée en plusieurs étapes. Un glissement progressif de la notion de sécurité à celle de santé, puis à celle de « bien-être au travail », s'est opéré. La contribution volontaire de la Belgique à l'enquête 2010 d'Eurofound², qui lui a permis d'avoir 4 000 travailleurs interrogés (dont 300 dans le secteur public), sur 43 000 pour toute l'Europe³, témoigne de l'intérêt persistant de cet Etat pour la question.

Le cadre juridique du stress au travail

La loi de 1996 « relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail »⁴, constitue le socle juridique en matière de santé et de sécurité au travail en Belgique⁵. Si ses dispositions s'attachent surtout aux mesures de prévention en matière d'environnement physique et technique, elles font néanmoins apparaître pour la première fois⁶ la notion de « charge psychosociale » parmi les facteurs du bien-être au travail. La loi du 10 janvier 2007⁷ et l'arrêté royal du 17 mai 2007 ont ensuite apporté une définition de la charge psychosociale ainsi que de la violence au travail, du harcèlement sexuel et moral, qui en sont des composantes.

En 1999, un accord collectif national⁸ a introduit des mesures visant à lutter contre le stress au travail, considéré comme un phénomène collectif (touchant un groupe de travailleurs), lié à une situation de travail trop exigeante. Dans ce cas, il est de la responsabilité de l'employeur de le prévenir ou le corriger. Ce texte peut être considéré comme précurseur de l'accord-cadre européen sur le stress au travail du 8 octobre 2004. L'accord de 1999 a été étendu aux administrations publiques par un décret de 2007 qui oblige les employeurs à identifier et analyser toutes les situations susceptibles de générer des tensions psychosociales, dont le stress.⁹

Dans l'administration fédérale, la première cause d'arrêt maladie est le stress¹⁰. Toutefois, une enquête de la Diract (Direction « Recherche et amélioration des conditions de travail » au sein du SPF¹¹ « Emploi, travail et concertation sociale ») portant sur plus de 40 000 travailleurs belges entre 1999 et 2007 montrait que les fonctionnaires s'estimaient globalement moins soumis au stress que les salariés du secteur privé¹². En revanche, ils percevaient leurs fonctions comme davantage porteuses de contraintes émotionnelles et étaient moins satisfaits de leur rémunération. Il en découlait de faibles différences quant à la quantité de travail fournie (légèrement inférieure chez les fonctionnaires) et l'implication dans l'organisation (légèrement supérieure chez les fonctionnaires, avec pour corollaire plus de plaisir au travail mais aussi plus de préoccupations professionnelles importées dans la sphère privée).¹³

Les acteurs de la prévention

La loi de 1996 fait obligation aux employeurs de mettre en place un service interne de prévention et de protection au travail et de disposer d'au moins un conseiller prévention, œuvrant dans cinq champs d'expertise : l'ergonomie, la psychosociologie, l'hygiène du travail, la sécurité, et enfin médecine du travail/toxicologie. Si le service interne ne dispose pas des compétences requises, il doit faire appel, en complément, à un service externe agréé. Le conseiller en prévention, spécialisé dans les aspects psychosociaux du travail, peut aussi être assisté de personnes de confiance. Dans l'administration, le principe est celui d'un service interne de prévention et de protection installé au plus haut niveau, calqué sur le ressort des instances syndicales (comité de concertation) lorsqu'elles existent. Les obligations quant à la nature des compétences à détenir en interne sont variables selon l'importance des effectifs des services publics.¹⁴

Dans l'administration fédérale, les employeurs de tous les SPF (voir note 11) et d'un certain nombre d'autres organisations publiques ont fait le choix, en accord avec les représentants du personnel¹⁵, de se doter d'un service commun¹⁶ qui regroupe une cellule centrale (Empreva¹⁷, placée au sein du SPF Santé publique) et l'ensemble des services internes des organisations affiliées. Cette décision a été entérinée par un arrêté royal du 11 mars 2005¹⁸. La cellule Empreva est constituée d'un département médical (médecins-conseillers en prévention assurant la surveillance de la santé du personnel), d'un département multidisciplinaire (ergonomie, hygiène, aspects psychosociaux, sécurité au travail), et d'un département administratif. Pour les aspects psychosociaux, la cellule apporte un soutien aux conseillers en prévention et aux « personnes de confiance ».

Ces « personnes de confiance » (PC) jouent un rôle informel mais essentiel dans les administrations fédérales belges¹⁹. Elles assurent une première écoute et un recueil de la plainte de ceux de leurs collègues qui s'estiment victimes de violence ou de harcèlement, avant de tenter une action de médiation. Leur intervention se révèle d'une plus grande efficacité que les procédures formelles, génératrices de tensions supplémentaires, et ces procédures internes ont ainsi globalement la préférence des agents. Le mot clé est la confiance et les « personnes de confiance » n'agissent jamais sans l'accord du plaignant.

La prise en charge de la souffrance au travail se fait ainsi en dehors de la ligne hiérarchique directe et les « personnes de confiance » dépendent pour cette activité du service de gestion des plaintes et non de leur supérieur hiérarchique habituel.

¹ La chronologie des mesures de transpositions en Belgique :

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:71989L0686:FR:NOT#FIELD_BE

² Eurofound, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe de l'Union européenne. Elle a été instaurée par le règlement (CEE) n° 1365/75 du Conseil du 26 mai 1975, en vue de contribuer à la planification et à la mise en place de meilleures conditions de vie et de travail en Europe.

³ http://www.eurofound.europa.eu/surveys/smt/ewcs/methodology_fr.htm

⁴ <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>

⁵ Pour en savoir plus sur ce cadre juridique :

http://www.belgium.be/fr/emploi/sante_et_bien-etre/bien-etre_au_travail/

⁶ http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/oss_1634-8176_2006_num_5_2_1136

⁷ Pour accéder aux textes législatifs : <http://www.psytrav.ulg.ac.be/WOCCQ/pages/francais/legislation.htm>

⁸ Convention collective de travail (CCT 72 du 30 mars 1999, rendue obligatoire par arrêté royal du 30 mars 1999, publiée au Moniteur belge du 9 juillet 1999

⁹ http://www.fedweb.belgium.be/fr/bien_etre/charge_psychosociale/

¹⁰ http://www.fedweb.belgium.be/fr/actualites/2012/20120201_medex_absenteisme.jsp

¹¹ Service public fédéral, équivalent d'un ministère

¹² <http://www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=28990> p. 31

¹³ Recherche de la Diract sur le vécu au travail dans la fonction publique par comparaison à celui exprimé dans d'autres secteurs de la vie au travail :

<http://www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=7596>

¹⁴ Pour en savoir plus sur cette organisation des services de prévention et de protection :

<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=567>

¹⁵ http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/Pratiques_europeennes_stress_2010.pdf p. 12

¹⁶ http://www.fedweb.belgium.be/fr/bien_etre/organisation_du_bien_etre/services_du_bien_etre/service_interne_commun_pour_la_prevention_et_la_protection_au_travail/

¹⁷ le site d'Empreva : <http://www.health.belgium.be/eportal/Aboutus/relatedinstitutions/EMPREVA/index.htm>

¹⁸ le texte de l'arrêté : <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2005-03-18&numac=2005022259>

¹⁹ http://www.belgium.be/fr/emploi/sante_et_bien-etre/harcèlement/plaintes/personnes_de_confiance/

http://www.emploi.belgique.be/detaiA_Z.aspx?id=1366

Source : enquête européenne Eurofound sur les conditions de travail ; lancée en 1990/91, elle a été actualisée en 1995/96, 2000, 2005 et 2010 et régulièrement étendue à de nouveaux pays et de nouveaux thèmes (ex : introduction d'un critère de genre). En 2010, elle a été menée auprès de 44 000 travailleurs, dont environ 10% d'agents publics, dans l'UE 27 et les pays suivants : Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Croatie, Kosovo, Monténégro, Norvège, Turquie.

L'impact de l'emploi/non emploi sur la santé –physique et mentale- des travailleurs (effet direct) et de leur famille (effet indirect) est désormais communément reconnu. Ainsi que le rappelle le rapport d'analyse¹ des données de l'Enquête européenne sur les conditions de travail (EECT)², les facteurs de risques examinés au cours des enquêtes successives ont été progressivement développés afin de tenir compte de différents aspects tels que la multiplicité des risques encourus, les aspects physiques et psychosociaux ainsi que les notions de santé et de bien-être au travail.

S'inspirant de la classification développée par le Collège d'expertise monté en France sur le suivi statistique des risques psychosociaux du travail³, l'EECT a retenu, en 2010, plusieurs indicateurs s'inscrivant dans six axes d'analyse :

- le niveau de demande et d'intensité du travail,
- les exigences émotionnelles,
- le manque d'autonomie,
- la qualité des rapports sociaux,
- les conflits de valeurs,
- l'insécurité du travail et de l'emploi.

Les enquêtes européennes permettent d'éclairer la santé des travailleurs dans chacun des pays participant à l'étude ; il appartient cependant à des analyses nationales plus spécifiques d'apporter toutes les explications de contexte. Concernant les administrations, à ce niveau européen, l'étude des RPS au sein de la seule fonction publique⁴ reste encore à faire : les données dont on dispose actuellement concernent en effet les secteurs des métiers. Par exemple, dans le secteur du commerce (commerce de détail, industrie), la proportion de travailleurs déclarant qu'ils n'ont que « rarement » ou « très rarement » le sentiment d'effectuer un travail utile est cinq fois plus élevée que dans les secteurs de la santé et de l'éducation, à situation comparable. Les conflits de valeurs semblent plus prégnants dans le secteur de la construction et moins importants dans l'industrie et dans l'éducation. Les caractéristiques sectorielles jouent également un grand rôle dans la demande émotionnelle liée à certains métiers et professions : la proportion des travailleurs qui disent devoir « cacher leurs sentiments », par exemple, est particulièrement importante dans les professions de la santé (41% des hommes-37% des femmes), dans celle de l'éducation (34% des hommes-30% des femmes) et plus globalement de l'administration publique (30% des hommes - 32% des femmes).

Le profil de la France en matière de santé des travailleurs, tel qu'il résulte des données de l'EECT, est complexe. D'une part, la France n'est guère en position avantageuse quant aux risques physiques (une proportion élevée de travailleurs déclarant y être exposés), aux problèmes de santé mentale et à la perception des risques de santé liés au travail⁵. D'autre part, en matière de RPS, la situation de la France varie en fonction des paramètres étudiés, de « marginalement positive » à négative. La situation française est ainsi sur de nombreux aspects très proche de la moyenne européenne. Par exemple, les travailleurs qui déclarent savoir, le plus souvent, « ce que l'on attend d'eux au travail », sont en France comme dans l'Union européenne (UE), environ 94%. La proportion de travailleurs déclarant être aidés par leurs collègues au travail suit depuis 2005 une courbe ascendante, là aussi comme dans l'UE. De même, la France se situe dans la moyenne européenne quant aux travailleurs déclarant recevoir de l'aide de la part de leur supérieur hiérarchique (c'est le cas de 58,5% des sondés en France, la moyenne européenne étant de 59%)⁶.

Néanmoins, la France présente un taux élevé « d'exposition à des violences au travail » (agressions verbales et physiques, comportements méprisants, déni de la qualité du travail, atteintes dégradantes⁷). Les proportions d'hommes et de femmes subissant cette exposition sont en France très comparables et se situent autour de 18%, alors que la moyenne européenne est proche de 15% pour les femmes et de 13% pour les hommes. En ce domaine, la France se place légèrement derrière la Finlande et l'Autriche et largement devant l'Italie et le Portugal. Il est important de souligner que ces résultats sont à replacer dans des contextes culturels très différents, notamment quant à la perception et la tolérance à l'égard de ces attitudes.

Dans tous les cas, les RPS semblent se développer en parallèle de l'augmentation d'une intensité du travail non compensée par un accroissement de l'autonomie. En dépit d'un développement notable de l'information sur les risques liés au travail, les efforts doivent être poursuivis pour combattre les effets néfastes de certaines conditions de travail.

Isabella Biletta, directrice de recherche, Eurofound

Agnès Parent-Thirion, coordinatrice de l'enquête « Conditions de travail », Eurofound

¹ Eurofound (2012), Fifth European Working Conditions Survey, Publications Office of the European Union, Luxembourg

² Enquête Européenne sur les Conditions de Travail : EWCS, European Working Conditions Survey, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/index.htm>

³ Le 'Collège d'expertise sur le suivi statistique des risques psychosociaux au travail' a été formé en 2008 à la suite d'une demande du ministre chargé du travail (alors Monsieur Xavier Bertrand). L'Insee a assuré l'animation.

Gollac M. et Bodier M. (2011). Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser. Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé. <http://www.college-risquespsychosociaux-travail.fr/site/Rapport-College-SRPST.pdf>

⁴ Le terme est ici employé au sens d'un segment spécifique d'emploi au sein de 'l'administration publique', secteur envisagé par l'EECT, et plus globalement, du secteur public. la notion de 'Fonction publique' n'existe pas en tant que telle c'est-à-dire avec un statut et une réglementation spécifiques, dans l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

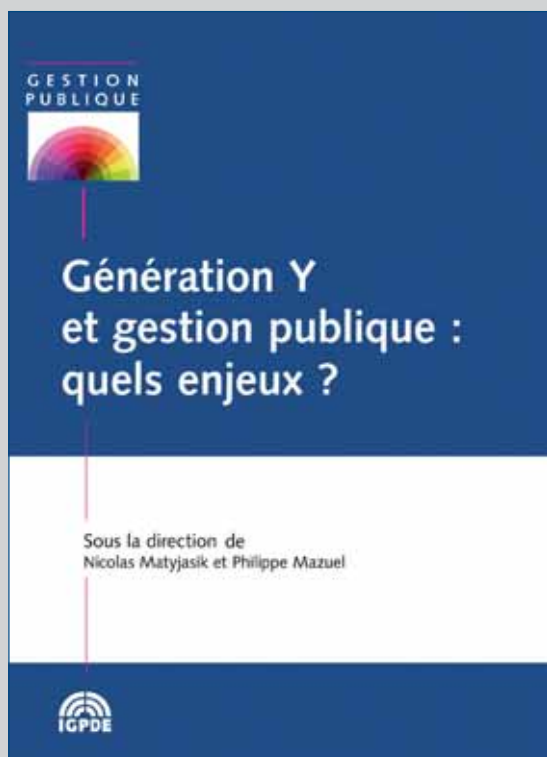
⁵ La 5ème EECT rassemble des informations sur la santé telles que qualifiée et perçue par les travailleurs eux-mêmes et sur le 'bien être mental' en utilisant l'indice 'WHO-Five Well-being (WHO-5)'. Ces indices ont été validés par de multiples recherches et sont utilisés dans de nombreuses études, notamment internationales.

⁶ http://www.eurofound.europa.eu/surveys/smt/ewcs/ewcs2010_10_05.htm

⁷ L'indice construit par Eurofound a été composé comme suit : un score de 1 a été attribué à chaque personne ayant fait l'objet de 'bullying', (autrement dit de violence et/ou de harcèlement sexuel) pendant l'année précédant l'interview, ou d'agression verbale, de comportements humiliants et « d'attention sexuelle imposée » durant le mois précédant l'interview. Les répondants n'ayant subi aucune de ces formes de violences au travail se voyaient attribuer un score de 0.

UN TOUR D'HORIZON PAR PAYS

Pays	Premières initiatives	Axes de travail actuels	Premiers résultats	A noter
France	Création de l'INRS, 1968	- Instances et acteurs opérationnels en matière de santé et sécurité au travail - Objectifs et outils de prévention des risques professionnels - Dispositifs d'accompagnement des atteintes à la santé	Accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique Circulaire « parité » du 3 octobre 2012	Partenariats européens Observatoire sur le stress à France-Telecom
Canada	Enquête sur le stress en 1998 et lancement d'une nouvelle enquête en 2002	- quantifier les coûts du conflit travail-vie personnelle pour les employeurs, les salariés et leurs familles - quantifier les coûts du déséquilibre pour le système de santé canadien - quantifier les avantages qui pouvaient être tirés d'un meilleur équilibre - aider les organisations professionnelles publiques et privées à définir des stratégies appropriées afin de réduire les déséquilibres	Baisse des accidents du travail et des maladies « occupationnelles »	Accent mis sur le rôle des managers à la suite d'un premier guide à leur intention publié en 2002
Espagne	- Adoption d'une loi contre la « violence de genre » en 2004 - Plan en faveur de l'égalité de genre au sein de l'administration générale de l'État (AGE) en 2004	Accent mis sur la diminution des violences à l'égard des femmes et sur la promotion de l'égalité professionnelle	Accord spécifique contre le harcèlement sexuel en 2011, avec des actions de sensibilisation	Actions poursuivies par le nouveau gouvernement (première conférence en faveur de l'égalité hommes/femmes en mai 2012)
Royaume-Uni	Première enquête statistique en 1967	Poursuite des enquêtes statistiques	Mesures ponctuelles dans les ministères (guide pour aider les agents à lutter contre le stress aux Finances par exemple)	L'Irlande du Nord s'est dotée d'une charte en 2009 pour lutter contre la hausse du stress au travail
Suède	Premières études statistiques en 1989 Vaste opération de lutte en 2003 (« Satsa Friskt »)	Poursuite des actions entreprises en 2003 dans cinq domaines : - organisation, encadrement et participation - technologies de l'information - réhabilitation - menaces et violence sur le lieu de travail - santé et sécurité	L'opération « Satsa Friskt » a permis de réduire le stress et l'absentéisme	La Suède reste confrontée à des problèmes de violences contre les agents
USA	Occupational Safety and Health Act de 1970	Lutte contre le stress et les accidents du travail, mais aussi contre le gros problème de la violence contre les agents (homicides)	- 17000 correspondants disponibles 24 heures sur 24 au sein du réseau « EAP » (Employee Assistance Program) dans l'administration fédérale - Situations très variées dans les différents Etats	Les anciens combattants représentent un aspect important du problème
Belgique	Transposition dès 1992 de la directive 89/391/CEE, qui pose un principe de prévention des risques incluant les aspects organisationnels et sociaux	Prise en compte de toutes les situations susceptibles de générer des tensions psychosociales, dont le stress	Loi de 1996 « relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail » Obligation faite aux employeurs de mettre en place un service interne de prévention et de protection au travail et de disposer d'au moins un conseiller prévention	Dans la fonction publique, un service ad hoc est commun à toutes les entités (Empreva). Il dispose de « personnes de confiance » permettant à la prise en charge de la souffrance au travail de se faire en dehors de la ligne hiérarchique directe



Génération Y et gestion publique : quels enjeux ?

Sous la direction de
Nicolas Matyjasik et Philippe Mazuel

Il est souvent question, dans la presse, de ces jeunes nés entre le début des années 80 et le milieu des années 90, qui ont grandi avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), notamment les médias sociaux, et que l'on qualifie de « génération Y ». Pourtant peu de travaux analysent les conséquences de leur arrivée sur le marché du travail.

Alors que les administrations publiques, confrontées au départ en retraite des « baby boomers », vont bientôt recruter des jeunes en grand nombre, il est indispensable de s'interroger sur les caractéristiques professionnelles de ces derniers qui semblent assez distinctes de celles de leurs aînés.

La première partie de l'ouvrage souligne, à partir de travaux de chercheurs, certains traits de la génération Y, notamment son étroite relation avec les NTIC. Dans un second temps, ce sont les modalités d'adaptation des administrations françaises, européennes et étrangères qui sont analysées. Comment créent-elles un écosystème propice à l'accueil de ces nouveaux entrants ?

Au-delà d'une réflexion sur les pratiques de gestion des ressources humaines, cet ouvrage invite les managers, du public comme du privé, à une assez profonde mutation culturelle.

En savoir plus sur www.igpde.fr rubrique Histoire économique

Collection disponible en librairie et chez Lextenso éditions

<http://www.lextenso-editions.fr/ouvrages/editeur/28>

Institut de la gestion publique et du développement économique

Directrice de publication : Mylène Orange-Louboutin,
directrice générale

Rédacteur-en-chef: Philippe Mazuel, directeur de la recherche

Coordnatrice de la publication : Claire Fargeot-Boll

Equipe de rédaction : Fatima Arrag, Marie-Thérèse Deleplace,

Claire Fargeot-Boll, Arlette Heurtaux

Reproduction et citation autorisées en citant la source

Revue « Perspective gestions publiques », IGPDE,

ISSN 2100 – 0581

Et en indiquant le lien vers le site

www.institut-minefi.gouv.fr

