



Les restructurations dans les services publics

Crise, dialogue social et projet européen Renewals

Ola Bergström

Leroi Henry

Ricardo Rodriguez

Wim Sprenger

Greg Thomson

Claude Emmanuel Triomphe

on behalf of IRENE network



Introduction - p.3

I. Principales conclusions du projet - p. 4

2. Enjeux politiques - p.7

3. Conclusions et propositions - p.10

Quelques références - p. 12



RENEWALS

Un projet soutenu par la
Direction générale
de l'emploi, des affaires
sociales et de l'inclusion

Réseau IRENE et projet Renewals

Créé en 2003, IRENE (Innovative Restructuring- European Network of Experts) est un réseau qui rassemble des experts indépendants – universitaires, praticiens, responsables d'entreprise, partenaires sociaux, consultants – de différents pays (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède). Ce réseau est ouvert à de nouveaux partenaires. En s'intéressant aux dimensions sociales et économiques des restructurations en Europe en vue de promouvoir des pratiques responsables et donc innovantes, le réseau IRENE a mené plusieurs projets européens et a contribué à d'autres, tels que MIRE, AGIRE, HIRES, HIRES PUBLIC, ARENAS, etc. Il a également collaboré au Livre vert sur les restructurations publié par l'UE en 2012, ainsi qu'au rapport sur le même sujet produit en 2013 par le Parlement européen. IRENE a récemment ouvert un site Web, www.responsible-restructuring.eu. Outre de nouveaux projets et de nouvelles études sur les restructurations, IRENE se propose de publier régulièrement des "policy papers" afin de rendre compte de ses travaux.

Lancé en 2012, le projet Renewals, financé par l'UE, est axé sur les innovations apportées en temps de crise, et plus précisément lors de restructurations, dans deux domaines : les PME, d'une part et le secteur public, d'autre part. Les résultats du projet sont présentés dans deux Cahiers issus de nos ateliers.



Introduction

Dans ce second “policy paper”, le réseau IRENE présente les conclusions principales de son projet européen Renewals, lequel porte essentiellement sur les pratiques de restructuration et de dialogue social dans le secteur public en période de crise. Récemment encore, les services publics étaient considérés comme un secteur relativement épargné par les restructurations. Mais les temps changent ! Un exemple suffit à le démontrer : selon Eurofound, le secteur public est maintenant le secteur le plus touché par les licenciements collectifs.

Le concept de services publics varie considérablement d'un État membre à l'autre. En outre, ce qui différencie les services publics des autres services, c'est le fait que les pouvoirs publics ont la responsabilité d'en assurer la fourniture, quelle que soit leur rentabilité sur le marché. Ces services sont difficiles à définir en raison, précisément, des différentes notions qu'en ont les États membres. Ils recouvrent, selon les pays, différents domaines : par exemple, l'administration publique, la fourniture d'eau et d'électricité, l'élimination des déchets, les soins de santé et les services sociaux, l'enseignement et les services postaux.

Nos études de cas portent sur de nombreux pays et sur un ensemble de thèmes liés aux restructurations, à savoir :

- le dialogue social dans les services postaux, qu'il s'agisse du cas français du “mal être” au travail ou du contexte bulgare avec ses programmes politiques successifs et ses perspectives de privatisation cachée ;
- les mesures d'austérité et la mobilité forcée imposées au système de sécurité sociale portugais ;
- l'organisation de la mobilité de l'emploi via les unités de redéploiement internes en Allemagne ou les comités de sécurité de l'emploi en Suède ;
- la façon dont les changements sont perçus par les salariés de l'administration belge ;
- l'externalisation des services publics et l'ajustement des processus de dialogue social dans le contexte de l'administration locale du Royaume-Uni ;
- les innovations introduites par une entreprise privée récemment créée, au sein du système de santé néerlandais.

Notre étude met en lumière les principales questions qui méritent une discussion plus approfondie, en particulier :

- la diversité des services publics,
- la multiplicité des facteurs de restructuration dans le contexte actuel d'austérité mondiale,
- le rôle limité du dialogue social malgré un taux de syndicalisation plus élevé que la moyenne,
- l'usage peu fréquent qu'il est fait des transitions professionnelles et de la mobilité,
- enfin, et ce n'est pas négligeable, l'impact délétère des restructurations sur les conditions de travail, en particulier sur la santé des travailleurs.

Le travail mené et les conclusions de notre étude font ressortir l'importance des points suivants :

- un dialogue social stratégique et constructif,
- le développement des “capacités d'employeur”,
- des processus de transitions professionnelles responsables,
- la nécessité de mettre en place des évaluations complètes, dont certaines pour mesurer l'impact de divers paramètres sur les travailleurs.



I. Principales conclusions du projet

En analysant la situation dans huit pays européens (Allemagne, Belgique, Bulgarie, France, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), le projet Renewals a permis d'étudier la façon dont se déroulent les restructurations dans les services publics alors que la crise de 2008 continue à faire sentir ses effets, notamment en termes d'austérité budgétaire. Ce projet s'intéresse aux deux pays où la crise est la plus sévère, comme le Portugal, et à l'inverse à ceux qui en ont le moins souffert, comme l'Allemagne. En voici les grandes lignes.

Les services publics en Europe : diversité et austérité

Les services publics sont hétérogènes et très différenciés, non seulement d'un service à l'autre et d'un pays à l'autre, mais aussi au sein d'un même service ou d'un même pays. Cette diversité est identifiable dans plusieurs domaines, qu'il s'agisse :

- de la nature des entités qui délivrent ces services : l'administration publique aux niveaux national, local ou régional, les organismes publics, les entreprises publiques, les organismes privés à/sans but lucratif, etc. ;
- de la nature extrêmement diversifiée des relations de travail : des fonctionnaires jusqu'aux travailleurs intérimaires, des statuts/conditions de travail très réglementés jusqu'aux contrats de travail de droit privé ;
- de l'utilisation des concepts en vigueur dans l'UE, par exemple les services d'intérêt général (SIG) ou les services d'intérêt économique général (SIEG) : les SIG peuvent être définis comme des services fournis directement par les pouvoirs publics, comme la scolarité obligatoire et la sécurité, alors que les SIEG supposent une relation économique entre un fournisseur et un client.

Les restructurations sont devenues une caractéristique importante et permanente de l'emploi

dans l'administration publique. Elles ont modifié les modes de fonctionnement dans les services publics (via l'externalisation, la sous-traitance ou la privatisation principalement) mais aussi leur nature (en réorganisant leur contenu, leurs objectifs, leurs méthodes et leur culture).

Actuellement, différents programmes d'austérité sont mis en œuvre à travers l'Europe, représentant à eux seuls l'un des principaux facteurs de restructuration. Très souvent ces programmes proposent des mesures identiques – bien que les pays auxquels ils s'adressent en soient à des étapes différentes de leur évolution et ne traversent pas les mêmes difficultés –, étant donné que ces pays tentent tous de réduire leurs dépenses publiques. Selon l'Enquête européenne sur les conditions de travail, 5 millions d'emplois auraient été perdus dans le secteur public depuis 2008 dans l'Europe des 27.

L'approche de réduction des coûts diffère largement en fonction des catégories suivantes :

- la réorganisation géographique et structurelle ;
- la sous-traitance et la privatisation ;
- les changements dans les cultures organisationnelles et professionnelles ;
- les réductions de personnel via les licenciements secs ;
- les réductions de personnel via les programmes de départs volontaires et les départs naturels, c'est-à-dire qu'aucun recrutement n'est opéré pour remplacer les fonctionnaires qui s'en vont de leur propre gré ou qui partent en retraite ;
- les réductions de salaire ou le gel des salaires ;
- les modifications apportées aux régimes de prestations sociales ;
- les réformes portant sur les conditions d'emploi (augmentation du nombre d'heures de travail ou suppression de jours de repos, etc.).



Différentes approches des restructurations

Notre étude et nos échanges ont permis d'identifier trois types principaux de restructurations, souvent combinés :

Type	Objectifs	Contenu	Exemples
Changements à court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustement quantitatif essentiellement • Changements sans modifier le cadre existant 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire plus ou moins la même chose 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du personnel • Réduction du temps de travail, des salaires, etc.
Changements structurels	<ul style="list-style-type: none"> • Changement radical du type de structure 	<ul style="list-style-type: none"> • Changer la façon de faire les choses 	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisation, sous-traitance • Dérégulation, suppression des spécificités en termes de protection sociale, suppression d'emplois
Modification des processus	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la méthode de changement 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une nouvelle façon de changer 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction de mécanismes permettant le changement : dialogue social, décisions unilatérales, etc.

L'une des différences clés entre les restructurations du secteur privé et celles du secteur public, tient à la gestion de celles-ci. Dans une certaine mesure, dans les deux cas, l'organisation se restructure pour s'adapter à l'environnement dynamique dans lequel elle évolue, et comme dans le secteur privé, les principes d'efficacité/d'efficience et les pratiques de gestion associées sont devenues prioritaires dans le secteur public. Toutefois, dans le secteur privé, les restructurations sont fréquemment gérées en interne et de façon fonctionnelle. Ce qui n'est pas le cas dans le secteur public, comme le montre l'étude belge sur les facteurs de restructuration. Dans cet exemple, des motivations externes et politiques peuvent affecter la nature et le rythme du changement plus directement et souvent de façon inattendue. Comme ces interventions sont basées sur des impératifs politiques, elles ont parfois une légitimité limitée aux yeux des travailleurs concernés et des responsables

qui les mettent en œuvre.

Les restructurations peuvent mener non seulement à la privatisation et à la sous-traitance/l'externalisation de services mais également à des innovations organisationnelles. À cet égard, certaines initiatives comme l'initiative néerlandaise des soins de santé à domicile, qui s'appuie sur des équipes locales autonomes agissant dans le secteur des services sociaux largement privatisé mais réglementé par l'administration publique, permettent de "parvenir à de meilleurs résultats en termes de santé, avec moins de moyens", une assertion qui mérite de faire l'objet d'une étude attentive et de discussions approfondies.

Les restructurations ne portent pas seulement sur la façon de gérer la main-d'œuvre et les conditions de travail dans des environnements de travail spécifiques et par rapport à des statuts particuliers (fonctionnaires et salariés du secteur public). Elles sont également étroitement liées aux visions d'avenir des services publics, au rôle et à la répartition des partenariats public-privé, aux orientations stratégiques quant à leur portée, aux exigences et à la pérennité des services publics. De ce fait, elles devraient impliquer un éventail plus large de parties prenantes, à savoir les partenaires sociaux, l'État, les usagers des services et le public ; et à cet égard, les media pourraient jouer un rôle important.

Dialogue social dans un secteur très syndicalisé

Il existe des systèmes de dialogue social qui ont fait leurs preuves dans le secteur public, partout en Europe. Mais, dans chaque pays, il existe souvent des différences dans le dialogue social d'un secteur à l'autre, voire dans chaque secteur : en termes de portée du dialogue et de sujets traités ; en termes de catégories de travailleurs concernés, les travailleurs périphériques (c'est-à-dire les travailleurs non permanents) étant souvent exclus ; en termes de force exécutoire des "conventions de travail" collectives du secteur public (nature non contraignante des accords qui s'appliquent aux fonctionnaires, comme c'est souvent le cas).



Les négociations collectives en tant que partie intégrante du dialogue social ont été sérieusement remises en cause et ont souvent été accompagnées de modifications importantes dans certains États (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande, Roumanie et Italie) au moyen de mesures unilatérales explicites imposées par les gouvernements, eux-mêmes forcés par l'Union européenne ou les institutions internationales (Commission européenne, Conseil, BCE, FMI). Paradoxalement l'Union européenne, en tant qu'institution moteur, a contribué à saper les valeurs du dialogue social aux niveaux nationaux au travers de son rôle au sein de la Troïka, en imposant des conditions d'austérité à certains États membres.

Le dialogue social dans le secteur public, lequel est depuis toujours caractérisé par un taux de syndicalisation plus élevé, est crucial pour atténuer les impacts sociaux négatifs des restructurations. Toutefois, les méthodes socialement responsables des restructurations ne sont pas plus visibles dans le secteur public qu'elles ne le sont dans le secteur privé. Qui plus est, il n'y a guère de preuves montrant que le processus de dialogue social, généralement parlant, atténue vraiment et plus efficacement les effets négatifs sur la santé des travailleurs. Il semble avoir fait peu de différence dans la plupart des cas en raison du manque d'échange significatif et de l'accent mis sur les compensations financières, alors qu'il aurait été préférable de prévenir les effets délétères sur la santé des travailleurs et leurs conditions de travail.

Les restructurations posent la question de la nécessité d'un débat économique et social transparent sur l'avenir des services publics, un débat qui inclurait non seulement les partenaires sociaux mais également d'autres parties prenantes, à savoir le public et les usagers/clients des services.

Impacts sur l'emploi et sur la santé des travailleurs

Différents niveaux de sécurité de l'emploi ont donné lieu, dans certains pays, à différentes approches vis-à-vis des restructurations. Là où les fonctionnaires ont "un poste à vie", le changement est opéré via

des départs naturels, le redéploiement ou la création d'une main-d'œuvre à deux niveaux comportant un plus grand nombre de travailleurs temporaires, contractuels ou précaires.

De manière générale, l'effet conjugué d'une suppression d'emplois et d'une intensification du travail, même lorsqu'il n'y a pas de licenciements collectifs, ne fait qu'augmenter le stress des salariés et a un effet encore plus délétère sur leur santé. Environ la moitié des salariés du secteur public allemand affirment que leur poste a été restructuré. En conséquence, ils ont subi une intensification du travail et, même s'il n'y a pas eu de licenciements, le niveau des maladies a approché celui enregistré dans le secteur privé suite à des restructurations.

Les études de cas belge et allemande ont fait ressortir les différents effets des restructurations sur plusieurs types de travailleurs. À travers ces mêmes études, on a tenté également d'identifier s'il existait des groupes plus ou moins vulnérables face à ce type d'événement. Il est apparu que les caractéristiques personnelles avaient une influence sur la façon dont les salariés réagissaient aux restructurations, même si l'impact de ces dernières a parfois été différent de ce à quoi l'on s'attendait.

Transitions professionnelles

Dans de nombreux pays, la gestion des transitions professionnelles est une question tout à fait nouvelle en termes de restructurations des services publics. Dans certains pays comme les Pays-Bas ou l'Allemagne, les unités de redéploiement mises en place dans les organismes publics de grande envergure semblent être une réussite pour ce qui est de l'aide apportée aux travailleurs par le biais, précisément, des transitions professionnelles. Si ce concept est encore peu connu et peu répandu dans les entreprises allemandes, dans les cas analysés dans le cadre du projet Renewals, à n'en pas douter il a démontré son utilité au cours des processus de restructuration.

De même, les comités de sécurité de l'emploi suédois, plus nombreux que les unités de



redéploiement allemandes, ont proposé une aide réelle à tout un éventail de travailleurs dans des entreprises du secteur public de différentes tailles ainsi que dans des entreprises privées.

2. Enjeux politiques

Malgré la grande diversité des expériences de restructuration du secteur public dans différents pays, les dénominateurs communs et les trajectoires convergentes ont permis de prendre un certain nombre de mesures de politique générale. Ceci est important car des restructurations organisationnelles sont à la fois souhaitables et nécessaires si l'on veut que les entreprises s'adaptent et fournissent les services appropriés, que ces services soient assurés par des services publics ou par des entreprises commerciales. Si les restructurations sont plus efficaces dans le secteur public et le secteur privé de l'Union européenne que dans les régions du monde en concurrence avec l'Europe, cela donnera alors un avantage concurrentiel certain à l'Union européenne.

Livre vert de la Commission européenne et futur "cadre de qualité" de l'UE

La question de savoir comment il convenait d'affronter et de gérer les restructurations s'est récemment posée avec plus d'acuité suite au Livre vert de la Commission européenne sur les restructurations et à la résolution approuvée par la majorité des membres du Parlement européen. Le Livre vert fait ressortir combien il est essentiel pour les entreprises, comme pour les économies nationales et pour l'Europe dans son ensemble, de réussir la mutation en cours. Toutefois, suite au Livre vert, une action concrète est attendue. Dans quelle mesure le "cadre de qualité" préparé par la Commission va-t-il couvrir le secteur public ? C'est là une question majeure. Le dialogue social devrait accompagner les changements organisationnels importants de façon à ce qu'il soit possible d'atténuer les effets négatifs pour les salariés et de contribuer ainsi à la réussite des mesures de changement en les concevant d'une façon

plus responsable socialement. Quelles implications politiques peuvent être tirées de ce cahier en termes de restructurations dans le secteur public ?

Une approche commune des restructurations dans le public et dans le privé ?

Pendant longtemps, le secteur public a été considéré comme plus stable que le secteur privé, en particulier dans quelques domaines clés tels que l'administration centrale. Dans certains pays comme l'Allemagne et la France, les fonctionnaires jouissent encore d'un haut niveau de sécurité de l'emploi, même si les emplois temporaires sont de plus en plus nombreux.

De nos jours, la nature et l'étendue de la fourniture des services publics varient considérablement entre les États. Par exemple, au Royaume-Uni, les collectivités locales fournissent directement certains services alors que d'autres services sont sous-traités et assurés par des entreprises privées. Quant à savoir quels services sont sous-traités, cela peut varier d'une collectivité locale à une autre. D'autres services essentiels et très réglementés, tels que la fourniture d'électricité, sont à présent assurés par des entreprises privées présentes dans la plupart des pays européens. L'Union européenne a reconnu la nature hétérogène de la fourniture des services essentiels en appelant ces services des "services d'intérêt général" ou SIG, produisant à cette occasion (en 2011) un cadre de qualité s'appliquant aux SIG. Les SIG incluent aussi bien des services publics essentiels que des services fournis par des entreprises soumises aux lois du marché, comme les entreprises de fourniture d'électricité ou certains services postaux.

Au premier abord, ces services publics soumis aux lois du marché semblent avoir davantage de choses en commun avec le secteur privé qu'avec le secteur public. Pourtant, même ces SIG, plus orientés "marché", sont extrêmement réglementés et soumis à des considérations de politique nationale ou pan-européenne. Ce qu'ils ont également en commun, c'est d'être soumis à la réglementation, et que cette réglementation peut être motivée par des considérations politiques plus générales qui



ont un impact plus direct, comme le changement climatique. Ces SIG davantage orientés marché devront à la fois se restructurer pour s'adapter aux marchés dans lesquels ils évoluent, et se soumettre aux impératifs de facteurs politiques plus généraux, tels que le changement climatique, susceptibles de se traduire par des restructurations impulsées par une réglementation.

Primauté du politique comme facteurs d'émergence

Bien entendu, dans les domaines qui dépendent directement du financement de l'État, comme la fonction publique ou les collectivités locales, les mesures politiques ont un effet plus direct et plus immédiat via les décisions de financement. Il existe toutefois un point commun en termes de décisions politiques impactant les types locaux et nationaux de SIG. Il existe par ailleurs une convergence étant donné qu'un nombre croissant de services publics sont sous-traités et assurés par des entreprises privées en concurrence les unes avec les autres, qui adopteront la même approche dichotomique que les grandes entreprises de services collectifs, en s'adaptant aux facteurs du marché et à la politique définie.

Dans l'ensemble, les SIG font face à un dilemme commun ; contrairement à ce qui se passe dans le secteur uniquement commercial, quelles que soient les considérations de marché qui mènent aux restructurations, les SIG sont également motivés par des considérations politiques plus générales, bien que la nature et l'étendue de ces considérations varient d'un service à l'autre et d'un pays à l'autre.

Un autre dilemme vient des relations compliquées entre les salariés des services publics et le public en général ; ce dernier comprend à la fois les clients qui sont tributaires de ces services et les contribuables qui considèrent ces services comme une ponction sur leurs propres ressources. Dans les services publics, les restructurations ont donc un double sens pour le public. Moins d'impôts et moins de dépenses publiques pour une masse de contribuables qui contribue aujourd'hui à façonner l'opinion publique.

Mais en même temps, cela peut réduire la qualité des services publics de même que l'accès à ces services pour des groupes ou des régions particulières. Mais comment relier ces éléments pour que cela donne lieu à une discussion, une communication et une décision efficaces sur les restructurations ?

La perception des salariés

Le secteur public est confronté à un problème spécifique : les décisions concernant les services sont souvent politiques et elles portent plus souvent sur des questions de politique générale que sur les problèmes spécifiques auxquels est confronté un organisme du secteur public particulier. Par exemple, il est clair que la crise de 2008 trouve son origine dans le secteur financier. Pour les salariés des banques, les implications furent souvent évidentes et au moins directement liées au marché de leur secteur. La politique d'austérité qui a suivi, alors que les pays cherchaient à équilibrer leur budget via une récession, a impliqué des décisions politiques au niveau des États comme au niveau européen afin de déterminer quelles réductions des dépenses publiques devaient être envisagées. Pour de nombreux salariés du secteur public, la relation entre ce qui se passait au niveau de leur travail et la crise qui menaçait leur emploi n'était guère évidente. Pire encore, dans de nombreux cas la décision n'était pas prise par leur employeur direct mais par les organismes qui finançaient leur employeur, voire par des organismes transnationaux, ce qui rendait les décisions encore plus opaques et moins compréhensibles et acceptables par les salariés.

À ce point, on assiste à une autre division Nord-Sud. Par exemple, les secteurs publics des pays nordiques avaient déjà subi d'importantes restructurations dans les années 1990. Aujourd'hui, les travailleurs de pays comme le Portugal, l'Espagne ou la Grèce sont pleinement conscients du fait que les restructurations du secteur public pour lequel ils travaillent ne sont même pas imposées par leurs gouvernements nationaux respectifs mais reflètent des décisions prises au niveau de l'Union européenne et exigées par des États membres en meilleure santé économique. Dans d'autres pays, le Gouvernement national "se sert" des



règlements et des exigences qui lui sont imposés pour légitimer tel ou tel type de restructurations, comme par exemple changer à maintes reprises la direction d'une entreprise pour des raisons politiques. Comme les travailleurs et leurs responsables se sentent de plus en plus exclus des processus de prise de décision, leur stress augmente ; de même, lors du processus de restructuration, ils ont l'impression que leurs avis ne sont pas du tout pris en compte, ou si peu. En conséquence, la confiance des citoyens et des travailleurs nationaux de l'UE en la capacité institutionnelle de l'Union européenne s'est considérablement effritée comme le montrent les études et les baromètres de l'UE.

Les facteurs politiques externes (technologies, changement climatique) des restructurations ont également un impact important et profond sur la façon dont ces dernières sont perçues par les travailleurs des services publics. Pour eux, ces facteurs ont souvent une double conséquence/identité :

- en tant que facteurs de restructuration dans la société dans sa globalité, dans laquelle les services publics ont souvent un rôle d'amortisseurs car ils facilitent le changement et permettent de limiter les conséquences négatives pour certains groupes de citoyens ;
- en tant que facteurs de restructuration sur leurs lieux de travail et dans leurs entreprises.

Les travailleurs du secteur public ont souvent l'impression que leurs intérêts en tant que salariés viennent en seconde position ou sont complètement ignorés. Dans ce cas, ils ont tendance à considérer les restructurations comme un processus décidé loin de leur lieu de travail, un processus sur lequel ils n'ont pas de prise et, pire encore, un processus dans lequel leurs intérêts n'ont pas du tout été pris en compte.

Des pratiques exemplaires ?

Malgré des systèmes de dialogue social déjà bien établis dans le secteur public européen, il y a malheureusement quantité de preuves montrant, au niveau managérial de nombreuses entreprises,

comme au niveau des représentants des travailleurs (syndicats et comités d'entreprise), que lorsque ces entités sont confrontées à des restructurations, elles tendent à "composer les unes avec les autres" au lieu de procéder à un examen critique de leurs ressources et de leurs possibilités dans le cadre de ce "partenariat–conflit social".

Pendant longtemps, le secteur public a été considéré comme un lieu-ressource de bonnes pratiques en matière d'emploi, et ce au moins pour les raisons suivantes : les hauts niveaux de protection de l'emploi, les mécanismes "bien huilés" de dialogue social et le taux de syndicalisation comparativement élevé. Mais ce n'est pas le cas partout et certains SIG sont devenus des entreprises orientées marché, plus dynamiques, comme c'est le cas par exemple avec les entreprises de services publics de distribution d'énergie. On remarque toutefois que les entreprises qui fournissent ces services d'intérêt général plus commerciaux ont, le plus souvent, conservé leurs mécanismes de dialogue social et leur fort taux de syndicalisation.

Toutefois, les travaux précédents qui se sont intéressés aux effets des restructurations sur la santé l'ont mis en évidence, les travailleurs sont davantage stressés et sont davantage exposés à des problèmes de santé lorsque la confiance avec l'employeur est mise à mal en raison d'un manque de transparence, de dialogue efficace ou de soutien. Dans ce contexte, pour que le dialogue soit constructif, il est important de souligner qu'une simple consultation ne suffit pas et qu'il ne faut pas se contenter d'annoncer ce qui est en train de se passer ou ce qui se prépare. En outre, améliorer le bien-être au travail dans les services publics oblige à travailler en plusieurs dimensions : matérielle, organisationnelle et symbolique, cette dernière étant étroitement liée à l'éthique du service public. Enfin, un dernier point tout aussi important, le dialogue social dans le secteur public ne peut ignorer l'avis des citoyens et des usagers des services publics, en particulier lorsqu'il est transmis par la voix de représentants légitimes et responsables. Pour les partenaires sociaux du secteur public il s'agit bien là, encore, d'un défi majeur dont il va falloir tenir compte..



3. Conclusions et propositions

Développer les “capacités d’employeur” dans le secteur public

Les pratiques du secteur public en matière d’emploi ont été considérées comme exemplaires à bien des égards ; mais ce n’est plus le cas. De nos jours, la gestion ou le manque de gestion efficaces des restructurations est en grande partie responsable de la détérioration ou du moins de la détérioration telle que perçue des pratiques d’emploi du secteur public, alors que les emplois précaires ne cessent d’augmenter et que les travailleurs sont de plus en plus stressés et de moins en moins motivés. De toute évidence, le changement s’impose et il faut “faire avec”, aussi l’adaptation au changement est cruciale pour la compétitivité des entreprises, les économies nationales et l’Europe toute entière. De nombreux effets négatifs peuvent toutefois être atténués, voire évités, si l’on prend en compte le changement des conditions de travail et les exigences formulées dans le cadre des restructurations. Cela est particulièrement vrai pour le secteur public qui fournit des services essentiels à bon nombre des membres les plus vulnérables de la société. Il est donc important que la gestion de ce changement soit réussie et socialement responsable. Les employeurs du secteur public doivent donc développer de manière urgente leurs capacités d’employeur, ce qui nécessite une approche constructive de la part de toutes les parties prenantes. Voici ci-dessous l’exposé des composantes les plus importantes de cette “capacité employeur”.

Encourager un dialogue social stratégique constructif

Malgré le taux élevé de syndicalisation et la multiplicité des mécanismes formels instaurés partout en Europe, dans les services publics le dialogue social n’est pas satisfaisant et il manque de cohérence, en particulier lorsqu’il s’agit de restructurations. Il faut donc un système qui encourage et favorise une réflexion et un comportement plus stratégiques de la part des partenaires sociaux de façon à ce qu’ils puissent négocier les restructurations de manière

plus responsable, et ce faisant prolonger le contrat psychologique ou le requalifier, sans oublier d’y ajouter l’éthique marquante des services publics. Le dialogue social doit devenir le catalyseur d’une nouvelle approche, plus prévoyante et plus responsable, vis-à-vis des restructurations. Nous pensons qu’il est important de mieux anticiper et de mieux gérer les restructurations du secteur public en prenant les mesures suivantes, qui consisteront à :

- mettre en place une évaluation et un contrôle des mécanismes de dialogue social afin d’en améliorer l’efficacité et la cohérence, ce qui n’exclut pas la nécessité de motiver les salariés et leurs représentants, et de les inciter à s’impliquer davantage pour qu’ils améliorent la qualité des services délivrés et qu’ils participent à l’innovation et aux changements à mettre en œuvre au sein de l’entreprise ;

- définir des cadres et des processus appropriés qui permettront d’intégrer les citoyens, les usagers et les consommateurs ainsi que leurs représentants, pour que tous aient une compréhension commune et soient à même de développer des initiatives innovantes ;

- éveiller la conscience des partenaires sociaux sur les conséquences des restructurations sur la santé pour qu’ils puissent contribuer activement à l’enrichissement du dialogue social sur ce point et qu’ils soient en mesure de participer efficacement à des négociations sur ces questions ;

- organiser une formation systématique des partenaires sociaux afin qu’ils développent des compétences nouvelles sur les problèmes de restructuration.

Mettre au point une évaluation de l’impact

Si l’on veut améliorer les restructurations dans le secteur public, il faut que les travailleurs aient le sentiment qu’ils peuvent influencer sur une situation qui les concerne, alors que jusque-là ils ont eu l’impression d’être plutôt impuissants. Toutefois, la question importante concerne la communication et le dialogue



dans le secteur public. Cela signifie qu'il faut assurer aux partenaires sociaux un espace pour discuter de la politique à mettre en œuvre et pour s'assurer que cette politique et les méthodes employées pour y parvenir prennent bien en compte les effets des restructurations sur les travailleurs.

L'une des approches serait d'exiger des organismes publics qu'ils mènent une évaluation sur l'impact des restructurations, semblable à l'idée d'une évaluation des risques en matière de santé et de sécurité. C'est déjà le cas pour l'impact sur l'environnement. Le concept de base veut que la politique à mettre en œuvre et les pratiques soient formulées en considérant l'impact qu'elles auront à court, moyen et long termes sur une partie prenante spécifique.

On peut considérer qu'une évaluation de l'impact n'est véritablement utile que dans la mesure où elle bénéficie d'une certaine crédibilité auprès des travailleurs. Cela signifie avant tout qu'elle doit être rédigée en commun par les partenaires sociaux, qui devront alors s'intéresser plus particulièrement à l'effet que pourraient avoir sur la santé des travailleurs les changements proposés. Idéalement, cette évaluation devrait mener à des plans au niveau de l'entreprise et du secteur des services, pour que les restructurations soient mises en œuvre de façon transparente et équitable, tout en étant accompagnées de mécanismes d'aide spécifiques pour les travailleurs. En d'autres termes, le dialogue social devrait faire partie intégrante du processus d'évaluation de l'impact, ainsi que les mesures de suivi et une évaluation antérieure et postérieure sur les objectifs poursuivis dans le cadre du processus de restructuration. Étant donné le niveau relativement élevé de syndicalisation dans le secteur public, cela ne devrait pas poser de problème.

Hormis cette évaluation antérieure/postérieure des objectifs, ce même type d'évaluation serait également important pour mesurer les effets des processus et des mesures de restructuration dans leur globalité en termes d'efficacité interne et externe, d'amélioration de la qualité des services, comme en termes d'emploi et de conditions de travail. C'est pourquoi il serait nécessaire de procéder à une évaluation de l'impact sur les travailleurs en trois étapes.

Organiser des restructurations responsables et prévoir une mobilité de l'emploi

Nous l'avons déjà souligné, les systèmes de législation et les caractéristiques des secteurs publics sont différents d'un pays à l'autre ; pour cette raison, certains groupes de travailleurs (permanents) bénéficient encore d'une importante sécurité de l'emploi. Toutefois, une proportion de plus en plus importante de travailleurs n'en bénéficie pas en raison des changements intervenus dans les conditions contractuelles du secteur public. Dès lors, on peut considérer que pour la main-d'œuvre, il existe deux niveaux de sécurité de l'emploi, et même plus. En ce qui concerne l'emploi public, de nouvelles approches sont donc nécessaires, en particulier en termes de transitions professionnelles. Des pratiques comme les plates-formes de mobilité, les unités de redéploiement, l'apprentissage tout au long de la vie, l'accès à des services de conseil et de soutien, à la fois pour les travailleurs et pour le personnel d'encadrement, ont été développées avec succès dans le secteur privé : il faudrait que le secteur public s'en inspire. Il y a cependant peu de bonnes pratiques qui sont ainsi passées du secteur privé au secteur public. Pour être efficaces, ces développements nécessaires doivent être intégrés à l'éthique et aux contraintes du secteur public, et les principales parties prenantes doivent se les approprier. Le futur cadre de qualité de l'Union européenne sur l'anticipation et la gestion du changement doit à la fois inclure le secteur public et prendre en compte ses spécificités.

De telles transitions et de tels changements ne doivent pas se limiter aux travailleurs à risques en termes de sécurité de l'emploi : les transitions professionnelles et la mobilité de l'emploi doivent être davantage développées, même pour les "travailleurs permanents" de façon à ce qu'ils puissent améliorer leurs compétences, garantir leur employabilité et tirer pleinement parti des opportunités qui s'offrent à eux, évitant ainsi le piège des "cages dorées", c'est-à-dire d'un emploi certes sécurisé mais non gratifiant, qui à terme aura des conséquences négatives sur leur motivation, leur niveau de performances, et même leur santé.



Quelques références

Bergström, O., Broughton, A. & Triomphe, C.E., EU Synthesis Report, 27 National Seminars, Anticipating and Managing Restructuring, European Commission, Brussels, 2010.

Henry L., Jefferys S., Thomson G with Andronic L., Bagnara S., Beelman G. Castelfranchi C, Guyet R., Jokivuori P, Kuhn K, Köper B. Moore S, Rapas L, Salgado A., Sumner S. Teissier C, Triomphe C.E., Wlodarski O., HIRES Public - Health in Restructuring: Innovative Approaches and Policy Recommendations, 2011.

IRENE network, European Principles for action, Preparing and managing restructuring for a sustainable future, 2011.

IRENE network, Restructuring in Europe: our shared diagnosis, Response to the EU Green Paper "Restructuring and Structural Adjustment in the Context of the Economic Crisis", 2012.

IRENE network, Restructuring in the public sector; crisis social dialogue and innovations, Renewals project, Workshop cahier, 2013.

Kieselbach T., Triomphe C.E., Armgarth E., Bagnara S., Elo A-L., Thomson G. and the European Expert Group, Health in Restructuring (HIRES) : recommendations, national responses and policy issues in the EU, Hampp, 2010.

Voss, E (dir), European Social Dialogue, Achievements and challenges ahead, Results of the stock-taking survey amongst national social partners in the EU Member States and candidate countries, ETUC/ CES/ CEEP/ Business Europe/ UEAPME, Integrated programme for the social dialogue, Final synthesis Report, March 2011.

www.responsible-restructuring.eu

Pour contacter le réseau IRENE : contact@astrees.org