



Les restructurations dans les services publics

Crise, dialogue social et innovations

www.responsible-restructuring.eu



RENEWALS
Un projet soutenu
par la DG Emploi,
affaires sociales
et inclusion

Ce document a été édité par Virginie Bussat, Jacqueline Carlino et Claude Emmanuel Triomphe (ASTREES). Nous remercions tous les auteurs, particulièrement Greg Thomson et Leroi Henry.. Merci à Nicolas Gauduin.

Les restructurations dans les services publics

Crise, dialogue social et innovations



Table des matières

Introduction

par Claude Emmanuel Triomphe (ASTREES, France) - p. 6

Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Analyse transverse, par Reinhard Naumann (IRR, Portugal) et Frédéric Naedenoen (LENTIC, Belgique) - p. 9

- Principaux facteurs de changement affectant les services publics
Réflexions sur les difficultés de gestion des ressources humaines - Anna Kwiatkiewicz (KUL, Belgique) - p. 17

- Restructuration d'une administration régionale : principes, processus, perceptions et résultats
- Giseline Rondeaux (LENTIC, Belgique) - p. 23

- Des soins de santé assurés par des équipes autonomes aux Pays-Bas, par Wim Sprenger (Opus 8, Pays-Bas) - p. 27

Mobilité et transitions professionnelles

Analyse transverse, par Gernot Mühge (IAT, Allemagne) et Lars Walter (UGOT, Suède) - p. 39

- L'unité de redéploiement dans les services publics - Gernot Mühge et Johannes Kirsch (IAT, Allemagne) - p. 47

- Expérience d'un « processus de mobilité » mené à l'Institut de sécurité sociale (ISS) portugais - Carla Peixe (Portugal) - p. 51

- Cas suédois de la Fondation pour la sécurité de l'emploi du secteur public - Lars Walter (UGOT, Suède) - p. 58

- Les travailleurs plus âgés sont-ils un groupe vulnérable lors de restructurations ? – Étude de cas dans une caisse d'épargne allemande, Birgit Köper et Janine Dorschu (BAuA, Allemagne) - p. 63



En termes de dialogue social, quels constats pour les restructurations du secteur public ?

Analyse transverse, par Leroi Henry et Philippe Archias - p. 56

- Restructurations dans les services publics et dialogue social - Greg Thomson (UNISON, R.-U.) - p. 78
- Dialogue social et responsabilité sociale d'entreprise en cas d'externalisation - Leroi Henry (VLR, R.-U.) - p. 83
- Reconfiguration du système de santé en France - Dominique Paucard (Syndex, France) - p. 92
- Restructurations à la Poste bulgare - Irina Terzyska (ELI, Bulgarie) - p. 96
- Grand dialogue à La Poste, Claude Emmanuel Triomphe (ASTREES, France) - p. 101

Conclusions

par Birgit Köper (BAuA, Allemagne) - p. 109

Réseau IRENE et projet Renewals

Créé lors d'un séminaire qui s'est tenu à Dublin 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, Slovaquie, 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 : d'une part les PME et d'autre part, le secteur public. Ce projet s'appuie sur les études de cas et sur les ateliers organisés par les membres du réseau IRENE. Les résultats du projet sont présentés dans deux Cahiers issus de nos ateliers.



Introduction

par **Claude-Emmanuel Triomphe (ASTREES, France)**

Ce n'est que récemment que le discours courant et politique s'est intéressé aux restructurations dans le secteur public. Pendant longtemps, les services publics ont été considérés comme un monde stable, régi par ses propres règles en matière de travail, qu'il s'agisse de recrutement, de gestion des ressources humaines ou de dialogue social. Toutefois, les choses ont changé et la frontière entre économie de profit et économie non marchande, entre secteur privé et secteur public, est devenue floue. Désormais, les restructurations sont inscrites à l'agenda des secteurs publics des pays de l'Union européenne, causées par une série de facteurs incluant entre autres la crise et la dette publique. Dans de nombreux pays, l'austérité, la réduction des dépenses publiques, l'externalisation des services, la rationalisation des ressources sont devenus des enjeux qui ont un impact considérable non seulement sur le volume de l'emploi du secteur public, mais aussi sur sa nature, voire sur son éthique.

Bien entendu, en termes de services publics, les différences d'un État membre à l'autre sont importantes : dans certains pays, le secteur public compte un nombre élevé de fonctionnaires, alors que dans d'autres, ils sont beaucoup moins nombreux. La nature de l'organisation peut également différer grandement, le secteur public pouvant inclure : les entreprises publiques ou nationalisées, l'administration centrale, les collectivités locales, les services hospitaliers, le secteur de l'éducation, les chemins de fer, les services d'intérêt général (SIG), délégués à des entités privées, etc. À ce titre, les spécificités nationales composent une véritable mosaïque européenne.

Toutefois, au niveau des services publics, le facteur commun à la plupart des pays européens semblent être une certaine carence du dialogue social par rapport au secteur privé : dans le secteur public, le dialogue social est parfois plus formel que réel, il s'agit davantage d'informations que de consultations, et les négociations collectives ont un caractère moins contraignant. Le champ de la discussion s'en trouve réduit. Le paradoxe veut que les salariés du secteur public, en Europe, soient en moyenne beaucoup plus syndiqués que ceux du secteur privé !

Dans ce contexte, notre projet a essayé d'identifier ce qui se passait en ces temps de crise. Quels sont les principaux facteurs, souvent hétérogènes, qui ont joué un rôle ? Comment sont gérées les restructurations non seulement dans les pays profondément touchés par la crise, comme le Portugal, mais aussi dans ceux qui le sont moins, comme l'Allemagne ? Quelles sont les conséquences en termes d'emploi, comme en termes de santé et de conditions de travail ? Que s'est-il passé dans des



entreprises publiques, comme la Poste, en Bulgarie et en France ? Quel est le rôle des restructurations dans des processus comme l'externalisation ?

Nous nous sommes également intéressés au rôle du dialogue social. A-t-il ou non un rôle stratégique ? Et quel est le rôle des partenaires sociaux ? Quelle est leur contribution ? Comment réagissent-ils vis-à-vis de la mobilité et du redéploiement ? Enfin, et ce n'est pas négligeable, la crise peut être une occasion de changement. Que ce soit pour le meilleur ou pour le pire, en tout cas elle peut amener quelque chose de différent. C'est pourquoi nous nous devons de mettre en avant ces innovations et de nous y intéresser. Nous n'en avons pas identifiées beaucoup. La plupart, si tant est que l'on puisse les considérer comme des innovations, apparaissent comme des évolutions lentes et peu significatives. Mais, dans certains cas, des innovations importantes peuvent avoir lieu comme le montre l'exemple des Pays-Bas.

Ce "Cahier" est une modeste contribution au débat. Il porte à la fois sur la façon de gérer le changement dans le secteur public et sur la façon dont il s'opère : la doctrine de la Nouvelle gestion publique est-elle la bonne ? La crise a-t-elle un impact sur ces concepts ? Quelle direction devons-nous prendre ? Enfin, et c'est une considération importante, l'avenir du secteur public est une question qui doit préoccuper non seulement les employeurs de ce secteur, les syndicats, mais aussi les usagers et l'ensemble des citoyens.

Par conséquent, les problèmes soulevés par le recours aux restructurations ne sont probablement pas les mêmes que dans le secteur privé, et à cet égard, l'innovation est plus que nécessaire : elle est impérative !



1ère partie

Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Analyse transverse
Articles



Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Analyse transverse

par Reinhard Naumann (Instituto Ruben Rolo, Portugal)
et Frederic Naedenoen (LENTIC, Belgique)

Avec la crise actuelle, les restructurations du service public sont devenues une priorité de l'agenda politique. La transformation du secteur public en elle-même n'est pas nouvelle. Lors de ces trois dernières décennies, la majorité des gouvernements en Europe ont mis en œuvre des programmes visant à rationaliser les structures et améliorer le rapport coût-efficacité. Dans tous ces pays, le principe de base qui sous-tend ce processus, connu sous le nom de "**nouvelle gestion publique**" est une orientation libérale. Ce qui diffère, en revanche, d'un État membre à l'autre, ce sont les stratégies mises en place et les résultats de cette politique.

Empêtrés dans la **crise de la dette publique**, les gouvernements se sont évertués à trouver le moyen de réduire substantiellement les dépenses publiques. Soumis à cette pression, ils ont redoublé d'efforts pour transformer les services publics, subordonnant les restructurations aux réductions de coûts qui étaient leur préoccupation majeure. Ce qui a limité la possibilité de trouver des solutions créatives et bien étudiées visant à plus d'efficacité et à une amélioration des services, où le dialogue social aurait pris une place importante.

Le **dialogue social** est essentiel, et ce, à toutes les phases d'une restructuration. C'est l'un des principaux piliers du "modèle social européen". Dans le contexte actuel des restructurations, il est primordial d'instaurer un dialogue et de veiller à sa qualité. Comment décrire les interactions dynamiques entre les politiques, les services publics, et les dialogues régionaux et sectoriels ?

En 2012, l'**Organisation Internationale du Travail (OIT)** a présenté les conclusions d'une étude comparative intitulée "**Adjustments in the public sector: scope, effects and policy Issues**" (**Ajustements dans le secteur public : portée, effets et questions de politique générale**). Les recherches pour mener à bien cette étude ont porté



essentiellement sur l'administration publique de 30 pays (hormis les entreprises publiques). Elles ont révélé une situation complexe reposant sur des processus divers : certains ont démarré avant la crise alors que d'autres trouvent leur origine dans la crise ; d'autres encore sont limités à des ajustements quantitatifs, ou portent sur des réformes structurelles ; certains processus s'appuient sur des examens préalables et des négociations dont le rôle essentiel, et d'autres non. Le cas du Portugal illustre parfaitement le glissement d'une réforme structurelle centrée sur les nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines, et **engagée avant la crise**, qui s'est ensuite transformée en un projet de réductions majeures au niveau de plusieurs fonctions de l'État (des réductions qui allaient bien au-delà de simples baisses de salaire et de compressions du personnel), et ce **en réponse à la crise**.

L'étude de l'OIT dresse la liste de certains effets immédiats engendrés par les ajustements actuels, à savoir (a) la modification de la dynamique des salaires en ce qui concerne le secteur public ("de l'avantage salarial à la pénalité salariale"), (b) d'importantes vagues de contestation et (c) des inégalités croissantes au niveau des contrats de travail, des salaires et des conditions de travail ("la dualité du marché du travail"). Les trois "catégories les plus touchées" ont été identifiées ; il s'agit des "femmes, des jeunes travailleurs et des migrants occupants certains emplois". Cette étude fait également ressortir l'impact des mesures engagées par les États sur les bas salaires, la détérioration générale des conditions de travail ("des charges de travail accrues et une plus forte intensité du travail"), ainsi qu'un **usage insuffisant du dialogue social**. Elle établit par ailleurs qu'"il est procédé en hâte à des ajustements quantitatifs pour réduire le déficit budgétaire, sans négociations ni consultations avec les partenaires sociaux".

Toujours selon l'OIT (2012), des effets à plus long terme se font sentir sur le capital humain, notamment une baisse de la formation, un gel de la progression de carrière, quand la carrière n'est pas mise à mal, une capacité réduite à attirer le personnel et à le retenir, et une modification dans l'éventail des compétences. Dans certains pays, "la dégradation des conditions salariales et des conditions de travail ont également provoqué des vagues d'émigrations".

L'étude cite plusieurs exemples de contradictions entre les ajustements quantitatifs et les réformes structurelles¹, et elle pose la question suivante : "Les objectifs initiaux

¹ Exemple du Portugal de 2005 à 2009 et années suivantes : le gouvernement portugais a commencé à réduire le nombre des fonctionnaires dans les services et à restructurer l'administration. Des réformes importantes ont été menées dans le domaine de la santé et de l'éducation, et en 2008 (Loi 58/2008), la relation contractuelle entre l'État et ses fonctionnaires a été modifiée de façon radicale, les fonctionnaires ("funcionários públicos") devenant des salariés qui exercent une fonction publique ("Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas"). Plusieurs pans de cette réforme en profondeur et soigneusement planifiée de la fonction publique ont été négociés avec succès avec certains syndicats. Une fois l'économie renflouée (2011), les réductions de coûts ont pris le dessus de manière écrasante... >>> un processus bien préparé et bien négocié comme l'ont décrit Nogueira / Peixe à l'ISS n'est plus possible car cela nécessite à la fois du temps et des investissements >>> le risque de faire moins avec moins ou même moins avec plus s'accroît.



de ces ajustements seront-ils respectés, qu'ils soient budgétaires, économiques ou politiques ?". Elle y ajoute une préoccupation : "Cet ensemble d'objectifs vise à 'faire plus avec moins', mais le risque est de 'faire moins avec moins', voire 'faire moins avec plus'". Les considérations politiques, exposées en conclusion, se réfèrent à (i) "la vitesse et la prédictibilité des ajustements" ; (ii) "La méthode elle-même : la transparence et les négociations sont importantes pour éviter les conflits" ; (iii) "La nécessité de combiner les ajustements quantitatifs et la réforme structurelle" ; et (v) "Le rôle futur des services publics pour l'économie et la société".

Dans ce rapport, nous allons développer les problèmes suivants liés aux restructurations dans les services publics, ainsi que les problèmes analysés dans l'étude de l'OIT dont nous venons de parler :

- les facteurs de changement et le dialogue social
- les identités
- l'innovation organisationnelle
- les groupes vulnérables
- le dialogue social

Anna Kwiatkiewicz (2013) centre son analyse des "**Principaux facteurs** du changement affectant les services publics" sur les ressources humaines. Selon elle, les services publics, y compris les services d'intérêt général (SIG), sont très utiles à la population en général (car ils fournissent des services essentiels), mais ils le sont également en tant que pourvoyeurs d'emplois (ils occupent un grand nombre de travailleurs). L'auteur identifie les facteurs suivants comme étant les principaux facteurs du changement : la libéralisation, les changements technologiques, l'incertitude financière, la nature en constante évolution de la demande et le changement climatique. Elle pointe par ailleurs une série de conséquences majeures qui, à notre avis, peuvent être classées en quatre groupes distincts :

- a) La suppression d'emplois, la modification des arrangements contractuels et une charge de travail accrue
- b) La flexibilité et l'organisation du travail
- c) De nouveaux défis en rapport avec les compétences et la formation
- d) Une attention portée aux clients

Les groupes (a) et (b) représentent les conséquences "les plus préjudiciables" du processus, (c) et (d) pouvant alors être considérées comme "les moins préjudiciables". Deux des cinq initiatives des partenaires sociaux présentées par Anna Kwiatkiewicz portent sur les effets des conséquences les plus préjudiciables (cadre d'action pour le recrutement, la fidélisation et la formation : initiatives conjointes contre le stress et la violence à l'égard des tiers), mais elles ne sont pas directement liées à ces conséquences (ces "points délicats" que sont les suppressions d'emplois, la modification des arrangements contractuels et une charge de travail accrue). Deux



autres initiatives portent sur les compétences (Comités sectoriels Rail chargé de l'emploi et des compétences : groupe de travail sur la certification de catégories spécifiques de travailleurs) et une autre, concernant les services postaux, est dénommée l'"Observatoire social".

Même si quelques-unes de ces initiatives portent sur les effets de certaines conséquences les plus préjudiciables, elles ont toutes un rapport avec les conséquences des restructurations, et non avec les décisions stratégiques qui sont à l'origine de ces conséquences. Comme le montre l'étude de l'OIT, il n'est pas fréquent d'avoir un dialogue social sur les restructurations.

Deux raisons centrales peuvent expliquer cette difficulté manifeste à instaurer un dialogue social lors de restructurations dans les services publics :

I-A. Le dialogue social requiert un minimum de stratégie tant au niveau du raisonnement (des arguments), que du comportement des partenaires sociaux, mais bien souvent la réalité montre que de nombreuses institutions (entreprises ou organismes publics) et de nombreux représentants des travailleurs (syndicats et comités d'entreprise) qui doivent faire face à des restructurations ont tendance à "composer tant bien que mal les uns avec les autres" au lieu de procéder à un examen critique des moyens dont ils disposent et des possibilités ou options dont ils peuvent user pour résoudre les problèmes de ce conflit-partenariat social². De ce fait, il est plus difficile encore pour ces "acteurs spontanés" de s'investir sérieusement dans le dialogue social, mais une fois qu'ils ont commencé, ou s'ils ont commencé, à définir leur position et leurs choix éventuels pour trouver un terrain d'entente avec la partie adverse, alors le dialogue social peut devenir un catalyseur qui favorisera une attitude plus prévoyante et plus responsable pour négocier une restructuration. Vu sous cet angle, nous pourrions reformuler ainsi la phrase qui débute ce paragraphe : de la part des partenaires sociaux, le dialogue social requiert et favorise un sens de la stratégie tant au niveau du raisonnement (des arguments) que du comportement, permettant dès lors de négocier des restructurations de manière plus responsable.

I-B. Les institutions publiques sont souvent confrontées à un problème spécifique : les négociations dépendent de processus engagés souvent au plus haut niveau politique. Les négociations peuvent se dérouler favorablement au niveau de l'institution publique ou du directeur général, mais être invalidées ensuite par des décisions politiques de niveau supérieur ; une issue que rien ne laissait prévoir ou qui paraît même totalement incompréhensible pour les

² Le concept de conflit-partenariat a été développé par Walther Müller-Jentsch (ed.) *Konfliktpartnerschaft : Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen* [Conflit-Partenariat : Acteurs et institutions des relations industrielles], Munich 1993.



parties engagées dans les négociations. L'éventualité d'une telle expérience, négative en soi, peut empêcher de nombreux intervenants des services publics de s'investir sérieusement dans le dialogue social.

2. Les difficultés auxquelles les gouvernements sont confrontés peuvent dès le début s'avérer rédhitoires et empêcher toute possibilité d'entente avec les représentants des travailleurs. C'est le cas en particulier lorsqu'une situation de crise exige des mesures rapides, comme une compression des salaires ou une suppression d'emplois. Dans une situation comme celle-là, il est pratiquement impossible pour les représentants du personnel (syndicats ou comités d'entreprise) d'engager leur responsabilité et de prendre part au processus en signant un accord, quelle qu'en soit la teneur. Si l'on prend en compte la tendance générale des parties à "composer tant bien que mal les uns avec les autres", le risque pour elles est d'utiliser les situations critiques pour justifier un unilatéralisme. Dans chaque situation, une évaluation critique des contraintes et des possibilités réelles par les parties peut, au niveau du dialogue social, ouvrir de nouvelles perspectives, que certains veulent délibérément ignorer. Qui plus est, certains facteurs idéologiques peuvent entrer en ligne de compte ; il en est ainsi de la "libéralisation" qui, en tant que facteur, peut être considérée comme incompatible avec un compromis accepté collectivement.

En conclusion, **nous pouvons affirmer que le dialogue social exigerait également, de la part des partenaires sociaux, un niveau de raisonnement et des pratiques plus stratégiques, ainsi qu'une plus grande responsabilité dans la façon de négocier les restructurations.** Un dialogue social réunissant des employeurs, des salariés et des usagers/clients ne peut pas être réduit uniquement à un simple obstacle au changement. Utilisé comme il convient, il peut devenir un catalyseur du processus et un outil efficace qui garantira la responsabilité des parties concernées. Un contexte défavorable ne doit pas remettre en cause l'utilité du dialogue social. Au contraire, les décisions les plus difficiles peuvent nécessiter plus encore une médiation politique et sociale. Quoi qu'il en soit (avec ou sans négociations sur les "points délicats" d'une restructuration), il est bien sûr important d'organiser un dialogue social efficace afin de pouvoir traiter les conséquences multiples des restructurations. Mais, il serait aussi utile d'évaluer la cohérence et l'opportunité des initiatives des partenaires sociaux, telles qu'Anna Kwiatkiewicz nous les a présentées, ainsi que leurs facteurs de succès et leur transférabilité.

Dans sa comparaison de deux processus de restructuration en Belgique, Giseline Rondeaux (2013) en vient à la conclusion formulée dans l'étude de l'OIT selon laquelle les négociations sont importantes pour éviter les conflits. Selon ce même auteur, la réforme des services publics initiée en 2007 en Wallonie était différente sous bien des aspects de la réforme de l'administration fédérale menée en 2000 en



Belgique (appelée “réforme Copernic”). Cette dernière trouvait ses fondements dans la stratégie de la Nouvelle gestion publique, alors que la réforme wallonne était un “**projet identitaire modérément innovant** (néo wébérien)”. De par ses objectifs et son approche participative, la réforme wallonne n’a soulevé qu’une faible opposition parmi les salariés et elle n’a pas provoqué de crise identitaire dans le secteur public. À l’inverse, la “réforme Copernic” a été fortement dénigrée et a provoqué une crise identitaire, avec à la clef des risques de désidentification. Cet exemple vient étayer l’idée émise dans l’étude de l’OIT, selon laquelle **une mutation négociée peut contribuer** à éviter une crise identitaire et l’hostilité ouverte des salariés.

Wim Sprenger (2013) évoque un cas intéressant **d’innovation organisationnelle** qui a apparemment échappé aux conflits et problèmes habituels des restructurations dans le secteur public. *Buurtzorg Nederland* est une organisation qui s’appuie sur des équipes locales autonomes, lesquelles œuvrent dans le secteur des services sociaux, un secteur largement privatisé et réglementé par les pouvoirs publics. Ce cas particulier de services de soin à domicile semble offrir différents types d’avantages (coûts, qualité et conditions de travail/salaires), répondant ainsi avec succès aux multiples facteurs/pressions partiellement contradictoires énumérés par l’OIT et Anna Kwiatkiewicz, évoqués ci-dessus. Il serait particulièrement intéressant de procéder à une évaluation critique de cette action et de sa transférabilité vers d’autres domaines et d’autres pays. Est-il vrai que *Buurtzorg Nederland* “fait plus avec moins” sans que cela n’entraîne les conséquences habituelles (à savoir l’intensification du travail et/ou les réductions de salaire) ? Si tel est le cas, quels sont les services publics qui pourraient transférer (une part de) cette pratique innovante ? Des cas de modèles similaires existent déjà dans d’autres pays dans le secteur des soins à domicile.

Le **dialogue social** dans le cadre des restructurations du service public au niveau de **l’Union européenne** est sujet à controverse³. En tant que représentants européens des partenaires sociaux du secteur public, le CEEP (Centre Européen des Employeurs et Entreprises fournissant des services Publics) et la FSESP (Fédération syndicale européenne des services publics, EPSU en anglais) ont des vues très divergentes sur la question. Le CEEP considère qu’il est nécessaire d’adapter les services publics aux contraintes budgétaires, à l’évolution de la demande, à une main-d’œuvre vieillissante, etc., et que son propre rôle au sein de ce processus est essentiellement un rôle de veille. À l’inverse de cette approche plus contemplative, la FSESP soutient qu’il est urgent d’agir afin de sauver le Modèle social européen représenté par les services publics, et par conséquent qu’un dialogue social actif doit être instauré. Dans une certaine mesure, la Commission européenne renforce les facteurs de restructuration des services publics, mais elle ne fait pas d’efforts pour développer une politique

³ Cette section s’inspire du débat qui s’est déroulé lors de la discussion générale et de la table ronde (General Discussion and Roundtable) de l’atelier “RENEWALS: THE PUBLIC SERVICES, CRISIS, RESTRUCTURING AND SOCIAL DIALOGUE WORKSHOP”, qui s’est tenu à Bruxelles le 7 et 8 MARS 2013, avec la participation de Donald Storrie (Eurofound), Fernando Vasquez (DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de l’UE), Nadja Salson (FSESP) et David Anciaux (CEEP)..



commune de l'emploi public. Les espoirs en matière de réglementation européenne sont plutôt minces.

En tant qu'association d'employeurs et d'entreprises regroupant des acteurs nationaux œuvrant dans des conditions très différentes, le CEEP n'est pas intéressé par une réglementation contraignante sur les restructurations au niveau de l'UE. Son attitude "contemplative" s'explique du fait que le CEEP cherche à ménager aux Gouvernements nationaux et aux maîtres d'ouvrage des SIG (privés ou publics) une marge de manœuvre aussi large que possible. Cette marge de manœuvre fait également appel à l'approche actuelle qui consiste à essayer de "composer tant bien que mal les uns avec les autres".

L'attitude de la FSESP diffère du tout au tout : d'une part parce que les syndicats sont généralement plus intéressés par la gestion politique des activités économiques, et d'autre part parce que cette organisation syndicale considère les services publics comme un élément essentiel du Modèle social européen et comme d'anciens employeurs exemplaires, qui à l'époque montraient la voie en matière de stabilité contractuelle et de conditions de travail satisfaisantes, et étaient considérés comme le bastion du mouvement syndical.

La situation politique de l'UE et l'équilibre actuel des pouvoirs entre les Gouvernements, les maîtres d'ouvrage des SIG et les travailleurs/syndicats laissent à penser que les requêtes multiples et urgentes de la FSESP pour réguler les restructurations au niveau européen ne seront pas satisfaites. Néanmoins, nous pensons qu'il est légitime de se demander si **un accord cadre sectoriel** sur les restructurations serait souhaitable et possible. Mais n'en va-t-il pas de l'intérêt des gouvernements nationaux et des maîtres d'ouvrage des SIG de formuler un cadre européen afin d'éviter les risques identifiés par l'OIT ? Si l'on améliorait la prédictibilité et la transparence des ajustements, des conflits pourraient être évités. Un accord-cadre pourrait prévoir de meilleures solutions pour combiner les ajustements quantitatifs et les réformes structurelles. Une réglementation européenne pourrait définir certaines modalités de référence concernant le rôle futur des services publics en matière d'économie et de société. Les gouvernements nationaux veulent bénéficier d'une liberté d'action maximale, mais ils sont sur une pente descendante sans pouvoir dire jusqu'où cela va les mener. Un accord-cadre européen peut aider à préserver certaines caractéristiques fondamentales des services publics en tant qu'élément clé du modèle social européen, ce qui peut s'avérer important pour préserver le consensus social et politique dans les différents États membres (intérêt essentiel des gouvernements nationaux). Il est aussi de l'intérêt des gouvernements d'identifier et de protéger les groupes vulnérables afin d'éviter des problèmes sociaux et politiques majeurs.

Les arguments qui pourraient favoriser un dialogue social plus constructif aux niveaux national et européen sont à la fois nombreux et importants. Citons un accord-cadre européen sur la restructuration des services publics, des négociations sur les "points



déliçats” dans les États membres, ainsi que des initiatives des partenaires sociaux pour parer aux conséquences des restructurations. De nouvelles solutions faisant appel à l’innovation organisationnelle, ainsi que la protection des groupes vulnérables, sont d’une importance majeure et devraient être soumises au dialogue social.

Références⁴

Anna Kwiatkiewicz (2013) - *Les principaux facteurs de changement affectant les Services Publics* (voir ci-après)

Giseline Rondeaux (2013) - *Restructuration d’une administration régionale : principes, processus, perceptions et résultats* (voir ci-après)

Wim Sprenger (2013) - *Des soins de santé assurés par des équipes autonomes aux Pays-Bas, par Wim Sprenger* (voir ci-après)

ILO (2012) - *What adjustments in the public sector and what effects to be expected? (Présentation du projet et de ses principales conclusions ; présentation faite lors de la conférence intitulée “Adjustments in the public sector: scope, effects and policy Issues”, Bruxelles, 21-22 juin 2012)*

⁴ Toutes ces références sont en lien direct avec les discussions tenues lors de l’atelier intitulé “RENEWALS: THE PUBLIC SERVICES, CRISIS, RESTRUCTURING AND SOCIAL DIALOGUE WORKSHOP”, Bruxelles, 7 et 8 MARCH 2013, à l’exception de la référence OIT 2012.



Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Principaux facteurs de changement
affectant les services publics -
Réflexions sur les difficultés
de gestion des ressources humaines

par Anna Kwiatkiewicz (K.U. Leuven, Belgique)

D'après une étude du CEEP datant de mai 2010⁵, les services d'intérêt général (SIG)⁶ emploient plus de 64 millions de personnes dans les 27 pays de l'Union européenne, ce qui correspond à plus de 30 % de la main-d'œuvre de ces pays et contribue à hauteur de plus de 26 % à leur PNB. Des secteurs tels que l'électricité, le gaz, l'eau, les transports publics, les services postaux, les télécommunications, les chemins de fer, etc. comptent plus de 500 000 entreprises publiques qui proposent leurs services à un peu plus de 500 millions d'habitants, totalisant à elles seules plus de 150 milliards d'Euros d'investissements. Les SIG constituent un groupe très diversifié : certains sont publics, d'autres privés, et d'autres encore sont des entités à capitaux mixtes, œuvrant à différents niveaux : régional, national ou européen.

En termes d'emploi, les principaux secteurs de services publics sont les suivants :

- santé et services sociaux (33 % des SIG avec 20,5 millions de salariés) ;
- administration publique et Défense (24 % des SIG avec 15,4 millions de salariés) ;
- éducation (23 % des SIG avec 15 millions de salariés) ;
- transports publics, chemins de fer, services postaux, télécommunications (9,6 % des SIG avec 5,9 millions de salariés)⁷.

5 CEEP (2010), *Public Services – Supporting the Very Fabric of European Society*, Bruxelles, p.3..

6 Conformément à la définition proposée dans le projet "Mapping of the Public Services", il est indifféremment fait appel aux SIG ou aux prestataires de services publics..

7 CEEP, *op.cit.*



Les salariés des SIG sont relativement plus âgés (bon nombre d'entre eux ont plus de 50 ans ; en France par exemple, l'âge moyen des fonctionnaires est supérieur de trois ans à celui des salariés du secteur privé) et ils ont souvent travaillé longtemps pour le même employeur. Leur premier emploi est souvent le premier et le seul qu'ils n'aient jamais eu ; très souvent, le personnel des SIG a une expérience professionnelle qui se limite exclusivement aux services publics. Les personnels qui comptent de nombreuses années de service s'attendent à occuper leur poste jusqu'à la retraite ; quant à la promotion, elle dépend habituellement de l'ancienneté ou de la promotion interne. Dans certains SIG, la main-d'œuvre est essentiellement masculine, mais des tentatives sont faites pour attirer davantage de femmes (électricité, chemins de fer, transports publics et services postaux). Parallèlement, dans certains autres secteurs, ce sont les femmes qui sont majoritaires ; ces secteurs essaient alors d'équilibrer leurs effectifs en recrutant davantage d'hommes (éducation, santé et administration publique). Dans la plupart des cas, la main-d'œuvre des SIG est caractérisée par une prédominance d'hommes ou de femmes ou par la ségrégation des emplois ; par ailleurs, les SIG emploient un nombre important de travailleurs non qualifiés, semi-qualifiés ou de fonctionnaires. Le taux de syndicalisation dans les services publics est plutôt très élevé : il correspond à plus de 50 % des syndiqués de l'UE. Dans les services publics, les syndicats sont souvent bien organisés, impliqués dans les processus de changement et ils ont beaucoup d'influence.

Les difficultés auxquelles sont confrontés les SIG dans l'Union européenne sont nombreuses et complexes. Suite aux enquêtes menées en 2011 auprès des partenaires sociaux dans les différents secteurs (chemins de fer, soins de santé, éducation, électricité, services postaux, administration publique), il a été possible d'établir une liste de préoccupations communes ou spécifiques à chaque secteur. Parmi les problèmes communs aux SIG, citons :

- la libéralisation, la privatisation et la concurrence croissante ;
- les changements technologiques, qui influencent à la fois l'offre et la demande ;
- la sécurité des investissements ou des financements futurs.

Dans la majorité des secteurs, les préoccupations portent sur l'évolution constante de la demande, imputable aux tendances démographiques et aux attentes des usagers/clients (mis à part pour les services postaux et les chemins de fer), ainsi qu'aux problèmes environnementaux (mis à part pour l'éducation et les soins de santé).

Les préoccupations spécifiques à un secteur donné sont les suivantes :

- les modifications apportées au système de management, la décentralisation et la pression exercée sur les salariés en vue d'une plus grande efficacité (chemins de fer, éducation, administration centrale) ;
- la coopération régionale ou intersecteur (chemins de fer, transports publics, administration municipale) ;



- le vieillissement de la main-d'œuvre (éducation, santé) ;
- la responsabilité sociale (services postaux, transports publics) ;
- les fusions et acquisitions (électricité).

La tendance la plus préoccupante pour la main-d'œuvre des SIG est l'intensification du travail, qui peut avoir pour cause la libéralisation ou la concurrence accrue (chemins de fer, électricité), la demande en constante évolution des usagers/clients (soins de santé, services postaux) ou encore la structure organisationnelle (électricité, éducation). Qui plus est, des modifications importantes ont été apportées aux arrangements contractuels. Tous les salariés des SIG, et en particulier les nouveaux embauchés, ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire, et certains même ne seront jamais en mesure de l'obtenir. Dès lors, cela peut avoir des conséquences importantes, par exemple au niveau de la motivation, de la fidélisation ou du recrutement, en particulier lorsque la main-d'œuvre est composée de salariés ayant des statuts et des droits différents.

Procédons à présent à une analyse rapide pour comprendre comment les préoccupations communes ou spécifiques identifiées par les partenaires sociaux peuvent avoir un impact sur la main-d'œuvre des SIG⁸. La libéralisation a pour effet d'accroître la concurrence. Les concurrents ne sont pas seulement les entreprises privées ou les nouveaux venus sur le marché (qui rivalisent pour remporter des contrats), ce sont aussi d'autres services publics (qui rivalisent pour les ressources). Un tel environnement nécessite de la flexibilité et des compétences adéquates en management. La libéralisation tend également à transformer les services publics : des entreprises traditionnellement publiques passent peu à peu dans le giron privé ou sont absorbées par des multinationales publiques, un phénomène qui tend à se généraliser. Cette tendance a un impact important sur l'emploi : il en résulte des suppressions de postes et des modifications dans la structure des compétences. Dans le cas de SIG "libéralisés" (électricité, chemins de fer), la gestion des ressources humaines devient similaire aux solutions RH du secteur privé.

Les changements technologiques sont généralement associés à l'introduction d'e-services, ce qui a un impact profond sur l'organisation du travail et la planification de la main-d'œuvre, ainsi que sur les besoins en personnel et en formation. Pour fournir des e-services, il ne suffit pas seulement de savoir quels outils utiliser, encore faut-il savoir comment les utiliser. Qui plus est, les services innovants et intelligents nécessitent une approche plus interdisciplinaire, sans parler de la capacité à proposer des solutions complexes. Enfin, les utilisateurs souhaitent souvent être impliqués activement dans la conception de ces services et/ou pouvoir en personnaliser la fourniture.

Les capacités financières limitées mettent une pression plus forte sur les SIG. Obtenir

⁸ Cette analyse s'appuie sur l'étude d'A. Kwiatkiewicz (2011), *Change and its impact on human resources*, Bruxelles, p. 3 à 6.



le budget nécessaire n'est plus une certitude ; de plus en plus souvent, il faut trouver d'autres solutions pour financer les opérations quotidiennes. Les budgets étant réduits, la pression s'accroît : pour être efficace, il faut "faire plus avec des moyens identiques", quand ce n'est pas "faire plus avec moins". À cela s'ajoute la menace des réductions d'effectifs dans les services publics dans le but de réduire les dépenses publiques⁹. Résultat : un plus petit nombre de salariés devront faire face à une charge de travail plus lourde, avec des moyens financiers limités ; de surcroît, on attend d'eux qu'ils fassent preuve de flexibilité et d'esprit d'entreprise.

Le vieillissement de la population a deux conséquences : d'une part le vieillissement de la main-d'œuvre et d'autre part le vieillissement des usagers et clients des services publics, lequel oblige à modifier la nature des services proposés. Le management de salariés plus âgés implique une organisation du travail appropriée et la fourniture de programmes de formation ; ajouté à cela, il faut adapter à leurs besoins la motivation ainsi que les salaires et avantages complémentaires¹⁰. En outre, étant donné que l'âge moyen des salariés des services publics est assez élevé, ils seront nombreux à quitter la population active pour profiter de régimes de retraite encore disponibles et relativement favorables. Quant à proposer des services à des usagers/clients plus âgés, cela nécessite de "revoir" les services existants, d'en imaginer de nouveaux et de proposer une offre plus complexe et plus individualisée.

Pour satisfaire la demande de services complexes, il faut imaginer une offre où les services sont plus interdépendants et plus intégrés, et concevoir de nouveaux services, délivrés en collaboration avec des institutions partenaires, c'est-à-dire que de plus en plus l'aide sociale ira de pair avec la réhabilitation professionnelle. Mais pour opérer ces changements, il faut disposer de réelles compétences managériales : sortir des sentiers battus et innover, être capable de conclure des alliances et de développer des synergies¹¹.

L'adaptation au changement climatique nous a conduits vers une économie à faibles émissions de CO₂, ainsi qu'à des quotas d'émissions en CO₂, et elle a mis les énergies renouvelables sous les feux de la rampe. Pour certains prestataires de services publics, cela a eu des conséquences importantes, par exemple pour le secteur de l'électricité (la nécessité de réduire les émissions en CO₂ oblige à revoir le profil des centrales électriques) ou pour le secteur des chemins de fer (le train, étant un moyen de transport plus écologique que les véhicules à moteur, ouvre la voie à de nouvelles possibilités). Les technologies à faibles émissions de carbone ont un impact sur les niveaux de l'emploi et la structure des compétences dans les entreprises. Par exemple, dans le secteur de l'électricité, le nombre de postes à pourvoir dans les centrales à charbon est en baisse, alors que le nombre de postes qualifiés proposés dans

⁹ CIF OIT (2010), *The impact of the global economic crisis on public administration*, CIF OIT, Genève.
¹⁰ OCDE (2007), *Ageing and the Public Sector: Human Resource Challenges*, Paris.
¹¹ P. Bauby, M., Similie (eds.) (2010), *Public services in the European Union and in the 27 EU Member States*, project "Mapping of the public sector", CEEP, Bruxelles, p. 57-58.



les centrales nucléaires et éoliennes est en hausse. Les activités de production, de transmission et de distribution évoluent et de nouveaux besoins apparaissent tant dans les domaines du marketing que des services client¹².

Les partenaires sociaux sectoriels sont conscients du fait que les évolutions décrites ci-dessus influenceront les pratiques de gestion des ressources humaines dans leurs secteurs respectifs. Voici les initiatives prises jusqu'ici au niveau de chaque secteur pour limiter l'impact de ces changements sur les ressources humaines :

Secteur	Objectifs	Initiatives
Électricité	<ul style="list-style-type: none"> • Prévenir l'inadéquation des compétences induite par la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 • Se caler sur l'évolution démographique • Assurer le recrutement et la fidélisation des travailleurs qualifiés 	<ul style="list-style-type: none"> • Échanges informels (depuis 1995) et Comité sectoriel de dialogue social (2000) • Rapports sur les compétences et sur la formation tout au long de la vie (2002, 2003) • Évaluation de l'argumentaire en vue de la création d'un Conseil sectoriel européen des compétences (European Skills Council) (2012)
Soins de santé	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer le recrutement et la fidélisation d'une main-d'œuvre qualifiée dans le contexte d'un vieillissement de la main-d'œuvre et de la concurrence avec le secteur privé • Gérer efficacement la migration transfrontalière • Introduire une nouvelle organisation du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Échange informel (2000) et Comité sectoriel de dialogue social (2006) • Cadre européen sur le recrutement et la fidélisation (2010) • Code de conduite et suivi concernant le recrutement et la fidélisation transfrontaliers éthiques (2008)
Chemins de fer	<ul style="list-style-type: none"> • Évolution démographique – vieillissement de la main-d'œuvre • Recrutement et fidélisation dans le contexte d'arrangements contractuels évolutifs • Développement des compétences dans le contexte d'une pénurie de compétences 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité mixte (depuis 1972) et Comité sectoriel de dialogue social (1999) • Échanges sur les pratiques, les expériences et les solutions adoptées • Groupe de travail sur la certification de catégories spécifiques de salariés et sur leurs compétences

¹² ADAPT, SYNDEX, *Towards a low carbon electricity industry: employment effects & opportunities for the social partners*, material prepared for EPSU/EURELECTRIC/EMCEF, January 2011, p. 47.



Secteur	Objectifs	Initiatives
Services postaux	<ul style="list-style-type: none"> Recrutement et fidélisation Nouvelle organisation du travail, nouveaux outils et nouvelles techniques Faire évoluer les exigences en matière de compétences 	<ul style="list-style-type: none"> Échanges informels (depuis les années 1990) et Comité sectoriel de dialogue social (2010) Série de déclarations communes (2005-2011) Atelier conjoint d'experts sur la gestion des ressources humaines (2005).
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'attractivité du secteur afin d'attirer un pool de candidats qualifiés Recrutement et fidélisation Nouvelle gestion des établissements d'enseignement Nouvelles exigences en matière de compétences 	<ul style="list-style-type: none"> Échange informel (2009) et Comité sectoriel de dialogue social (2010) Groupe de travail sur le recrutement et la fidélisation Adoption d'une approche commerciale appliquée à la gestion des établissements scolaires Initiatives conjointes sur le stress et la violence tierce
Administration publique	<ul style="list-style-type: none"> Viellissement de la main-d'œuvre et réductions de postes Recrutement et fidélisation Nouvelles compétences en rapport avec les e-services 	<ul style="list-style-type: none"> Échanges informels (depuis les années 1990) et Comité sectoriel de dialogue social (2010) Série de déclarations communes (2005-2011) Atelier conjoint d'experts sur la gestion des ressources humaines (2005)

Source : Ce tableau s'appuie sur l'étude d'E. Voss et A. Kwiatkiewicz (2012), *Change in Public Services, Fora for the improvement of expertise in restructuring, rapport final, Bruxelles.*



Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Restructuration d'une administration régionale :
principes, processus, perceptions et résultats

par **Giseline Rondeaux (LENTIC, Belgique)**

Aujourd'hui, lors des différentes réformes envisagées et mises en place pour moderniser l'administration, l'accent est mis sur le marché avec une attention particulière apportée aux citoyens, désormais appelé "les clients" (Korunka et al., 2007; Thomas, 2012). Alors que les approches initiales de la nouvelle gestion publique étaient centrées sur l'efficacité, l'applicabilité et l'opportunité des pratiques managériales importées du secteur privé pour les appliquer aux institutions publiques (Ferlie et al., 1996), les réformes les plus récentes tentent à inclure d'autres objectifs tels que la gestion de la qualité, la transparence et l'orientation client (Meier & O'Toole, 2007; Lapsley, 2008).

Cet article traite essentiellement de la réforme de l'administration wallonne en Belgique. Ce processus de modernisation a débuté vers le milieu de l'année 2007. Partiellement inspirée de la "Nouvelle gestion publique", cette modernisation impliquait une restructuration organisationnelle ainsi que de nouveaux principes de management et de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines. Comparée à la réforme Copernic lancée en 2001 au niveau de l'État fédéral belge, la réforme wallonne apparaît comme modérée en ce qui concerne les principes de nouvelle gestion publique, et elle peut être qualifiée de réforme "néowébérienne".

Après un bref exposé des principes de cette réforme, nous nous proposons de décrire sa mise en œuvre, caractérisée par un processus participatif au cours des différentes étapes des restructurations. En effet, les fonctionnaires étaient impliqués à la fois dans la réflexion de cette réforme, puisqu'elle a démarré avec la mise en place de groupes de travail, et dans sa mise en œuvre, qualifiée de "faite maison" par l'administration elle-même car elle n'était pas pilotée par des consultants ou par des hommes politiques. Il s'agit là d'une autre différence avec la réforme Copernic.



La réforme wallonne a débouché sur la fusion de deux ministères qui n'ont plus formé qu'une seule administration matricielle, comprenant un Secrétaire général (chargé de la coordination, des projets stratégiques et transversaux, de l'audit et de la communication), deux départements transversaux (en charge du personnel et des affaires juridiques, des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des questions budgétaires, de la logistique et du patrimoine immobilier) et sept départements opérationnels (dont les compétences régionales s'étendent aux domaines suivants : les routes, les voies d'eau, l'énergie, l'agriculture, l'emploi et la recherche, etc.). Ces départements sont dirigés par des cadres contractuels (pour une durée déterminée de cinq ans). Ces derniers sont tenus de respecter une lettre de mission qui détaille les objectifs à atteindre et fixe une obligation de résultats. Des pouvoirs importants leur sont conférés et ils disposent d'une grande latitude décisionnelle. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, cette réforme met l'accent sur le mérite et les performances individuelles, et elle encourage le développement des compétences.

Entre février et avril 2010, nous avons mené une enquête au sein de cette administration. Nous avons d'abord organisé des entretiens exploratoires avec 10 acteurs clés (autorité stratégique, attaché de cabinet du Ministre des Affaires Intérieures et de la Fonction publique, représentants des organisations syndicales) et pris connaissance de divers documents internes relatifs à l'administration régionale et à sa modernisation. Ces acteurs ont été interrogés dans le cadre d'entretiens semi-directifs d'environ une heure, structurés autour des thèmes suivants : les principes sous-jacents de la réforme, sa mise en œuvre, les aspects de la réforme susceptibles d'évoluer (organisation du travail, management, GRH, relations à l'acteur politique).

Nous avons ensuite élaboré un questionnaire sur la perception du processus de modernisation et sur l'identification organisationnelle. Ce questionnaire a été envoyé par voie électronique à un échantillon aléatoire de 2000 fonctionnaires. L'enquête a été administrée au travers d'une base de données sur Internet dans laquelle les répondants ont eu la possibilité d'encoder directement leurs réponses.

Au terme d'un délai de deux mois (durant lequel deux rappels ont été envoyés), nous avons reçu un total de 928 questionnaires exploitables, soit un taux de réponse de 46,4 %. Nous avons procédé à une analyse statistique classique, assistée par ordinateur, au moyen du logiciel SPSS (s'appuyant sur des tableaux de contingence et sur une analyse des correspondances multiples (ACM) utilisant une analyse d'homogénéité).

Cette enquête a révélé trois aspects spécifiques :

I. Les représentations du travail au sein de l'administration en regard de son évolution, et le degré d'identification à l'institution dans ce contexte.



2. La perception de la modernisation et le rôle de la hiérarchie dans cette perspective.

3. Les identités représentées au sein de l'institution. Nous montrons notamment que la majorité des positions ne font pas l'unanimité, ces divergences portant principalement sur la valeur de la modernisation et sur sa mise en œuvre.

D'un point de vue transversal, ces divergences trouvent leur origine dans la politisation de l'administration (fortement perçue et tout aussi décriée) ainsi que dans la mise en œuvre du processus de modernisation (qualifié d'inopérant, peu cohérent, perçu comme un retour en arrière, peu transparent et artificiellement participatif). La gestion des ressources humaines est jugée peu transparente (notamment en ce qui concerne la nomination des responsables ou la statutarisation¹³) ; quant au management, outre la politisation dont il est taxé, il est perçu comme incompetent, et considéré comme peu apte à motiver le personnel. Ces divergences ne sont pas exprimées de façon virulente et ne semblent pas générer des positions fortement tranchées au sein de l'institution.

La mise en œuvre des réformes inspirées par la nouvelle gestion publique implique, à ce niveau, à la fois une transformation du contexte (en termes d'organisation, de gestion des ressources humaines et de management) et une redéfinition de l'identité organisationnelle institutionnalisée. Il est donc indispensable d'analyser comment les intéressés se positionnent par rapport à cette nouvelle identité de l'organisation et comment la perception du changement dans cet environnement peut également affecter leur identification à l'institution.

Néanmoins, les divergences paraissent plutôt modérées et elles ne conduisent pas à une crise d'identité ou à une désidentification, comme ce fut le cas lors de la réforme Copernic entreprise au niveau de l'État fédéral belge.

Cette différence de résultat en termes de processus d'identification et de gestion du changement peut être associée au processus de mise en œuvre et au contenu même de la réforme.

Nous faisons état de quelques points de comparaison entre le processus de réforme de l'administration wallonne et la réforme Copernic de l'État fédéral.

Au travers de notre analyse, nous avons souhaité démontrer qu'il existe des logiques identitaires différentes au sein de l'institution. Notre analyse fait également état d'une variété de positions par rapport au contexte, ce qui conduit à des perceptions discordantes ou cohérentes selon la logique identitaire à laquelle les salariés adhèrent. Ces résultats mettent en lumière l'importance du contexte et de la perception lors du processus d'identification organisationnelle. Pour conclure cette étude, nous faisant part de quelques réflexions sur les processus d'identification et de gestion du changement lors des réformes (post-NGP).

13 *Processus de l'administration publique permettant à un fonctionnaire de devenir "statutaire", autrement dit de se voir attribuer le plus haut degré de sécurité.*



Bibliographie

Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford : Oxford University Press.

Korunka, C.; Scharitzer, D.; Carayon, P.; Hoonakker, P.; Sonnek, A.; Sainfort, F. (2007) "Customer orientation among employees in public administration: a transnational longitudinal study", *Applied Ergonomics*, 38(3), pp. 307-315.

Lapsley, I. (2008) "The NPM agenda: back to the future", *Financial Accountability & Management*, 24, pp. 77-96.

Meier, K.J. ; O'Toole, J. (2007) "Modelling public management. Empirical analysis of the management-performance nexus", *Public Management Review* 9(4), pp. 503-527.

Thomas, J.C. (2012) *Citizen, Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management*, NY : Sharpe.



Restructurations dans les services publics : quelques considérations générales

Des soins de santé à la personne
assurés par des équipes autonomes
aux Pays-Bas (Buurtzorg) :
une expérience réussie et en pleine expansion
par Wim Sprenger, Opus 8, Pays-Bas

De petites équipes dans un secteur taylorisé – Des soins de santé à domicile de plus en plus prisés

Aux Pays-Bas, cela fait déjà de nombreuses années que les soins de santé sont en partie privatisés. La plupart des hôpitaux et des hôpitaux universitaires sont encore gérés par l'État, mais de nombreuses cliniques privées ont ouvert leurs portes ces dernières années. Le gouvernement contrôle le prix des soins médicaux administrés par les médecins ainsi que la fourniture des médicaments (pharmacies), même si la plupart de ces services sont assurés par des prestataires privés.

Les soins à domicile et les soins dispensés aux personnes âgées sont relativement plus privatisés. L'État a encore son mot à dire sur les grands principes, sur le niveau général des salaires et sur le système qui sert à financer ces activités. C'est lui qui décide quels seront les financements pris en charge par la collectivité (par une taxe ou par obligation de prendre une assurance).

Toutefois les compagnies privées sont autorisées à pénétrer le marché, à répondre à des offres publiques lancées par les autorités publiques locales et à concurrencer ces dernières en termes de prix et de qualité.

En ce qui concerne les soins à domicile, cela s'est traduit par une taylorisation de ce type d'activité et par le développement d'organismes de taille très importante, proposant des soins et employant des aidants occasionnels et des agents d'entretien pour prendre en charge les clients. Cette industrialisation des services de soins (à



domicile) a donné lieu à de vastes débats sur la qualité et la pérennité des soins professionnels. Avec la crise économique, le débat a pris de l'ampleur car le Gouvernement et les autorités locales ont réduit les aides destinées aux clients suite à l'adoption de politiques d'austérité. Les perspectives d'avenir semblent plus sombres encore maintenant que la nouvelle coalition gouvernementale des libéraux et des sociaux-démocrates a décidé de revoir une nouvelle fois les budgets à la baisse. Les personnes souffrant de maladies chroniques ou de handicaps dus à l'âge se sont vus répondre qu'ils devraient désormais faire appel à leur famille ou à des soins non professionnels.

En 2006, Jos de Blok, un ancien professionnel de la santé, mécontent de la mauvaise qualité et de l'inefficacité des services de soin conventionnels, crée Buurtzorg (ce qui signifie "soins de proximité"), pour pallier ces manques. En tant que directeur d'un organisme de soins à domicile, il avait d'abord tenté, mais sans succès, de faire évoluer les institutions existantes. *"À cette époque, la crise n'avait pas encore éclaté, mais je savais qu'il n'était pas possible de continuer ainsi. Aux États-Unis, on parle de "bulle des soins de santé" ; c'est un système qui crée des mesures d'incitation pour favoriser une consommation croissante des soins, les organisateurs étant à distance de leurs clients et occupés à assurer la pérennité de leur activité. De plus, à l'avenir, dans les pays européens la situation du marché du travail ne va pas s'améliorer. Il n'y aura pas suffisamment de professionnels pour assurer les soins de santé en raison du vieillissement de la main-d'œuvre et des professionnels qui désertent la profession, découragés par l'impossibilité de préserver et de développer leurs compétences professionnelles au sein de ces vastes institutions industrialisées."*

Huit principes pour des équipes soignantes locales autonomes

De Blok et un groupe de sympathisants ont créé Buurtzorg, qui s'appuie sur 8 principes :

Les salariés de Buurtzorg gèrent leur activité en veillant à respecter le principe de l'indépendance des soins (1), afin de trouver une solution avec le client et sa caisse de sécurité sociale pour que la personne puisse (2) se passer de cette assistance aussi tôt que possible. Celle-ci sera fournie par un aidant ayant un haut niveau d'expérience. Le client doit sentir qu'il est l'objet d'attention et de considération. La (3) relation personnelle qui lie l'aidant au client est la pierre angulaire de Buurtzorg.

Dans la structure organisationnelle de Buurtzorg, les équipes locales autonomes sont l'élément dominant (4). Elles s'appuient sur des (5) applications de technologie de l'information et de la communication (TIC) innovantes et sont épaulées par des assistants au niveau régional. Il n'existe (6) pas de management pour contrôler et organiser les soins. Le bureau central d'Almelo (à l'est du pays, là où Jos de Blok



a démarré son entreprise) vient en aide aux équipes lorsqu'il s'agit, par exemple, d'évaluer la situation ou les besoins des clients, ou d'apporter des précisions à cet égard, d'indiquer les spécificités de leur assurance maladie, ou encore de répondre aux appels d'offre des municipalités, de remplir un contrat de travail ou de gérer l'administration client. Le principe de base est de (7) "faire simple". Le système doit reposer sur la confiance (8) et non sur un contrôle préventif du management.

Buurtzorg compose et aide à mettre en place les équipes autonomes constituées de 5 à 12 professionnels, chaque équipe étant affectée à un quartier ou à un secteur, et ayant pour mission de prodiguer les meilleurs soins à des patients ou à des personnes âgées. Chaque équipe est joignable 24 heures sur 24 par les clients. Toutes ont été formées pour réagir en permanence aux appels des clients et savoir quel médecin ou quel hôpital contacter en cas de besoin. Une fois enregistré, le client est pris en charge non pas par un soignant chaque fois différent dépêché par un organisme tentaculaire mais par un petit nombre de professionnels (1 à 5). Ce nouveau modèle de services à la personne tend à combiner les intérêts des patients et ceux des professionnels. La coopération avec d'autres professionnels du quartier ou du secteur est une priorité. Cela devrait, à terme, permettre de faire des économies car, en étant capables d'anticiper des besoins spécifiques, les équipes évitent le recours ultérieur à des soins très coûteux.

Une entreprise rapidement florissante

Dès sa première année d'existence, en 2007, Buurtzorg comptait 57 salariés répartis dans 13 équipes, et 540 clients. Deux années plus tard, Buurtzorg employait 2100 salariés pour 215 équipes. En 2010, un peu plus de 300 équipes autonomes se partageaient les 3000 salariés de l'entreprise. Fin 2011, ce sont 4300 salariés qui se répartissaient dans 410 équipes. Enfin, au printemps 2013, les effectifs approchaient les 6000 salariés – dont 95 % de femmes – pour 545 équipes. Ces travailleurs sont couverts par un contrat collectif sectoriel et bénéficient de facilités de formation pour améliorer leurs compétences professionnelles.

Pendant les premières années, la principale catégorie de salariées comptait des infirmières expérimentées de 50 ans et plus. Parmi elles, se trouvaient des responsables d'équipes qui avaient "fui les établissements de santé en raison de la frustration qu'elles ressentaient, et qui voulaient à présent exercer leur profession en gérant elles-mêmes leur activité" (Entrevue de Jos de Blok, 2013). Récemment, un nouveau groupe de travailleurs est venu grossir les effectifs de l'entreprise : des jeunes, issus de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) de l'enseignement supérieur.

Chaque mois, Buurtzorg embauche entre 100 et 150 salariés et compte en moyenne 10 nouveaux districts d'intervention. Si le nombre d'équipes croît, c'est en partie parce que certaines équipes décident de se scinder. Cinq pour cent (5 %) des employés quittent l'entreprise chaque année, soit en raison de leur âge soit parce



qu'ils souhaitent faire évoluer leur carrière. Le taux d'arrêts maladie a augmenté de 3,9 % en 2010 à 4,4 % en 2011, mais il est encore très nettement inférieur au taux de 7 % relevé dans le secteur des soins de santé en général.

Les relations avec les médecins locaux sont en général bonnes et fructueuses. En revanche, la coopération avec les hôpitaux est plus difficile. Les "points de transfert", c'est-à-dire les départements qui organisent le transfert de l'hôpital vers les soins à domicile, comptent parmi leur personnel des salariés issus d'entreprises prestataires de soins à domicile "classiques" qui préfèrent encore orienter les clients vers leurs institutions. Mais cela n'a pas empêché le chiffre d'affaires de Buurtzorg d'augmenter de façon exponentielle d'un peu plus de 1 000 000,00 € en 2007 à 129 000 000,00 € quatre ans plus tard. Et l'on prévoit encore un doublement du chiffre d'affaires pour 2013. Les coûts horaires sont relativement élevés pour les prestataires d'assurance et pour l'État (AWBZ, Loi générale sur les dépenses médicales exceptionnelles). Toutefois, le temps passé par client est inférieur au temps moyen du secteur, et ce pour les deux raisons suivantes :

- Les frais généraux sont très peu importants étant donné que le siège de la société n'emploie que 25 salariés, plus 20 autres associés à la "chaîne des intervenants" (principalement des coaches et des conseillers) – 99 % des salariés travaillant en équipes autonomes et étant directement productifs. Bien que chaque équipe soit disponible 24 h/24, la productivité par équipe est en moyenne élevée : 57,9 % en 2011, avec une hausse prévue jusqu'à 60 % dans les années à venir. Pour un tarif horaire de 55,50 €, des soins très spécialisés peuvent être dispensés par chacune des équipes.
- Le nombre d'heures de soins par client est inférieur à la moyenne, en particulier en ce qui concerne les soins administrés aux 3000 patients en fin de vie, suivis chez eux en 2011. Il s'avère que les équipes de Buurtzorg n'entrent pas dans les critères officiels quant à la quantité de soins nécessaires ; en général, les équipes passent plus de temps avec un client dans la phase initiale (visite à domicile avec plus d'un membre de l'équipe, évaluation par l'équipe de l'assistance nécessaire, enquête préliminaire sur les réseaux d'aide éventuels – famille, voisins, amis, soignants professionnels du quartier ou du secteur comme les médecins, ou encore institutions spécialisées). Toutefois, les équipes tendent à être moins chères en nombres d'heures passées par client étant donné qu'elles s'appliquent à maintenir auprès de celui-ci une interdépendance entre différents intervenants – entre familles et réseaux locaux –, et à limiter ses propres services à ceux qui sont strictement nécessaires ou demandés par le client.

En 2009, Ernst & Young a analysé le modèle d'entreprise et les performances de Buurtzorg qui, à l'époque, était encore une petite entreprise.



Voici ses principales conclusions :

1. Buurtzorg fournit des soins de santé plus efficaces et plus rentables que les prestataires de soins classiques (“de meilleurs soins”), car cet organisme passe moins d’heures par client, a des temps de cycle plus courts et diminue les “soins de crise” non prévus.

2. Buurtzorg organise également des soins de santé “moins chers” plus efficaces et plus rentables en raison d’une meilleure productivité, de frais généraux moins élevés, d’un faible taux d’arrêts maladie et d’un taux réduit de renouvellement du personnel (Ernst & Young, 2009).

En 2012, Buurtzorg s’est vu décerner pour la seconde fois consécutive le titre de “Meilleur employeur du pays” dans la catégorie des institutions employant plus de 1000 travailleurs. Ces derniers ont attribué une note de 9 sur 10 au critère de “satisfaction”, allant même jusqu’à 9,7 pour l’“implication”.

Récemment Buurtzorg a ajouté de nouvelles prestations à la gamme de ses services, en adéquation avec les compétences de ses équipes :

- des services d’aide à la personne pour les tâches quotidiennes, comme les courses, la vaisselle, la promenade du chien, le nettoyage des vitres, du balcon, etc., dispensés à un tarif forfaitaire (Buurtzorg Nederland 2013)
- des services d’assistance Jeunesse
- une aide psychiatrique au niveau local

Principes de base des soins de santé dispensés par une équipe (les données des deux paragraphes suivants s’appuient sur le rapport van Dalen, 2012)

Buurtzorg Nederland n’a jamais procédé, et ce depuis ses débuts, à un contrôle ou à une gestion hiérarchisée de ses équipes. En fait, au sein de chaque équipe, ce contrôle s’appuie sur deux éléments :

1. Un accord-cadre et des directives qui président à la création de chaque équipe
2. Le respect des “règles du jeu” pour Buurtzorg dans son ensemble

Pendant deux ans (2008-2010) van Dalen a participé au développement de Buurtzorg ; il résume ainsi les règles du jeu :



- un mélange de compétences (niveau 3 à 5, infirmiers/infirmières et aides-infirmiers/aides-infirmières).
- une équipe de 12 membres au maximum – si d'autres personnes viennent s'adjoindre à l'équipe, celle-ci doit se scinder ou une nouvelle équipe est formée pour prendre en charge un nouveau territoire local.
- 40 à 60 clients pour une population de 15 000 à 20 000 habitants, dont au moins 17 % ont plus de 65 ans.
- l'équipe doit être en mesure de prodiguer l'ensemble des soins infirmiers et de santé dont la population a besoin, y compris les traitements techniques médicaux autorisés ; elle est responsable de l'organisation et de la justification des doses médicamenteuses jusqu'à la fin des soins, et coopère avec les médecins locaux et entretient un contact étroit avec les hôpitaux, d'autres institutions et prestataires de soins de santé (non institutionnels).
- tous les membres de l'équipe sont responsables de la coordination du travail.
- les équipes se répartissent les tâches et les activités
- chaque équipe est tenue d'organiser des réunions régulières (pour discuter des clients, du planning, de la coopération entre équipes, de la coopération avec d'autres parties prenantes, de l'organisation du travail).
- les équipes organisent des sessions d'intervision pour mener une réflexion sur des cas, parfois difficiles, voire des dilemmes, et évaluer leur rôle dans de telles situations.
- les équipes élaborent un plan annuel (pour définir le type d'activités à prévoir, le niveau de compétences requis, la formation à envisager pour les membres de l'équipe, l'organisation des soins, les solutions à apporter aux problèmes rencontrés).
- les membres de l'équipe doivent veiller à pérenniser et améliorer leur niveau de compétences (qualifications personnelles et perfectionnement professionnel) ; les équipes peuvent dépenser jusqu'à 3 % du montant de leur salaire en formation et perfectionnement, soit 1 % en cours classiques et 2 % comme ils l'entendent.
- pour être productive, une équipe stable et expérimentée doit être opérationnelle 55 % à 60 % de son temps. Des consignes sont donc nécessaires pour améliorer la productivité d'une équipe en place pour atteindre ce standard de productivité à 55 – 60%.



• au sein de l'équipe, la prise de décision est consensuelle ; l'ensemble de l'équipe est tenue responsable de ses résultats (les coaches régionaux qui encadrent les équipes les aident dans ce sens : une décision consensuelle peut être temporaire, puis réévaluée et éventuellement modifiée. Voici, à ce propos, le témoignage d'une infirmière : *"Dans mon poste précédent, le responsable prenait sa décision après nous avoir consultés. La décision portait souvent sur une longue période de temps. Si certains n'étaient pas d'accord, ils ne se conformaient pas à la décision. Moi non plus, d'ailleurs. Ici, ce qui est intéressant, c'est que nous nous mettons d'accord sur une question, puis nous voyons si ça fonctionne dans la pratique. Si c'est le cas, pas de problème. Sinon, nous pouvons toujours apporter des ajustements. Quand la responsabilité vous incombe, vous faites vos propres choix et vous tenez à les honorer."*

Rôle et position des coaches

Les coaches régionaux n'ont pas de position hiérarchique par rapport aux membres des équipes. Leur soutien porte sur cinq axes majeurs :

- une aide pratique au début, au moment de la composition d'une équipe (toutefois la décision quant à la sélection d'un nouveau membre incombe uniquement à l'équipe) ;
- un soutien visant à renforcer les processus d'équipe ;
attirer l'attention des équipes sur leurs problèmes alors que leurs membres ne s'en sont pas (encore) rendus compte (la tendance à une facturation horaire des équipes, comment corriger cette dérive en améliorant l'efficacité des équipes, déceler les tensions latentes au sein d'une équipe et soumettre les problèmes à la discussion) ;
- amener une équipe à réfléchir sur son travail et son comportement pour les confronter à la vision de de Buurtzorg, sans pour autant pousser ou forcer l'équipe à modifier ses orientations ;
- enfin, encourager une équipe à prendre ses responsabilités lorsque des problèmes personnels surgissent en son sein (nécessité de prendre les mesures légales qui s'imposent en cas de longue maladie de l'un des membres d'une équipe ; envisager les solutions possibles lorsqu'un conflit éclate au sein d'une équipe, en transférant la personne ou les personnes vers une autre équipe ou en leur trouvant un emploi en dehors de Buurtzorg).

Commentaire d'un coach : *"Désormais, je n'agis plus du tout comme avant, lorsque j'étais responsable d'un service de soins de santé ; même mon apparence a changé. Bien que, d'une certaine façon, j'ai pris plus de distance avec l'équipe que je soutiens, je me sens maintenant beaucoup plus concerné par les enjeux."*



Le rôle du siège

Le siège de Buurtzorg, à Almelo, met à disposition des équipes les services et le savoir-faire nécessaires. Depuis 2008, un réseau virtuel a été mis en place. Le site Buurtzorgweb est accessible à toutes les équipes et à chacun de leurs membres. Dernières informations, conseils pratiques, décisions des équipes et savoir-faire utile, toutes ces données peuvent être partagées. Internet facilite le travail des équipes, tant du point de vue des tâches administratives que des responsabilités formelles. Une fois qu'un client est suivi par une équipe et reçoit sa fiche technique, une copie est envoyée au siège de la société. À partir de là, les différents commanditaires externes sont identifiés et notifiés. Les membres de l'équipe enregistrent le nombre d'heures passées auprès du client sur le site Buurtzorgweb et Almelo saisit ces données dans des déclarations. Chaque mois, chaque employé peut accéder aux données de productivité de toutes les équipes. Celles-ci peuvent ainsi comparer leur taux de productivité. De cette façon, les moins performantes peuvent s'ils sont volontaires, les rencontrer pour savoir comment améliorer leur productivité et leurs temps enregistrés. Grâce à Internet, les équipes ont également accès aux forums de discussion, peuvent bénéficier d'échanges de connaissances ou exploiter des réseaux de relations.

Le travail de l'administration centrale à Almelo part de ce principe : "C'est l'activité des équipes qui prévaut" ; autrement dit, les administrateurs doivent pouvoir être contactés par n'importe quel membre d'une équipe, être réactifs et rechercher des solutions adaptées aux processus de travail quotidiens des équipes.

Buurtzorg essaie de faire en sorte que le personnel d'encadrement soit sollicité le moins possible afin d'aider ou inciter les équipes à :

- résoudre elles-mêmes leurs problèmes et à y apporter des solutions ;
- trouver des solutions pour chaque situation au lieu de s'en remettre à une politique générale élaborée au niveau de l'entreprise et qui s'appliquerait à toutes les équipes ;
- adapter leur prise de décision : au cas où une solution ne produirait pas les effets escomptés, les équipes doivent pouvoir agir directement.

Dialogue social – autonomie et loi sur les comités d'entreprise

De façon générale, les syndicats sont favorables au concept développé par Buurtzorg Nederland. Améliorer la qualité du travail et le perfectionnement des soignants ou aides-soignants est certainement en adéquation avec ce que défendent les cadres et adhérents syndicaux en la matière . De même, une tendance semble se confirmer : cesser de créer des organismes de soins de santé toujours plus gros et plus taylorisés.



En outre, le salaire des travailleurs de Buurtzorg est aligné sur les salaires préconisés par la convention du travail sectorielle négociée par les syndicats, et ils financent eux-mêmes leur formation et leur perfectionnement. De façon générale, chez Buurtzorg, les nouveaux embauchés obtiennent un contrat de travail à durée déterminée après leur deux premiers mois, ce qui leur assure plus de sécurité que dans les autres organismes.

Mais il y a aussi des réactions critiques. Le fait que les salariés eux-mêmes soient responsables de la répartition et de la quantité des soins à dispenser peut être un point négatif. Lors d'une réunion syndicale, les réactions sur Buurtzorg ont été positives, toutefois renforcer le rôle et l'influence des clients a également été considéré comme quelque peu problématique pour ces travailleurs de la santé : "En même temps que le client et sa famille, vous pouvez décider ce qui est un soin responsable à un certain moment. De nos jours, nous constatons que les clients, mieux organisés, veulent avoir leur mot à dire. Le syndicat devrait définir une politique face à ces évolutions. Ne pas se positionner complètement contre. Mais agir ensemble." (CNV PubliekeZaak, 2012)

Les équipes autonomes encadrées par des équipes de support restreintes ont également montré qu'il leur était quelque peu difficile de se tenir au courant de la réglementation sur les comités d'entreprise. Étant donné qu'il revient à ses équipes de régler la plupart des problèmes relatifs à l'organisation de leur travail, Buurtzorg ne s'est pas prononcé pour un comité d'entreprise classique, qui dialogue avec la direction. Au lieu de cela, quatre fois par an, des réunions organisées par les salariés ont lieu au niveau régional, où ils discutent des évolutions actuelles ou à venir. Buurtzorg affirme que ce mode opératoire est en parfaite adéquation avec des obligations légales. Toutefois, certains syndicalistes considèrent qu'il s'agit là d'un l'affaiblissement des pouvoirs des salariés et du rôle des comités d'entreprise en général.

Internationalisation du modèle

Le 1er décembre 2011, Buurtzorg Nederland a présidé à la création d'une antenne suédoise inspirée de l'exemple néerlandais. GrännvardSverige AG, établie à Bälsta (<http://www.grannvard.se>), semble bien partie. Cette année, 10 équipes suédoises autonomes seront déployées.

Des initiatives ont été lancées aux États-Unis et au Japon, à l'instar de l'exemple suédois. Le directeur, Jos de Blok espère que l'expérience se concrétisera dans ces pays dès 2013 ou 2014.



Conclusions

Les équipes locales autonomes dédiées aux soins de santé, comme celles mises en place par Buurtzorg Nederland, tendent non seulement à améliorer la qualité du travail et la satisfaction qu'en tirent les professionnels eux-mêmes, mais apparemment elles semblent également satisfaire davantage les clients et leurs familles, notamment en les rendant moins dépendants de ces soins, qui s'avèrent plus efficaces et moins onéreux sur le long terme. Ces effets ne sont pas la conséquence d'une disponibilité exagérée ni de l'embauche de salariés moins qualifiés, de salaires horaires médiocres ou de conditions de travail annexes peu satisfaisants. Avec ses équipes locales pluriqualifiées maîtres de leurs décisions et ses frais généraux minimes, le cas Buurtzorg peut sembler-il être considéré comme une solution et un exemple à suivre alors que dans les services publics les niveaux de qualité et de qualification ne cessent de baisser et la fragmentation des soins de se poursuivre, en réponse à la crise et aux restructurations.

Les syndicats se montrent favorables à cette initiative, mais ils y voient également quelques dangers, notamment en ce qui concerne les réunions de travailleurs qui en sont venues à remplacer le comité d'entreprise ; ce glissement est en effet considéré comme une menace pour le système. Malgré cela, chaque mois, de nombreux syndicalistes rejoignent les équipes de Buurtzorg. On peut s'attendre alors à ce que leur contribution aux soins de santé en termes de politique syndicale ne soit pas négligeable.

Références

Buurtzorg Nederland, Jaardocumenten 2007, 2008, 2009, 2010 & 2011, Almelo.

Buurtzorg Nederland, *Buurtdiensten, het zusje van buurtzorg – voor hulp in en omhuis (Neighbourhood Services, the little sister of Buurtzorg – for help in and around home)*, 2013.

CNV Publieke Zaak, *Verslagbijeenkomstverantwoordezorg, 26012012 (CNV Public sector union, Report on meeting responsible care 26-01-2012)*.

Dalen, Annemarie van, *Out of the shade of the care system, How Buurtzorg Nederland organises care*, 2010, Den Haag, Boom Lemma uitgevers.

Dalen, Annemarie van, *Innovation of Care, On governing and organising differently*, December 2012, thesis, Den Haag, Boom Lemma uitgevers.

Ernst & Young, *Business Case (mBC) Buurtzorg Nederland*, June 2009.



Huybers P., *Neighbourhood care: better home care at reduced cost*, Interlinks 2012.

L.Tabak, *The rediscovery of the nearby care*, 15 April 2011, VNG Magazine.

Zorgvisie, *Buurtzorg exports concept to Sweden*, 11 November 2011.



2ème partie

Mobilité et transitions professionnelles

Analyse transverse
Articles



Mobilité et transitions professionnelles

Analyse transverse

Gernot Muhge (IAT, Allemagne)
et Lars Walter (Université de Göteborg, Suède)

Introduction

Les secteurs publics de nombreux pays européens ont ceci en commun : historiquement, ils se caractérisent par une sécurité de l'emploi élevée et une préférence pour une transition professionnelle interne lors des restructurations. Cela tend à prouver que les salariés du public sont encore dans une situation où leurs employeurs se sentent plus responsables de la sécurité de l'emploi que ne le sont les employeurs du privé pour leurs salariés ayant un poste comparable, comme c'est le cas par exemple en Allemagne. Toutefois, cette situation semble davantage tenir à l'histoire et aux traditions du secteur public plutôt qu'à un cadre législatif ou à des négociations collectives. En raison de cela, et comme le montrent des exemples tels que le Portugal, **cette norme historique de sécurité de l'emploi élevée dans le secteur public pourrait bien être remise en question** par des événements extérieurs. Les initiatives de restructuration du secteur public sont légitimées par la pression extérieure et sont menées sur le modèle des pratiques du secteur privé en la matière : ainsi, la crise économique récente a changé la façon de mener les restructurations dans le secteur public portugais (Peixe, 2013). Qui plus est, une telle évolution peut être accompagnée de certaines des critiques émises à l'encontre du haut niveau de sécurité de l'emploi des secteurs publics, qui induit des effets négatifs sur les salariés, comme par exemple des effets d'enfermement, la segmentation des salariés sur le marché du travail interne par un chômage caché et finalement la stigmatisation des salariés du public. Cependant, entre le modèle traditionnel de protection élevée de l'emploi et de transition professionnelle sur le marché du travail interne, et une approche libérale orientée marché envers les restructurations à l'image du secteur privé, un troisième modèle européen a émergé. Ce dernier met moins l'accent sur la sécurité de l'emploi des salariés du public pour se concentrer plutôt sur la mise en place d'une aide à la transition vers de nouveaux emplois, utilisant pour ce faire les services et l'assistance des comités de sécurité de l'emploi et des unités de redéploiement.



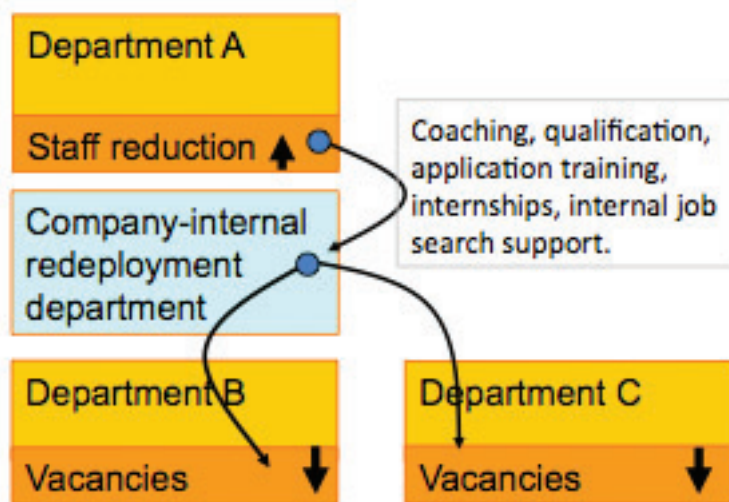
Les comités de sécurité de l'emploi

La Suède est probablement le pays européen où les comités de sécurité de l'emploi sont le plus systématiquement mis à contribution pour faciliter les restructurations et fournir des mesures de transition dans le secteur public. Le système suédois est basé sur les conventions collectives entre partenaires sociaux. Ces accords sur la sécurité de l'emploi, négociés entre les partenaires sociaux, sont des accords-cadres qui précisent comment devraient se passer les restructurations dans leurs segments de marché du travail respectifs. En Suède, il existe au total 28 conventions collectives sur la sécurité de l'emploi, qui couvrent pratiquement tous les secteurs du marché du travail. Ces documents témoignent d'une grande diversité de contenu qui ne pourra pas être exposée en détail dans ce rapport. Pour avoir un bon aperçu et une analyse détaillée de ces accords, voir Sebardt (2006). Tous prévoient la mise en place de comités de sécurité de l'emploi, qui sont des organismes chargés d'organiser et de fournir les services stipulés dans les conventions. Ces comités sont financés par les employeurs qui paient une cotisation correspondant à un pourcentage de la masse salariale de l'entreprise. Les membres d'un comité de sécurité de l'emploi ont tous le même droit d'utilisation des services. Le comité de sécurité de l'emploi joue en quelque sorte le rôle d'une assurance, qui répartit les risques et les coûts des restructurations parmi ses membres. La convention collective sur la sécurité de l'emploi prévoit trois types de soutien différents : *des mesures préventives, une aide à la recherche d'emploi et un soutien financier*. Les *mesures préventives* visent à assurer le maintien de l'emploi lorsque l'employeur risque de devoir licencier ; elles incluent par ailleurs des sessions de formation et de perfectionnement pour que les salariés concernés puissent acquérir une qualification leur permettant de se maintenir en activité. *L'aide à la recherche d'emploi* est apportée aux travailleurs victimes d'un licenciement économique pour qu'ils puissent trouver un autre emploi chez un autre employeur ; il s'agit d'aider la personne licenciée à préparer des profils d'embauche ou à y répondre, à définir un plan d'activité, à organiser et gérer ses activités de recherche d'emploi, etc. Enfin, Trygghetsstiftelsen (TS) fournit deux types de soutien financier aux travailleurs licenciés. Ce soutien consiste notamment en une indemnité accordée pendant sa période d'essai au travailleur licencié nouvellement embauché, une aide à la création d'entreprise ou encore une formation complémentaire. Ce soutien est accordé au cas par cas en fonction des besoins et des attentes de la personne licenciée. Étant donné que la convention collective sur la sécurité de l'emploi a été mise en place dans le secteur public pour parer à une moindre sécurité de l'emploi, sa légitimité dépend beaucoup de sa capacité à mener à bien la transition professionnelle des personnes concernées. Aujourd'hui, plus de 80 % des travailleurs licenciés ont retrouvé un emploi, se sont reconvertis ou ont trouvé une autre solution, comme par exemple poursuivre des études ou prendre une retraite anticipée, et ce dans les neuf mois de leur premier contact avec le comité de sécurité de l'emploi.



Transitions professionnelles sur le marché du travail interne

Mis à part la transition professionnelle vers le marché du travail externe, les plus grosses entreprises et administrations publiques favorisent la sécurité de l'emploi et la prévention du chômage en privilégiant surtout la flexibilité de l'emploi au sein du marché du travail interne. Cette approche s'appuie sur les *unités de redéploiement*, chargés de promouvoir la transition entre emplois interne. En général, les unités de redéploiement prennent en charge les travailleurs licenciés qui n'ont pas encore quitté leur entreprise ou l'administration publique ; ils leur offrent des services de conseil, une meilleure qualification et une formation, une aide à la recherche d'emploi ou des stages. Au sein du réseau IRENE, diverses études ont été menées sur les unités de redéploiement et sur les transitions professionnelles internes, aussi bien en Suède (Bergström, 2006 ; Diedrich/Bergström, 2006) qu'en Allemagne (Kirsch/Mühge, 2010 ; Mühge/Kirsch, 2012) ou encore au niveau international dans une perspective de comparaison (Mühge, 2013).



Pour expliquer brièvement la tâche des unités de redéploiement, il suffit de décrire le processus de redéploiement. Tout commence par la décision de réduire les effectifs et par la sélection des travailleurs qui devront quitter les services opérationnels touchés par les réductions de postes. L'unité de redéploiement a la responsabilité d'affecter les travailleurs concernés à des postes vacants dans d'autres départements ou services de l'entreprise ou de l'administration publique. Dans la pratique, l'aide fournie par les unités de redéploiement est comparable aux services d'aide à la réinsertion que l'on trouve sur le marché du travail externe ; généralement, les bureaux de placement ont accès aux moyens "habituels" mis à disposition par la politique du marché du travail, comme les services de conseil, la formation et l'aide à la recherche d'emploi. Les unités de redéploiement peuvent également proposer des incitations financières



(indemnisations) aux responsables des départements de l'entreprise concernés pour qu'ils recrutent en priorité les salariés affectés aux unités, c'est-à-dire que ces dernières prennent temporairement en charge les coûts salariaux lorsque le recrutement/la réinsertion se sont bien passés.

En matière de politique de marché du travail ou de gestion des ressources humaines, le discours public s'attarde peu sur les transitions entre emplois sur les marchés du travail internes : "Les transitions entre emplois en interne sont une pratique des ressources humaines très peu étudiées" font remarquer Dineen et al. (2011) dans leur étude internationale sur les pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Sur la base des données quantitatives sur l'Allemagne, et malgré le volume de ces données, Kirsch et Mühge (2006) considèrent que les unités de redéploiement sont un "instrument sous-estimé" (2012 : 78). Niewerth et Mühge (2012) en arrivent à la même conclusion en s'appuyant sur des données plus récentes. Niewerth et Mühge montrent que les unités de redéploiement sont un phénomène qui concerne uniquement les grosses entreprises ou les grands groupes, ainsi que les administrations publiques ; en Allemagne, 8,3 % de l'ensemble des entreprises et des administrations de plus de 1 000 salariés se sont dotées d'une unité de redéploiement. Or, ces unités assurent à elles seules approximativement 25 % des emplois. En d'autres termes, en ce qui concerne l'Allemagne, un travailleur sur quatre dans une entreprise de plus de 1 000 salariés utilise les services d'une unité de redéploiement interne lorsque son emploi est menacé par les restructurations. Par conséquent, pour ce qui est de l'Allemagne, les unités de redéploiement peuvent être considérées comme un instrument courant de gestion du personnel, qui apporte une certaine sécurité aux travailleurs et leur permet de faire face aux réductions de postes et aux processus de dégraissage permanent des entreprises et des administrations publiques (Mühge, 2011: 74).

Comparé à l'aide sur la recherche d'emploi sur le marché du travail externe, comme le font les comités pour la sécurité de l'emploi suédois, les transitions entre emplois en interne doivent faire face à des obstacles intraorganisationnels spécifiques. Parmi eux, citons les critères de sélection contradictoires lors des décisions de licenciement et de recrutement. Un second obstacle porte sur les intérêts divergents entre les responsables des départements de l'entreprise touchés par les réductions de postes et les responsables des unités de redéploiement quant à la sélection des travailleurs à affecter à ces unités.

Il existe en effet des effets de stigmatisation dont peuvent être victimes les travailleurs licenciés orientés vers les unités de redéploiement et il existe également le risque de créer un chômage (caché) au sein de l'entreprise ou de l'administration publique. Après s'être penché sur plusieurs études de cas en Suède et en Allemagne (ainsi qu'au Japon), Mühge (2013) a identifié différentes voies permettant de réussir les transitions professionnelles internes.



En Suède, dans les grandes entreprises et les administrations publiques, l'organisation du travail affiche deux caractéristiques : un haut niveau de flexibilité interne, en totale adéquation avec la grande flexibilité du marché du travail externe renforcée par un système de protection sociale très développé (Zierahn, 2008), et une structure salariale équilibrée garantie par les conventions collectives et les performances du marché du travail (Lindeberg et al., 2004). L'organisation du travail suédoise peut être comparée au caractère hybride de l'organisation du travail allemande et à sa dualité spécifique associant marché du travail interne et marché du travail externe pour les fonctionnaires (Sengenberger, 1987 ; Wächter, 2002). Les principes de l'État-providence font également parti de la culture d'entreprise et de la gestion du personnel des bureaux de placement suédois. "Les employeurs suédois étant des gens responsables et bien intentionnés envers les syndicats, ils se prêtent très volontiers à la pratique des transitions professionnelles pour réinsérer leurs employés" (Borghouts-van de Pas, 2009: 13). Les études de cas menées en Suède sur les unités de redéploiement ont porté sur certaines entreprises publiques : Vattenfall SA (Bergström, 2006 ; Mühge, 2013) et TeliaSonera SA (Diedrich/Bergström, 2006 ; Mühge/Kirsch, 2012 ; Mühge, 2013) ; dans les deux cas, il s'agit d'entreprises et d'organismes publics soumis à des impératifs de coût, dans un secteur dynamique et dans un secteur en déclin. Dans les deux cas également, les unités de redéploiement ont pris en charge les travailleurs licenciés en leur proposant une formation et une aide à la recherche d'emploi à la fois sur le marché du travail interne et sur le marché du travail externe. L'aide aux transitions entre emplois en interne chez TeliaSonera SA et Vattenfall SA sont conformes aux *principes du marché* d'affectation du personnel (Mühge, 2013). Les travailleurs licenciés pris en charge par les unités de redéploiement sont en concurrence avec des candidats internes et externes ; quant à savoir qui va être recruté ou licencié, cette décision revient principalement aux responsables des départements de l'entreprise touchés par les réductions de postes. Contrairement à ce qui se passe en Allemagne, en Suède les unités de redéploiement n'essaient pas d'influencer les responsables dans leurs décisions d'affectation ; elles acceptent tout à fait que "leurs" travailleurs licenciés puissent être désavantagés lors des décisions de recrutement. Toutefois, il existe une "soupape de sécurité" importante pour les travailleurs pris en charge par les unités de redéploiement qui n'ont pas pu être réinsérés dans l'entreprise, il s'agit du marché du travail externe. On peut donc dire de que l'aide apportée par les unités de redéploiement en Suède en ce qui concerne les transitions entre emplois comporte deux volets : permettre aux salariés de retrouver un emploi en interne ou sur le marché du travail externe.

Comparée à celle de la Suède, l'approche des unités de redéploiement en Allemagne est considérée comme une *aide négociée aux transitions professionnelles* (Mühge, 2013 ; Knuth/Mühge, 2008). En particulier dans le secteur public, mais également dans le cas des grandes entreprises, l'emploi tout au long de la vie est un modèle dont le rôle est important dans le système d'emploi. Les études de cas présentées en Allemagne font ressortir la rigidité des bureaux de placement vis-à-vis du marché du travail externe dans ces segments. Les tâches et les compétences de GRH et d'affectation



du personnel sont largement décentralisées ; dès lors, il revient aux départements d'exécution et à leur management de prendre les décisions de recrutement et de décider des licenciements (Oechsler, 1997 et 2004). En Allemagne, la décentralisation de la GRH, les difficultés à faire appel au marché du travail externe et le haut niveau de sécurité de l'emploi du secteur public sont à la base des négociations entre les unités de redéploiement et les managers des départements d'exécution chaque fois qu'il est question de transition professionnelles et de recrutement interne de travailleurs pris en charge par les entités de redéploiements. À la différence de ce qui se passe en Suède, les unités de redéploiements allemandes peuvent user des influences micropolitiques internes qu'elles ont réussi à bâtir et, au fur et à mesure, imposer leurs vues dans la négociation avec les managers des départements concernés. Mais la pression sur les unités de redéploiement allemandes est malgré tout importante car on les accuse de créer un chômage interne à l'entreprise : comme les unités de redéploiement n'utilisent pas le marché du travail externe pour leurs activités de transitions professionnelles, les travailleurs salariés qui ont une moindre capacité d'insertion professionnelle risquent de ne pas retrouver un emploi sur le marché du travail interne.

Conclusions

Cette analyse transversale met en lumière, de façon succincte, deux approches différentes sur la façon de faire face aux restructurations dans le secteur public ; d'une part les services d'aide à la réinsertion externe assurés par les comités de sécurité de l'emploi ou les cabinets de placement d'une part, et l'aide au redéploiement pour les travailleurs licenciés d'autre part. En fait, on trouve là toute la gamme des services du marché du travail pour venir en aide aux travailleurs licenciés, depuis le redéploiement interne jusqu'à la "pure" réinsertion externe, via la combinaison du redéploiement interne et externe. Cet atelier a mis en avant les avantages que peut procurer une utilisation conjointe du redéploiement et de la réinsertion externe, un cas particulièrement bien illustré par le modèle suédois des unités de redéploiement. Combiner l'aide au marché du travail interne et externe permet non seulement de fournir un haut niveau de flexibilité à l'entreprise soucieuse de se conformer aux règles de sécurité de l'emploi, mais cela permet aussi d'assurer une sécurité sociale aux travailleurs licenciés ; enfin, cela prend en compte la complexité intraorganisationnelle ainsi que les besoins des différents acteurs concernés (managers des départements opérationnels et managers des unités de redéploiement, en particulier).

À l'instar des restructurations, souvent décrites comme un phénomène continu, l'apprentissage des restructurations du secteur public au niveau national est également un processus continu qui vaut la peine d'être poursuivi. Bien entendu, "la précaution est de mise quand on dépasse les frontières de l'État-nation" (Sebardt, 2006: 540), mais comprendre la protection de l'emploi, les cadres institutionnels et les traditions



en matière d'assistance aux victimes des restructurations est essentiel si l'on veut introduire des innovations qui s'étendent aux plans de flexibilité et à la sécurité sociale des salariés du secteur public.

Bibliographie

Bergström, Ola (2006): Restructuring at Vattenfall: Translating socially responsible workforce reduction. School of Business, Economics and Law, Göteborg University; IMIT, Institute for Management of Innovation and Technology. Göteborg.

Diedrich, Andreas; Bergström, Ola (2006): Developing Restructuring Practice - Workforce Reduction at a Large Swedish Telecommunications Company. Institute of Management of Innovation and Technology - IMIT. Göteborg (IMIT Report).

Dineen, Brian R.; Ling, Juan; Soltis, Scott M. (2011): Manager responses to internal transfer attempts: Managerial orientation, social capital, and perceived benefits as predictors of assisting, hindering, or refraining. In: Organizational Psychology Review 1 (4), S. 293–315.

Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2010): Die Organisation der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten. Modelle - Praxis - Gestaltungsempfehlungen. Düsseldorf (edition Hans-Böckler-Stiftung, 256).

Knuth, Matthias; Mühge, Gernot (2008): Germany: Negotiated Restructuring. In: Bernard Gazier und Frédéric Bruggeman (Hg.): Restructuring Work And Employment In Europe. Managing Change in an Era of Globalisation. Cheltenham: Edward Elgar, S. 120–140.

Mühge, Gernot (2011): Betriebliche Beschäftigungssicherung durch interne Personalvermittlung. In: WSI Mitteilungen 64 (2), S. 69–75.

Mühge, Gernot (2013): Personalvermittlung auf internen Arbeitsmärkten im internationalen Vergleich: Deutschland, Japan, Schweden. In: Thomas Haipeter, Gernot Mühge, Klaus Schmierl und Olaf Struck (Hg.): Berufliche Qualifikationen. Eine Analyse für offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. Wiesbaden: Springer Vs, S. 67–99.

Mühge, Gernot; Kirsch, Johannes (2012): Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten in Deutschland. 1. Aufl. München ; Mering: Hampp.

Niewerth, Claudia; Mühge, Gernot (2012): Abteilungen zur internen Personalvermittlung. Effektive Beschäftigungssicherung und Herausforderung für das Personalmanagement. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg (IAQ-Report, 2012-02).



Oechsler, Walter A. (1997): Personal und Arbeit. Einführung in die Personalwirtschaft unter Einbeziehung des Arbeitsrechts. 6. Aufl. München, Wien: Oldenbourg.

Oechsler, Walter A. (2004): Personal als Managementfunktion. In: Georg Schreyögg und Axel von Werder (Hg.): Handwörterbuch der Unternehmensführung und Organisation. 4., neu bearb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag (Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre II), S. 1123–1133.

Sebardt, Gabriella (2004): Avoiding pitfalls and realizing potentials: researching redundancy regulation in Sweden, the United Kingdom and Japan. In: The International Journal of Human Resource Management 15 (3), S. 441–450.

Sengenberger, Werner (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M., New York.

Wächter, Hartmut (2004): Vielfältige Beschäftigungsmuster – einfältige Personalwirtschaftslehre? In: Zeitschrift für Personalforschung 16 (4), S. 476–489.

Zierahn, Ulrich (2008): Arbeitsmarktreformen in Schweden. In: Wirtschaftsdienst 88 (10), S. 681–687.



Mobilité et transitions professionnelles

L'unité de redéploiement du secteur public en Allemagne

par Gernot Mühge et Johannes Kirsch (IAT, Allemagne)

Les transitions professionnelles sur le marché du travail interne, assurées par les unités de redéploiement, sont un instrument de GRH important qui assure une certaine sécurité de l'emploi lors des restructurations dans le secteur public. Les unités de redéploiement ont pour but d'éviter le licenciement et le chômage de travailleurs lorsqu'une entreprise est amenée à réduire ses effectifs. Elles ont pour tâche d'assurer la transition de travailleurs licenciés vers des postes vacants sur le marché du travail interne en leur proposant des services de conseil, de formation et de recherche d'emploi en interne : *"Nous sommes un service d'emploi public au sein même de notre entreprise"*, commente Annet Klingsporn, la directrice du service des emplois de Deutsche Bahn, l'unité de redéploiement de l'entreprise.

En Allemagne, dans les entreprises et les administrations publiques, les unités de redéploiement jouent un rôle important au niveau de la gestion de la flexibilité et elles assurent la protection de l'emploi ; dans les entreprises et les administrations publiques de plus de 1 000 salariés, plus de 25 % des postes sont pourvus par ces unités (Mühge/Kirsch 2012). Les experts et les chercheurs ne se sont guère intéressés au redéploiement. Selon Dineen et al. (2011), *"les transferts d'emplois internes sont une pratique de gestion des ressources humaines peu étudiée"*. Chiffres de 2006 à l'appui, Kirsch and Mühge en concluent que les unités de redéploiement sont un *"instrument sous-estimé"* si l'on considère leur importance pratique en termes de flexibilité de marché du travail (2012 : 78) ; Niewerth and Mühge (2012) en arrivent à la même conclusion en s'appuyant sur les données de 2011.

Nombre d'unités de redéploiement du secteur public ont été créés dans les années 1990, à une époque où la modernisation devait se faire au moindre coût, où les mesures du secteur public faisaient l'objet de nombreuses critiques, où l'administration publique était en pleine réorganisation, avec les réductions de postes que cela impliquait. Pour faire simple, nous dirons que les unités de redéploiement sont le résultat de négociations entre les comités d'entreprises et les employeurs. Pour les comités d'entreprise, il s'agissait de maintenir le haut niveau de sécurité de l'emploi, et



ils y sont parvenus : les unités de redéploiement sont un outil efficace pour garantir une sécurité lors des restructurations car elles évitent à certains salariés le licenciement et à d'autres le reclassement sur le marché du travail externe. Les données empiriques d'une dizaine d'études de cas détaillées portant sur des entreprises et administrations publiques allemandes en font état (Kirsch/Mühge 2008 ; Mühge/Kirsch 2012) ; trois études de cas s'intéressent aux transitions professionnelles en Suède et au Japon (Mühge 2013) ; enfin, et ce n'est pas négligeable, deux enquêtes nationales ont été menées en 2006 et 2011, chiffres à l'appui (ebd.; Niewerth/Mühge 2012).

Principal obstacle aux unités de redéploiement : le dilemme de base des transitions professionnelles

Quand il s'agit de la mobilité des personnes dans l'entreprise, les différents acteurs de l'entreprise n'agissent pas de concert – c'est la conclusion principale de notre étude. Même si le reclassement des salariés semble une mesure rationnelle pour l'entreprise, les intérêts du management d'exécution et ceux des unités de redéploiement sont contradictoires à bien des égards, et l'enjeu est souvent crucial. Cette contradiction, désignée sous le nom de "dilemme de base" des unités de redéploiement, trouve son origine dans les critères de sélection lorsque, d'une part, il faut décider des postes à supprimer et d'autre part, des postes à créer. Par voie de conséquence, les acteurs sont (1) les managers des départements affectés par la réduction d'emplois, qui doivent prendre les décisions de licenciement, (2) les managers des départements d'exécution qui ont des besoins en personnel, et (3) les unités de redéploiement, leur management et les consultants.

Si la suppression d'emplois n'est pas causée par la fermeture de tout un département ou d'une unité organisationnelle, mais ne doit toucher qu'une partie de la main-d'œuvre d'un département, il faut alors sélectionner ceux des salariés qui seront licenciés. Après des tentatives de gestion décentralisée, il est clair désormais qu'il revient au management d'exécution de prendre la décision de savoir qui va partir et qui va rester. Ces responsables ont un objectif et un intérêt : améliorer les performances du département ; dès lors, leurs critères de sélection vont être les suivants : licencier les travailleurs les moins performants pour ne garder que les plus performants. Les moins performants sont sélectionnés et envoyés dans l'unité de redéploiement. Pour les travailleurs concernés, c'est donc une sélection négative en cas de licenciement.

La seconde obligation de sélection intervient en cas de recrutement. Dans ce cas, les intérêts du management quant au recrutement du personnel peuvent être décrits comme suit :

- le recrutement doit se faire à partir d'un éventail de candidats aussi large que possible, incluant le marché du travail externe. Le management d'exécution recherche le "candidat idéal" (Windolf 1986) et puise dans une importante



réserve de personnes en recherche d'emploi, ce qui augmente la probabilité de trouver le personnel suffisant et de satisfaire les attentes du management. Un regard critique est alors porté sur toute réglementation visant à limiter la liberté de choix du management, en particulier lorsque le recrutement se limite au pool de candidats présentés par l'unité de redéploiement, ces derniers étant discrédités et considérés comme des "travailleurs de seconde zone" (Gibbons/Katz, 1991 ; dans le contexte des unités de redéploiement : Mühge, 2013).

- les postes vacants doivent être pourvus par des salariés du département. Le management utilise ces postes comme ascenseur professionnel au sein du département pour récompenser les employés "méritants" à fort potentiel de développement. Dans ce cas, le département peut être considéré comme un marché du travail subinterne, régi toutefois par un certain nombre de règles précises concernant l'accès à ces emplois. La promotion autorisée par la mobilité (horizontale) au sein de l'entreprise entre alors en conflit avec les règles internes, formelles ou informelles, dont nous venons de parler et qui régissent l'ascenseur professionnel (vertical) et posent les conditions d'entrée. Toutefois, la fiabilité du concept d'ascenseur professionnel intradépartemental et les possibilités de promotion offertes aux travailleurs licenciés du département sont mises à mal lorsque le personnel menacé de licenciement des autres départements obtient ces postes vacants.

- l'unité de redéploiement est le troisième acteur de ce processus de transition entre emplois interne à l'entreprise. Au sein de ces unités, l'objectif des managers et des consultants est d'opérer des transitions directes entre emplois de façon à ce que les travailleurs licenciés puissent intégrer de nouveaux postes en interne au sein des différents départements. À partir de là, l'unité de redéploiement doit faire face à deux difficultés : tout d'abord, assurer l'équilibre entre les intérêts contradictoires entre l'offre et la demande d'une part, et les critères de sélection des managers des départements concernés d'autre part. La seconde difficulté est liée à la répartition des pouvoirs et des ressources : au-delà des conflits d'intérêt, la question est de savoir quel acteur au sein de l'entreprise a le pouvoir de contrôler les entrées et sorties au sein de chaque département (marchés du travail subinternes) et entre départements.

En outre, l'efficacité des unités de redéploiement est influencée par les intérêts tangibles des différents pouvoirs et par les facteurs culturels de l'entreprise. Des études à la fois quantitatives (Niewerth/Mühge, 2012) et qualitatives (Mühge/Kirsch, 2012) montrent que la mise en place d'unités de redéploiement est toujours liée à une nouvelle répartition des pouvoirs, qu'il s'agisse du pouvoir de décision des managers de département ou du pouvoir d'affecter des travailleurs à des départements.

Pour ce qui est de la perte de pouvoir, elle est parfaitement illustrée par l'exemple suivant : l'instrument de GRH que constitue le gel des embauches sur le marché externe. Cette mesure, fréquemment utilisée, qui peut s'avérer essentielle en termes d'efficacité pour les unités de redéploiement, ne suscite toutefois pas beaucoup d'enthousiasme parmi les managers de département. Pourtant, des études de cas



et des enquêtes menées par des experts sur la gestion du personnel au niveau des départements montrent que ce type de mesure, en favorisant un regain de créativité, permet de déjouer les restrictions. Les responsables de départements utilisent alors leurs relations privilégiées avec la direction pour obtenir une dérogation à la règle, ou encore ils décrivent les compétences du poste vacant comme étant très spécifiques, en faisant remarquer que personne sur le marché du travail interne n'est en mesure d'occuper le poste en question, ou ne souhaite le faire – dès lors, le recrutement sur le marché du travail externe devient inévitable. C'est un exemple typique de micropolitique des relations et de jeux de pouvoir, qui trouvent une signification et une légitimation, et s'appuient sur les ressources qui ont le pouvoir de décision et sont investies d'une autorité. Si les unités de redéploiement du secteur public veulent demeurer efficaces, comme le montrent nos résultats qualitatifs et quantitatifs, il est indispensable que les responsables des unités de redéploiement sachent aussi faire preuve d'autorité.

Références

Dineen, Brian R.; Ling, Juan; Soltis, Scott M. (2011): Manager responses to internal transfer attempts: Managerial orientation, social capital, and perceived benefits as predictors of assisting, hindering, or refraining. In: *Organizational Psychology Review* 1 (4), S. 293–315.

Gibbons, Robert; Katz, Lawrence F. (1991): Layoffs and Lemons. In: *Journal of Labour Economics* 9 (4), S. 351–380.

Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2008): Unternehmensinterne Arbeitsvermittlungen als Alternative zur Entlassung. Erste Fallstudie zur Wirksamkeit interner Arbeitsmärkte. Institut Arbeit und Qualifikation. Gelsenkirchen (Blaue Reihe des Instituts Arbeit und Qualifikation).

Mühge, Gernot (2013): Personalvermittlung auf internen Arbeitsmärkten im internationalen Vergleich: Deutschland, Japan und Schweden. In: Haipeter, Thomas; Mühge, Gernot u.a. (ed.): *Berufliche Qualifikationen in offenen und geschlossenen Beschäftigungssystemen*, VS Verlag, Berlin/Heidelberg, 2013

Mühge, Gernot; Kirsch, Johannes (2012): *Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten in Deutschland*. 1. Aufl. München; Mering: Hampp.

Niewerth, Claudia; Mühge, Gernot (2012): *Abteilungen zur internen Personalvermittlung. Effektive Beschäftigungssicherung und Herausforderung für das Personalmanagement*. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg (IAQ-Report, 2012-02).

Windolf, Paul (1986): Recruitment, Selection, and Internal Labour Markets in Britain and Germany. In: *Organization Studies* (7), S. 235–254.



Mobilité et transitions professionnelles

Expérience d'un "processus de mobilité" menée
à l'Institut de sécurité sociale portugais (ISS)

Carla Peixe – (ISS, Portugal)

Introduction

Au Portugal, conformément au Pacte de stabilité et de croissance, pendant la période allant de 2005 à 2009, le Gouvernement s'est engagé dans une stratégie de croissance tout azimut basée sur la rationalisation de ses ressources et l'amélioration de la qualité des services fournis par l'administration publique aux citoyens, aux entreprises et aux communautés. Le plan PRACE (*Programa de Redução da Administração Central do Estado*, programme de restructuration de l'administration centrale de l'Etat) a ensuite été approuvé, qui prévoyait de procéder à une réduction de 30 % des structures organiques, à tous les niveaux de l'administration.

En 2006 (1, cf. références), une loi approuvait les mesures de suppression, de fusion et de réorganisation des services publics. Cette même année, le Parlement votait la loi sur l'amélioration et la valeur des ressources humaines qui s'inscrit dans le cadre du plan PRACE et qui régit la mobilité entre les services et agents de l'Administration publique (2, cf. références).

Cette loi vise à réguler les mécanismes de redéploiement en cas de transfert d'attributions ou de responsabilités entre des agences de l'Administration centrale et elle prévoit la création d'un service de mobilité spéciale dans les cas où la réorganisation ne permet pas de maintenir ou de réaffecter le personnel.

À l'occasion de cet atelier, le texte de loi nous permet de comprendre la co-implémentation de ces deux types de processus au sein de l'ISS :

- restructuration, intégration des attributions et redéploiement d'un organisme qui n'existe plus sous le Ministère de la justice – l'ISS –, ces opérations ayant eu lieu entre 2007 et 2008.



- mettre les salariés de l'ISS en mobilité volontaire, selon la définition des exigences par les membres du Cabinet en charge des Finances et de l'Administration publique en 2009.

Toutefois, nous devons signaler que ce rapport décrit la vision d'une praticienne de la GRH à l'ISS et ne se pose pas en modèle ni ne prétend fournir des réponses à des questions, mais seulement apporter un éclairage sur l'application pratique d'une législation ou sur le système de gestion du personnel lors des processus de restructuration des services publics.

L'impact ou les conséquences sur l'organisation, les travailleurs et le dialogue social sont implicites au travers de cette petite rétrospective de l'histoire récente de l'ISS.

Transfert de compétences et de personnel entre l'ancien Institut de réintégration sociale et l'ISS

L'ISS est un institut public à compétence nationale qui bénéficie d'une autonomie financière et administrative, dont l'organisation géographique repose sur les 18 districts territoriaux. Il a été créé en 2000, l'année où les cinq centres régionaux de sécurité sociale et le Centre national des retraites ont été fusionnés en un seul organisme, suite à un changement stratégique qui remettait en cause le vieux paradigme de l'État-providence pour le remplacer par un nouveau modèle de protection sociale.

Les restructurations qu'a subi cet organisme en 2007 suite au programme PRACE (le second depuis sa création) avaient pour objectif fondamental d'"élaborer une troisième génération de politiques sociales garantissant les aspects économiques, sociaux et financiers du système de sécurité sociale".

C'est dans ce contexte que l'ISS a fait siennes la plupart des missions des 4 anciens organismes, fusionnés et/ou restructurés, dont il est issu : l'Institut de réintégration sociale (IRS), la Direction générale de la protection sociale (DGSS), le Département des relations internationales de sécurité sociale (DAISS) et le Centre national de protection contre les risques professionnels (CNPRP).

L'ISS étendait alors ses compétences sur quelque 14.000 travailleurs.

Le transfert de pouvoirs entre l'IRS et l'ISS porte sur la justice opérationnelle touchant les mineurs : recherche non officielle en maternité et en paternité, exercice de l'autorité parentale, prononcés juridictionnels, etc.

C'est à l'ISS qu'est revenue la responsabilité de mettre en œuvre la procédure



formelle de fusion et la préparation, en 60 jours, des listes, tableaux et organigrammes décrivant les activités et les procédures, l'indication des postes à pourvoir (PTN) comparés aux effectifs en poste, et la projection budgétaire assortie du coût de la main-d'œuvre.

Dix-sept (17) activités principales clés à transférer ; identification de plus de 150 PTN, répartis en cinq carrières techniques et sur cinq zones dans le nord et le sud du pays, ce qui représente une augmentation de 40 PTN par rapport à l'actuel IRS.

Les dépenses de personnel communiquées par l'IRS l'ont été en référence aux catégories de travailleurs qui assuraient les activités en question.

À ce stade du processus, comme on peut le constater, toutes les données susceptibles d'apporter un éclairage sur la situation venaient de l'IRS et la disponibilité de ces données dépendait de la mise en œuvre de toutes les procédures que la loi autorisait l'ISS à prendre.

Dès le début, en termes de gestion, l'une des difficultés fut de fixer un calendrier, communiquer et prendre connaissance des données, connaître les besoins et les cultures spécifiques de chaque organisme. Tout cela a pris beaucoup de temps et d'énergie.

De nombreuses réunions entre les principaux responsables des deux organismes ont été nécessaires pour régler tous les détails techniques et bureaucratiques. Ce qui au début aurait dû constituer une simple mise en conformité avec les obligations légales est devenu, on ne sait comment, une sorte de négociation dans laquelle chacun des deux organismes a cherché à obtenir le meilleur pour ses ressources dans la transaction.

Hormis cette querelle qui a opposé les deux organismes, la principale difficulté à laquelle ont été confrontées l'ensemble des parties concernées était l'interprétation de la loi applicable – une réglementation très vaste et très complexe –, mais qui comportait également de nombreuses lacunes.

Étant donné qu'il s'agissait d'une législation récente, sans précédent dans son application, toutes les questions posées au corps compétent pour coordonner les activités de l'administration publique sont restées sans réponse, le processus de coordination étant assuré au sein d'une fonction conjointe assurée par les deux organismes et leur organisme de tutelle.

Après approbation et publication des éléments formels, et après avoir vérifié que le nombre de PTN était plus élevé que le nombre de salariés précédemment affectés pour réaliser le transfert, il ne fut pas nécessaire de s'en remettre à une quelconque



méthode de recrutement ou de sélection du personnel, ni de recourir à la mobilité spéciale.

Les critères de redéploiement définis par la loi dans ce cas étaient que seules soient identifiées les performances des fonctions opérationnelles, de manière à ce que tous les travailleurs de l'ex-IRS affectés à ces activités soient transférés vers l'ISS.

Une fois les personnes nommément identifiées, le processus entama une nouvelle phase de développement ou tout devint plus complexe et plus dynamique.

Même si les travailleurs ne risquaient pas de perdre leur emploi ou de se voir imposer une baisse de salaire, ils étaient quand même inquiets et quelque peu mal informés de leurs droits et obligations. Ils ne savaient ce qui les attendait. Ils furent saisis par toute sorte de doutes et de préoccupations que ne parvinrent à apaiser certaines réponses.

Pour anticiper plus facilement et de façon informelle leur intégration, les travailleurs ont été invités à une réunion de clarification avec le Président de l'ISS qui a pu leur donner en personne les réponses qu'ils attendaient, avec la sincérité que la situation exigeait. Des deux côtés des craintes surgissaient quant aux postes spécifiques qui n'existaient pas encore et allaient être créés au sein de l'ISS, une attention spéciale étant apportée à la rémunération supplémentaire qu'exigeait normalement la responsabilité de la fonction.

La perspective de réintégration dans un organisme de grande taille comme l'ISS, où ils pourraient continuer à faire ce qu'ils savaient faire, finit toutefois par apaiser les travailleurs.

Parmi eux, aucun n'a été représenté par un syndicat ou une association, et ils ne se sont pas non plus organisés en comités pour défendre leurs intérêts.

Cinq mois environ après le début du processus, l'ISS comptait une majorité de travailleurs affectés à des fonctions opérationnelles de protection civile, autrefois exercées par les travailleurs de l'IRS, et il avait développé une nouvelle activité dotée de processus très importants, mais en attente d'acceptation par les institutions juridictionnelles, ce qui ne fit qu'empirer la situation.

Plus d'un an plus tard, le ministre des Finances autorisait la création de postes de techniciens de l'action sociale.

En 2009, un amendement législatif introduisait un changement de paradigme dans la GRH de l'ISS : la plupart des fonctions spécifiques furent supprimées et l'État imposa une échelle des salaires unique pour l'ensemble des fonctions générales.



La “mobilité particulière” des travailleurs de l’ISS

Parmi les mesures emblématiques, mais il faut noter un champ d'action restreint pour la rationalisation et la réduction de la masse salariale effective dans l'administration publique, citons la réforme engagée en 2006. Elle prévoit une nouvelle situation légale (la “mobilité spéciale”) qui permet de “placer” des travailleurs, considérés en surplus dans les services publics. Être dans cette situation transitoire signifie pour les travailleurs concernés être mis en disponibilité et être prêts à accepter un poste dans un autre service public qui aurait besoin d'eux.

Pendant toute la période de mobilité spéciale, les travailleurs connaissent une baisse progressive de salaire qui se stabilise à 60 % de leur salaire précédent. Ils doivent aussi bénéficier d'une formation afin d'acquérir de nouvelles compétences, de manière à pouvoir remplir plus facilement d'autres fonctions, en restant toutefois dans le secteur public.

Dans ce cadre, l'ISS, comme la majorité des autres organismes publics, a dû proposer à son tour une “rationalisation efficace”, contraint à l'action par le ministère des Finances.

À l'époque, à l'ISS, environ 1.000 travailleurs partaient chaque année en retraite, mais le taux de remplacement effectif n'y dépassait pas 40 %, le recrutement étant opéré essentiellement dans l'administration publique, surtout parmi des personnes ayant déjà un long parcours professionnel. Mais il était peu probable qu'ils puissent occuper encore longtemps leur poste étant donné la nouvelle législation sur les retraites qui incitait les travailleurs à partir en retraite anticipée ; une incitation qui visait à réduire considérablement les effectifs si l'on compare la situation par rapport à ce qui serait susceptible de se passer si ces personnes quittaient leur emploi à l'âge légal du départ en retraite à taux plein.

La stratégie était donc dans un premier temps de faciliter et d'encourager le départ des travailleurs volontaires dont la fonction pouvait être sous-traitée sans que cela affecte les performances de l'institution.

C'est ce que nous pouvons conclure, après une étude attentive de l'organigramme où figurait tout un éventail de fonctions, héritées pour la plupart de l'époque où le concept de protection sociale ne faisait pas partie des préoccupations de l'administration publique (mais plutôt de celles des entreprises) ; des fonctions dont on pouvait se passer sans que cela affecte les performances et qui pouvaient être remplacées en ayant recours à des services extérieurs, ce qui présentait même des avantages.

Les services en question incluaient les services de nettoyage, de jardinage, de maintenance du parc automobile, de surveillance, etc., tous ces services efficaces, de



qualité et à prix raisonnable, que l'on trouve sur le marché.

Le salaire des travailleurs, dont le niveau était proche dans la plupart des cas du salaire minimum, était garanti pendant la période de mobilité spéciale. Les travailleurs ayant les salaires les plus bas se trouvaient dans ce cas peu affectés et, s'ils le souhaitaient, ils avaient l'autorisation exceptionnelle de quitter leur emploi et de ne pas revenir à la vie active ou de se voir attribuer une aide financière pour créer leur entreprise.

Une fois les fonctions définies, un agent du département des relations humaines a été désigné pour rencontrer tous les travailleurs et leur expliquer les implications de la mobilité spéciale et le choix qui leur était proposé. Ces réunions ont été très suivies puisque pratiquement 100 % des fonctionnaires concernés y ont assisté.

Tendances récentes dans l'administration publique

Depuis 2007, l'administration publique portugaise et ses salariés connaissent un processus de changement permanent tant au niveau du cadre organique que de l'environnement légal.

Les organismes publics ont été soumis à des changements majeurs résultant des deux programmes de restructuration – PRACE (2007) et PREMAC (2011). Pendant cette période également, le régime juridique des fonctionnaires n'a cessé d'évoluer, subissant de profondes et nombreuses transformations.

Leur statut professionnel a considérablement changé. Cela a commencé par leur contractualisation, à l'instar des salariés du secteur privé ; cela signifiait qu'ils pouvaient être licenciés, ce qui n'arrivait jusque-là qu'en cas de fautes graves (sanctions disciplinaires).

Ces réformes, entamées avant l'éclatement de la crise financière et poursuivies après la crise, en portent les stigmates. Elles s'inspirent de la gestion des relations humaines telle qu'elle est pratiquée dans le secteur public, mais contiennent toutefois des mesures qui renforcent l'autonomie managériale, retardent la titularisation et privilégient le paiement des rémunérations sur le budget de la collectivité.

Depuis 2010, une tendance s'affirme : la concentration maximale des pouvoirs entre les mains des ministères, notamment le ministère des Finances, mais elle tend quelque peu à s'inverser, d'une certaine façon, avec le placement des travailleurs en mobilité spéciale.

Aujourd'hui, aucun des processus dont il est fait état pour disposer d'agents publics



de remplacement pour rationaliser les ressources, comme cela s'est passé pour l'ISS, ne s'est déroulé de la même façon.

Dans sa version actuelle, la législation sur les restructurations des organisations et sur la mobilité du personnel ne permet pas aux agents publics d'être placés en mobilité spéciale. Ce système ne peut être utilisé qu'en dernier ressort. Lors de processus de suppression ou de fusion de services, les agents publics sont intégrés dans les PTN indépendamment de leur choix.

Selon un rapport de novembre 2012 intitulé "Évaluation de la gestion intégrée de la mobilité spéciale" (3, cf. références), 3.860 travailleurs ont été placés en mobilité spéciale depuis 2006, date d'entrée en application de la loi définissant ce régime juridique.

Les personnes concernées par ce système semblent avant tout être des travailleurs entre 55 et 59 ans, qui ont un faible niveau d'études et ont occupé des fonctions opérationnelles.

Dans cette catégorie se trouvent probablement d'anciens agents publics de l'ISS. Nous ne pouvons pas le dire avec certitude. Une fois la fusion opérée, cet institut n'a pas dressé un état des lieux des situations et processus respectifs dont nous pourrions nous servir.

Au vu de ce rapport, nous laissons aux lecteurs dotés, nous n'en doutons pas, d'un esprit critique le soin de tirer leurs propres conclusions : *"Après plus de six ans de système de mobilité spéciale, seulement un peu plus de 15 % des travailleurs placés en SME ont retrouvé la fonction publique via un contrat indéterminé, alors qu'un nombre considérable d'entre eux ont retrouvé cette situation pendant plus de cinq ans"*.

Références

- (1) – Decreto-Lei n° 200/2006, de 25 de Outubro
- (2) - Lei n° 53/2006, de 7 de Dezembro
- (3) - Relatório da Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas – www.ina.pt



Mobilité et transitions professionnelles

Cas suédois de la Fondation pour la sécurité de l'emploi du secteur public

Lars Walter – (Université de Göteborg, Suède)

En cas de restructurations, pour prendre les mesures de transition qui s'imposent, le système suédois s'appuie sur les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux – ces conventions définissant et régulant les droits, les responsabilités et les services à l'égard des salariés. Ces conventions, appelées conventions pour la sécurité de l'emploi, sont des accords-cadres qui fixent les règles dans lesquelles les restructurations doivent se passer sur les différents segments du marché du travail. Il existe au total 28 conventions sur la sécurité de l'emploi en Suède, qui couvrent la plupart des segments de ce marché. Étant donné leur diversité, il ne nous est pas possible de les exposer en détail dans ce rapport. Pour ce faire une idée plus précise de ces conventions et en avoir une analyse détaillée, veuillez vous reporter au rapport Sebardt (2006). Précisons toutefois que le point commun de ces conventions est la mise en place de comités permanents de sécurité de l'emploi, ces organismes étant responsables de l'organisation et de la fourniture des services stipulés dans les conventions. Les comités de sécurité de l'emploi sont financés par les employeurs qui s'acquittent d'une contribution correspondant à un pourcentage de l'enveloppe des salaires, mais l'utilisation des services est la même pour tous les membres d'un même comité de sécurité de l'emploi. Ainsi, le comité de sécurité de l'emploi correspond à une forme d'assurance, répartissant les risques et les coûts des restructurations parmi ses membres.

Trygghetsstiftelsen (TS) – La Fondation pour la sécurité de l'emploi du secteur public

En Suède, les fonctionnaires de l'administration publique ont toujours bénéficié de contrats de travail leur garantissant un emploi à vie avec peu, voire aucun, risque de perdre leur emploi. Toutefois, dans les années 1970 et 1980, comme le secteur public faisait l'objet de réformes et de restructurations continues, les employeurs ont



commencé à considérer ce principe comme problématique, peu adapté à la situation et contre-productif. Qui plus est, cette évolution a pris place à un moment où, en Suède, dans le débat général sur les restructurations, la nature des préoccupations était en train de changer : la question n'était plus de savoir si les restructurations étaient opportunes mais comment on pouvait les accompagner de manière responsable ; ce changement d'attitude faisait d'ailleurs suite à une série d'expériences coûteuses où l'État avait tenté, sans succès, d'apporter son soutien à plusieurs grandes entreprises exportatrices suédoises. Face à l'attitude des employeurs, l'association d'employeurs du Gouvernement et les syndicats concernés entamèrent des négociations et signèrent une convention collective qui prévoyait que les syndicats acceptaient de renoncer au principe d'emploi à vie en échange de conventions pour la sécurité de l'emploi prévoyant des services de transition pour aider les fonctionnaires licenciés.

Cet accord aboutit, en 1990, à la création de la Trygghetsstiftelsen (TS), la Fondation pour la sécurité de l'emploi du secteur public, dont l'objectif est de s'assurer que les exigences et les actions définies dans la convention pour la sécurité de l'emploi sont respectées et mises en œuvre pour soutenir les salariés couverts par cette convention.

La mission de la TS est décrite comme suit : *“Lorsqu'un fonctionnaire du Gouvernement reçoit son préavis de licenciement, il est de notre devoir, dans la mesure du possible, de veiller à ce qu'il ne soit pas mis au chômage.”*

À l'instar de la plupart des autres fondations pour la sécurité de l'emploi suédoises, la TS est un système d'assurance réglementé par une convention collective. Elle a été fondée par l'Arbetsgivarverket, l'Agence suédoise des employeurs du secteur public, et par le Partsrådet, le Conseil des partenaires sociaux de l'administration centrale. Environ 230 000 fonctionnaires sont couverts par la Convention pour la sécurité de l'emploi. Depuis la création de la TS en 1990, plus de 96 000 salariés ont bénéficié de ses services, soit une moyenne annuelle de 2 000 à 4 000 personnes. Elle est financée par les employeurs couverts par la convention collective, qui versent une cotisation correspondant actuellement à 0,0355 % de la masse salariale (2011), une cagnotte qui peut être utilisée lorsqu'un organisme public souhaite faire bénéficier ses salariés d'une aide à la transition. Les cotisations, comme c'est le cas pour les autres fondations, sont réglementées par les conventions pour la sécurité de l'emploi et peuvent être renégociées. Les représentants des partenaires sociaux sont membres du conseil d'administration de la fondation, lequel est composé pour moitié par les syndicats, l'autre moitié étant constituée par des représentants de l'organisation des employeurs, désignés par le Gouvernement.



La convention pour la sécurité de l'emploi des fonctionnaires

Dans la convention pour la sécurité de l'emploi, il est stipulé que l'accord s'applique à tous les fonctionnaires licenciés, quelle qu'en soit la raison – sureffectifs, manque de travail ou refus d'être délocalisés. La convention s'applique également aux fonctionnaires vacataires à condition qu'ils remplissent ce critère : ils doivent avoir occupé au moins deux emplois consécutifs temporaires et la durée de travail globale doit excéder trois ans au cours des quatre dernières années. La convention précise en outre la nature et l'étendue des services fournis aux travailleurs licenciés. Trois différents types de soutien y sont prévus : des mesures préventives, une aide à la recherche d'emploi et un soutien financier. Les mesures préventives visent à assurer le maintien de l'emploi lorsque l'employeur est confronté à des risques de licenciement ; elles incluent par ailleurs des sessions de formation et de perfectionnement pour que les salariés concernés puissent acquérir une qualification leur permettant de se maintenir en activité. L'aide à la recherche d'emploi est apportée aux travailleurs victimes d'un licenciement économique pour qu'ils puissent trouver un emploi chez un autre employeur ; il s'agit d'aider la personne licenciée à préparer des profils d'embauche et à y répondre, à définir un plan d'activité, à organiser et gérer ses activités de recherche d'emploi, etc. Enfin, la Trygghetsstiftelsen (TS) fournit deux types de soutien financier aux travailleurs licenciés. Le premier type d'aide inclut une indemnité accordée pendant sa période d'essai au travailleur licencié nouvellement embauché, une aide à la création d'entreprise, ou encore d'une formation complémentaire. Cette aide est accordée au cas par cas en fonction des besoins de la personne licenciée et de l'efficacité que l'on peut en attendre.

Le second type d'aide financière, défini par la convention en tant que droits individuels, inclut :

- **une durée de préavis étendue.** La durée spécifiée, par la loi ou dans la convention collective, est doublée.
- **une autorisation d'absence rémunérée** lorsque le fonctionnaire participe à des activités approuvées par la TS, comme la participation à un programme ou une formation.
- **des suppléments de revenus** si le fonctionnaire accepte un nouvel emploi moins bien rémunéré.
- **la sécurité de l'emploi pour le poste suivant**, qui permet aux travailleurs de profiter de nouveau du plan de sécurité pour l'emploi si la personne est licenciée de son nouvel emploi dans les sept ans qui suivent son licenciement.
- **des indemnités de chômage supplémentaires** sont accordées aux personnes au chômage dont les indemnités ne dépassent pas un certain niveau de leur



salaire précédent (80%).

- **la possibilité de prendre sa retraite anticipée et de percevoir une pension** peut être accordée à des personnes qui ont atteint l'âge de 61 ans lorsqu'elles doivent quitter leur emploi.

Organisation de la Fondation pour la sécurité de l'emploi

La TS est une entreprise qui emploie environ 30 personnes, dans sept villes du territoire suédois. La plupart de ses personnes sont des "conseillers", ce qui signifie que dans leurs activités quotidiennes, elles sont essentiellement en contact direct avec le client car ce sont elles qui font office de lien entre chaque client et les mesures de transition telles qu'elles sont définies dans la convention pour la sécurité de l'emploi. Ces conseillers jouissent d'une grande autonomie ; ils peuvent prendre des décisions individuelles et importantes, en toute indépendance, dans la mesure où elles sont justifiées et opportunes. Toutefois, le rôle du conseiller doit se limiter à une aide, à des conseils et à un accompagnement, car c'est toujours au client que revient la responsabilité de trouver un emploi.

"Les activités de la fondation sont régies par un principe directeur, selon lequel les employés licenciés doivent être capables de chercher et de trouver un emploi par eux-mêmes. Dans ce domaine, les activités de la Fondation doivent donc se limiter à l'aide et au soutien qu'elle apporte aux travailleurs licenciés."

En termes d'aide à la recherche d'emploi, la mission de la TS s'articule autour d'un éventail d'activités et de programmes que le client est susceptible ou non d'utiliser. Lorsque des licenciements sont annoncés, l'employeur est tenu d'en informer la Fondation pour la sécurité de l'emploi. Celle-ci prend alors contact avec les clients soit en se rendant sur le lieu de travail soit en dépêchant l'un de ses conseillers auprès de l'employeur afin de planifier des réunions individuelles. Toutefois, chaque client est libre de participer ou non aux activités de la TS. Cette participation demeure un acte volontaire de la part du client. Un conseiller lui est assigné, qui a pour mission dès le premier rendez-vous de présenter au client le rôle de la Fondation, ainsi que l'aide et le soutien qu'il est en droit d'en attendre. La formation, l'expérience, les qualifications, les compétences, les références et les intérêts du client sont ensuite soumis à discussion. Il en ressort un profil individuel qui sert de point de départ dans l'étape suivante du processus : la mise au point d'un plan d'action individuel. En fonction de leurs préférences et de leurs besoins, les clients peuvent participer ensuite à l'un des programmes de la Fondation, que celui-ci s'adresse à un groupe ou à une seule personne ; ils peuvent aussi ne sélectionner que les parties du programme qui les intéressent. Le but est de fournir aux clients les connaissances et la formation qui lui sont indispensables pour retrouver un travail : méthodes de recherche, techniques



de présentation, voies de recherche, etc. La fondation propose également des activités d'aide à la création d'entreprise, ainsi qu'une aide individuelle à la recherche d'emploi.

Résultats

Selon la Fondation pour la sécurité de l'emploi, plus de 80 % de ses clients trouvent un nouvel emploi ou se tournent vers une autre solution, par exemple poursuivre des études ou prendre une retraite anticipée dans les neuf mois qui suivent leur premier contact avec la Fondation. Environ 50 % d'entre eux retrouvent un emploi dans le secteur public, 40 % dans le secteur privé et 10 % environ dans les municipalités.



Mobilité et transitions professionnelles

Les travailleurs plus âgés sont-ils un groupe
vulnérable lors des restructurations ?

Une étude de cas dans une caisse d'épargne allemande

Birgit Köper, Janine Dorschu (BAuA, Allemagne)

Introduction

Les changements qui interviennent au niveau de la société et dans le travail ne sont pas un phénomène nouveau. Ils représentent à la fois des chances et des risques, apportant parfois de légères altérations mais aussi des changements radicaux qui ont également des répercussions sur les structures organisationnelles, leur organisation routinière, allant parfois jusqu'à menacer leur existence (Trinczek, 2011). Mais actuellement, la dynamique du changement s'intensifie et les changements interviennent à un rythme beaucoup plus rapide, ce qui nécessite une adaptation et des processus d'adaptation à différents niveaux, qu'il s'agisse de la société, des entreprises ou des travailleurs.

Après ce bref rappel comme toile de fond, notre article se propose d'examiner la question des restructurations et de leur impact potentiel sur la santé des travailleurs, et en particulier sur la santé des travailleurs plus âgés – en partant du principe que ces derniers ont davantage de difficultés à s'adapter aux exigences imposées par des changements devenus permanents et qu'ils sont donc plus vulnérables face aux restructurations organisationnelles.

La vulnérabilité peut être considérée de différentes manières, chacune d'elles permettant de se poser quelques questions fondamentales sur ce que ce terme signifie dans le contexte des restructurations. Ces questions peuvent être résumées comme suit :

- la vulnérabilité est-elle seulement fonction des relations contractuelles des travailleurs avec leur employeur, c'est-à-dire est-elle uniquement fonction de leur statut, auquel cas la vulnérabilité pourrait s'appliquer à une grande diversité de travailleurs, présentant des caractéristiques différentes ?



- ou est-ce que le déterminant clé de la vulnérabilité, ce sont certaines caractéristiques, telles que l'âge, qui rendent le travailleur plus vulnérable ?
- ou encore est-ce la combinaison des deux, qui fait que certaines caractéristiques fragilisent le statut du travailleur et rendent donc ce dernier plus vulnérable ?
- et peut-on en tirer des conclusions plus générale sur ce que cela signifie pour certains types de travailleurs lorsqu'ils subissent une restructuration (comme le montre le chapitre 8 de ce cahier) ?

L'organisme compétent en matière de santé et de sécurité (HSE, CONIAL, 2009), par exemple, définit la vulnérabilité comme étant à la fois un risque élevé de se voir refuser les droits à l'emploi et la faible capacité des travailleurs à se protéger. Cette définition implique que la vulnérabilité est liée à des conditions de travail majoritairement précaires. Pour notre part, nous avançons l'hypothèse que les travailleurs plus âgés sont plus vulnérables parce qu'ils sont moins capables de s'adapter à un changement rapide et au fait qu'ils sont moins susceptibles de retrouver un emploi en cas de licenciement.

Ces perspectives différentes nuancent notre compréhension de la vulnérabilité et des implications qu'elle pourrait avoir en termes de restructurations.

Impacts des restructurations sur les travailleurs plus âgés

La population européenne vieillissante nous oblige à nous intéresser de plus près à l'employabilité des travailleurs plus âgés, ainsi qu'à leur santé et à leur bien-être. Ces dernières années, les politiques menées en Europe visent à favoriser l'emploi de cette catégorie de travailleurs. Dans le cadre du processus de Lisbonne, au niveau de l'Union européenne, il a été décidé d'accroître le taux d'emploi des 55-64 ans pour le porter à plus de 50 % d'ici 2010. Pourtant, en même temps, les travailleurs plus âgés sont perçus comme étant un "groupe vulnérable" sur le marché du travail. L'image que nous avons d'eux dans notre société est habituellement associée à des attributs négatifs, comme de moindres performances, une indisponibilité plus fréquente en raison de la maladie, et des compétences médiocres imputables en particulier à une moindre capacité d'adaptation aux nouvelles technologies (Künemund, 2007 ; Grumbach et Ruf, 2007). Par conséquent, les pratiques en matière de politique de gestion du personnel, surtout pendant des restructurations, sont souvent le résultat de l'image négative véhiculée par l'âge. C'est la politique qu'ont menée les entreprises lorsqu'elles ont profité des mesures de restructuration pour congédier leurs travailleurs plus âgés. Cette approche devait conduire bon nombre d'entre eux à prendre une retraite anticipée (Höpflinger & Clemens 2005). Toutefois, cette forme "adoucie" de restructuration ou de réduction d'effectifs – souvent qualifiée de "socialement compatible" – n'est plus possible dans



la situation actuelle, les gouvernements nationaux ayant pris des mesures pour éviter le recours à la retraite anticipée en raison des implications de cette nouvelle situation démographique. L'hypothèse que nous défendons, c'est que les barrières supplémentaires au réemploi des seniors les rendent à présent particulièrement vulnérables dans leur vie professionnelle.

Étude de cas sur les “travailleurs plus âgés dans les entreprises qui connaissent des restructurations”

Le projet européen intitulé “ELDer Employees in companies experiencing Restructuring: Stress and well-being” (Travailleurs plus âgés dans les entreprises qui connaissent des restructurations : stress et bien-être) s'est donc emparé de cette hypothèse. Une recherche internationale menée il y a quelque temps indique que les restructurations contribuent à augmenter le sentiment d'insécurité de l'emploi, même pour les travailleurs qui restent dans l'entreprise une fois le processus de restructuration terminé. Cette étude devrait donc permettre de mieux comprendre la situation des travailleurs plus âgés, mais aussi des plus jeunes, en termes de stress et de bien-être dans les entreprises ayant subi des restructurations. En raison de la crise actuelle, le secteur bancaire est affecté par d'importantes restructurations, le désignant dès lors comme un excellent sujet d'étude. L'une des caisses d'épargne les plus importantes d'Allemagne a participé au projet. Les caisses d'épargne ont pour mission de proposer des placements sûrs et porteurs d'intérêt à tout un chacun et de satisfaire les besoins locaux en matière de crédit ; autrement dit, le gain financier n'est pas supposé être leur principal objectif. Ce sont généralement des établissements publics et à ce titre elles font partie du secteur public. Mais ces dernières années, la rentabilité est devenue un critère de poids, imposant des centralisations d'unités et des mesures d'externalisation importantes.

Aspects méthodologiques

En septembre 2010, un questionnaire sur les restructurations et sur les changements que cela implique au niveau du travail a été envoyé aux différents départements d'une caisse d'épargne, récemment restructurés. Deux cent trente-sept (237) questionnaires anonymes ont été envoyés, qui ont donné lieu à 117 réponses, dont 37 hommes et 80 femmes. Les répondants se divisaient en deux groupes, l'un comprenant les 72 salariés les plus jeunes dont l'âge était compris entre 28 et 49 ans, et l'autre les salariés les plus âgés, appartenant à la tranche d'âge des 50-57 ans. Pour les besoins de notre analyse, il a été demandé aux personnes interrogées de préciser comment elles percevaient leur situation professionnelle actuelle et future, et quels étaient leurs projets pour les années à venir. Afin de mieux comprendre les résultats de cette étude, nous allons apporter brièvement quelques précisions sur le caractère des



restructurations au sein de cette caisse d'épargne. Il ne s'agissait pas de remettre en question la nature publique de l'établissement ni d'envisager sa fermeture. Aucune évolution ne représentait une menace suffisante pour remettre en cause la vocation première de l'établissement. Les restructurations étaient avant tout une question de stratégie de groupe, impulsée par la direction générale, et seules quelques personnes ont été confrontées aux licenciements. Pourtant, la majorité des répondants signalent que les restructurations ont eu des incidences sur leur travail (à la fois positivement et négativement).

Conséquences

Même si seulement quelques employés ont été licenciés, les restructurations ont eu pour effet d'engendrer un sentiment permanent d'insécurité de l'emploi (Hartley et al. 1991, Kivimäki et al. 2000). Or, ce sentiment peut avoir des effets délétères sur la santé ; par conséquent, les employés qui restent en poste ne peuvent pas toujours être considérés comme étant chanceux. Ces "survivants", comme on les appelle, peuvent ressentir un stress physique et psychologique (Kieselbach et al., 2009). Pour décrire ce phénomène, Noer (1997) parle de "syndrome du survivant aux licenciements". Au travail, l'insécurité de l'emploi est devenue l'un des aspects les plus stressants (Witte, 1999), relevant à la fois de facteurs situationnels et d'un certain nombre de facteurs individuels. Il existe des relations manifestes entre d'une part le sentiment d'insécurité de l'emploi, et d'autre part les réactions (attitudes et comportements liés au travail) négatives et les symptômes de stress lié au travail (Sverke et al., 2005). Dans le contexte d'une main-d'œuvre vieillissante, le facteur "âge" est particulièrement important en termes d'insécurité de l'emploi étant donné que dans de nombreuses entreprises, pendant des décennies, la politique de gestion du personnel a eu massivement recours à la retraite anticipée ou à privilégier le licenciement des travailleurs plus âgés.

Toutefois, notre étude ne fait pas précisément ressortir que le sentiment d'insécurité de l'emploi s'accroît avec l'âge. Au contraire, nous avons constaté que ce sont les travailleurs les plus jeunes qui sont les plus préoccupés. Au total, presque tous les employés les plus jeunes (93 %) s'inquiètent de savoir s'ils vont garder leur emploi, alors que parmi les travailleurs plus âgés ce pourcentage n'est que de 62 %. Les chiffres communiqués dans le rapport intitulé "Restructuring in the Recession - 2009 / Restructurer en temps de récession - 2009" de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail montrent que, dans le contexte de la crise économique actuelle, le sentiment d'insécurité de l'emploi touche essentiellement les travailleurs les plus jeunes, de moins de 25 ans, comparé à toutes les autres tranches d'âge (Hurley et al. 2009). Quand il a été demandé aux répondants de préciser quels étaient leurs sentiments vis-à-vis du travail sur les 30 derniers jours, les résultats laissent apparaître que ce sont les travailleurs les plus jeunes qui manifestent la plus grande détresse physique et émotionnelle (voir Tableau 1).

Un quart à un cinquième des travailleurs les plus jeunes font part d'une fatigue au travail, d'une fatigue physique, mais aussi d'un épuisement émotionnel et d'un surmenage, que seulement 5 % à 11 % des travailleurs plus âgés disent ressentir.

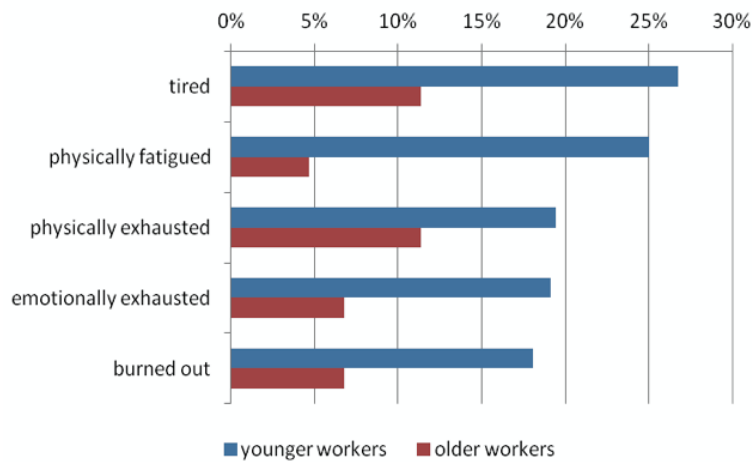


Tableau 1: Aspects physiques et émotionnels du travail

Lorsqu'il a été demandé aux répondants si leur sentiment de stress avait augmenté pendant les restructurations, il ressort que les travailleurs plus âgés ont été moins nombreux (20%) que les travailleurs plus jeunes (40%) à avoir éprouvé ce sentiment. L'analyse montre en outre que, quel que soit l'âge des travailleurs, lorsqu'on leur posait la question de savoir s'il leur serait facile de retrouver un travail, cette question influençait leur sentiment d'insécurité de l'emploi : plus les répondants pensaient qu'il leur était difficile de retrouver un poste équivalent, plus leur sentiment d'insécurité de l'emploi était fort (voir Tableau 2).

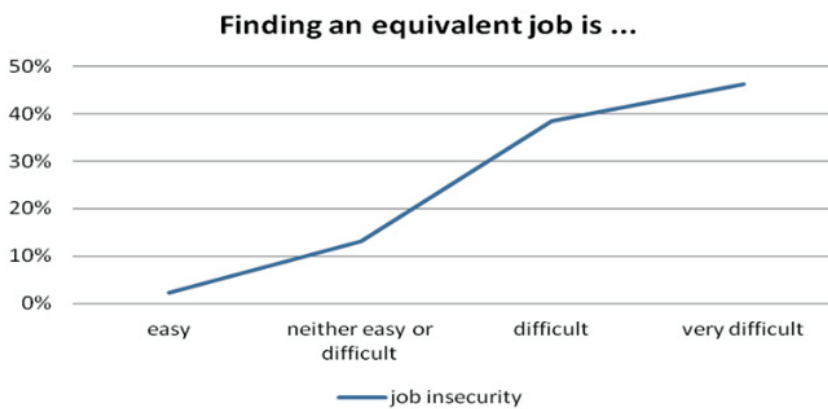


Tableau 2: Corrélation entre le sentiment d'insécurité au travail et l'estimation des chances de trouver un emploi équivalent

Afin de confirmer les résultats de cette étude de cas exploratoire, nous avons analysé des données complémentaires issues de l'enquête 2011/2012 menée conjointement par le BIBB et le BAuA. Cette enquête nationale sur l'emploi en Allemagne, très représentative, porte sur les conditions de travail de 20 000 salariés. Les différences



entre tranches d'âge y sont analysées, sans restructurations et après restructurations. Pour les besoins de cette enquête, les travailleurs entre 20 et 64 ans (en Allemagne, l'âge de la retraite se situe à 65 ans) ont été répartis en trois groupes : les jeunes travailleurs (20-34 ans), les travailleurs d'âge moyen (35-49 ans) et les travailleurs les plus âgés (50-64 ans).

Pour ce qui est du sentiment de détresse physique et émotionnelle, les répondants dont l'environnement avait été récemment perturbé par des restructurations, faisaient état de troubles mentaux et physiques beaucoup plus importants. Entre les différentes tranches d'âge, aucun effet suffisamment significatif n'a pu être relevé. Il a été également demandé aux répondants si leur stress avait augmenté durant les deux années précédentes. Les résultats montrent que toutes les tranches d'âge ont ressenti davantage de stress pendant les restructurations, comparativement à la période qui a précédé. Les jeunes travailleurs semblaient avoir été moins sensibles au stress que les travailleurs d'âge moyen ou que les travailleurs les plus âgés. Mais à ce niveau, aucune différence n'était à noter entre les travailleurs d'âge moyen et les travailleurs les plus âgés.

Discussion

Les restructurations augmentent le stress de tous les employés. Dans notre analyse, l'âge n'est pas lié à différents sentiments de stress ou de mauvaise santé. Il convient de faire remarquer que notre étude de cas a un caractère exploratoire. La structure particulière de l'entreprise en question, sa structure institutionnelle et l'expérience de restructurations précédentes peuvent expliquer une certaine uniformité des réponses. Dès lors, pour dépasser les limites de cette étude, il serait nécessaire de sélectionner un groupe plus important et moins homogène. Étant donné la structure transverse de cette étude et la relation entre l'insécurité de l'emploi et les facteurs modérateurs, elle ne permet pas de connaître l'effet sur le long terme de ces facteurs sur le sentiment d'insécurité de l'emploi. Les résultats hétérogènes sur la sécurité de l'emploi et l'âge montrent que la définition même de l'objet de l'étude a un effet sur l'interprétation des résultats. Nous avons été confrontés à un problème général : le "syndrome du survivant" peut influencer les données des travailleurs les plus âgés (Griffiths et al., 2009), ce qui signifie que les seniors qui éprouvent un faible sentiment d'insécurité de l'emploi ou de satisfaction du travail essaient de quitter le marché du travail plus tôt. Les "survivants" font alors état d'un sentiment positif de sécurité de l'emploi et de satisfaction du travail par rapport à ceux qui sont partis plus tôt.

Le faible sentiment d'insécurité de l'emploi chez les seniors peut s'expliquer de la façon suivante : en Allemagne dans le secteur public, en raison des principes d'ancienneté, les travailleurs en CDD, et donc plus particulièrement les seniors, ne font guère l'objet de licenciements. Au regard de la législation allemande (§ 1 KSchG, Abs. 3,



Satz 1), la durée d'occupation de l'emploi est protectrice en termes de licenciement. L'ERM (European Restructuring Monitor), l'outil de veille sur les restructurations d'entreprises en Europe (Eurofound, 2012) a également constaté que les salariés en poste depuis longtemps courent moins le risque d'être licenciés. Le fait d'avoir travaillé longtemps dans une entreprise et d'y être attaché peut donner le sentiment que ce lieu de travail offre une meilleure protection contre les licenciements, même si Mohr (2000) décrit ce phénomène comme étant une conviction naïve. Les salariés plus jeunes, en particulier, sont plus souvent en contrat temporaire, ce qui les expose davantage au licenciement que les salariés plus âgés. Le principe du "dernier entré, premier sorti" justifie souvent le licenciement des plus jeunes lors de restructurations (Flynn, 2010). Qui plus est, les salariés plus âgés ont généralement de meilleures ressources financières, un point non négligeable en cas de chômage car cela permet à la personne de continuer à vivre sans avoir à se priver jusqu'à ce qu'elle retrouve un emploi (ibid.). Conformément au "concept du rôle de remplacement" (Offe & Hinrichs, 1977), dans certains groupes de travailleurs, il en est qui tirent parti de solutions socialement acceptables pour retrouver un travail rétribué. Pour les séniors, la retraite anticipée fait partie des options possibles.

Il est évident lorsqu'on consulte les statistiques actuelles du marché du travail que les seniors en particulier continuent à être un groupe posant problème (Bundesagentur für Arbeit, 2010). Considérés comme moins performants, les travailleurs plus âgés sont encore l'objet de préjugés (Sargeant, 2001 ; Ebert, Kistler & Staudinger, 2007). L'écart de performances entre individus détermine la durée pendant laquelle des travailleurs peuvent demeurer sains et productifs. La situation personnelle, le mode de vie, le soutien ou l'aide apportés, les conditions de travail et les qualifications complémentaires sont autant de critères qui peuvent expliquer les écarts de performances spectaculaires entre les travailleurs les plus âgés. Ces critères peuvent aussi expliquer pourquoi, en termes d'évaluation du stress, les résultats manquent de cohérence. Donc, l'hypothèse selon laquelle les travailleurs plus âgés sont vulnérables et davantage affectés par les restructurations n'a pu être confirmée par notre étude de cas. Les résultats ne suggèrent pas que les travailleurs plus âgés sont plus vulnérables lors d'un processus de restructuration. En fait ce processus est synonyme de tension et de fatigue accrues pour tous. Il est donc important d'étudier en détail les facteurs de stress dans chaque cas de restructurations afin que tous les travailleurs puissent continuer à bénéficier de conditions de travail adéquates, quel que soit le groupe d'âge. Nous avons encore peu de données sur les effets cumulatifs tout au long de la vie professionnelle. Toutefois, des conditions de travail adaptées à l'âge semblent empêcher les effets cumulatifs et favoriser l'employabilité de tous les groupes de travailleurs.



Références

Bundesagentur für Arbeit (2010). Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Arbeitsmarktberichterstattung – November 2010. Ältere am Arbeitsmarkt.

De Witte, H. (1999). Job insecurity and psychological well-being: Review of the literature and exploration of some unresolved issues. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 8:155-177.

Ebert, A., Kistler, E. & Staudinger, Th. (2007). Rentemit 67 – Probleme am Arbeitsmarkt. Bundeszentrale für politische Bildung, APuZ 04-05/2007.

Flynn, M. (2010). Job insecurity and older workers. In *Dossier Adapt*, issue 8, 28 May 2010.

Griffiths, A., Knight, A. & MohdMahudin, N.D. (2009). Ageing, Work-Related Stress and Health. Reviewing the evidence, Age Concern and Help the Age, TAEN – The Age and Employment Network, London, 2009.

Grumbach, J. & Ruf, U. P. (2007). Demografischer Wandel in der Arbeitswelt: Handlungsrahmen und Handlungsfelder von Unternehmen, Gewerkschaften und Staat. In Länge T./Menke, B. (Hrsg.): *Generation 40plus. Demografischer Wandel und Anforderungen an die Arbeitswelt*. Bielefeld: Bertelsmann Verlag, 33-66.

Hartley, J., Jacobson, D., Klandermans, B. & Van Vuuren, T. (Eds.) (1991). *Job insecurity: Coping with jobs at risk*. London: Sage.

Höpflinger, F. & Clemens, W. (2005). Zum Generationenmix in einer demografisch alternden Arbeitswelt. In Clemens, W., Höpflinger, F. & Winkler, R. (eds.). *Arbeit in späteren Lebensphasen. Sackgassen, Perspektiven, Visionen*. Bern/Stuttgart/Wien: HauptVerlag, 215-238.

HSE Coniac (2009). Report of the Vulnerable Workers Working Group. Paper MI/2009/2

Kieselbach et al. (2009). *Gesundheit und Restrukturierung: Innovative Ansätze und Politikempfehlungen*. Rainer HamppVerlag.

Kivimäki, M., Vahtera, J., Pentti, J. & Ferrie, J. (2000). Factors underlying the effect of organisational downsizing on health of employees: longitudinal cohort study. In *MBJ* 2000; 320: 971.

Künemund, H. (2007). Beschäftigung, demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit. In Länge, T. & Menke, B. (Hrsg.). *Generation 40plus*.



Demografischer Wandel und Anforderungen an die Arbeitswelt. Bielefeld: BertelsmannsVerlag, 11-32.

Noer, D. M. (1997). Layoff Survivor Sickness: What it is and what to do about it. In Gowing, M.K., Kraft, J.D. Quick, J.C. (Eds.). The new organisation reality? Downsizing, restructuring and revitalization. Washington D.C.: American Psychological Association, 207-220.

Offe, C. & Hinrichs, K. (1977). Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage 'benachteiligter' Gruppen von Arbeitnehmern. In Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik/C. Offe (Hg.). Opfer des Arbeitsmarktes – Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, 3-61.

Sargeant, M. (2001). Lifelong learning and age discrimination in employment, in: Education and the Law, 2001, vol. 13, n. 2, 141-154.

Sverke, M., Hellgren, H. & Näsvall, K. (2005). Arbeitsplatzunsicherheit: Überblick über den Forschungsstand. In Badura, B. Schellschmidt, H. & Vetter, Ch. (Hg.). Fehlzeiten-Report 2005. Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit. 59-92.

Trinczek, R. (2011). Überlegungen zum Wandel von Arbeit. In WSI Mitteilungen 11 / 2011, S. 606-614.



3ème partie

Qu'y a-t-il de social
dans les restructurations
du secteur public ?

Analyse tranverse

Articles



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

Analyse transverse

Leroi Henry (WLRI, R.-U.)
et Philippe Archias (ASTREES, France)

Les types de restructurations identifiés dans ce rapport ont des points communs importants, mais ils reflètent aussi la diversité des niveaux de protection sociale et de discours politiques dans les pays concernés. Dans tous les cas, ces restructurations ont impliqué une réorganisation du travail, avec des fusions, des délocalisations et des centralisations, une intensification du travail, ainsi que de nouvelles pratiques et relations de travail. Au Royaume-Uni et en Bulgarie, elles ont également résulté de privatisations ou d'externalisations et se sont soldées par des pertes d'emploi. Il est intéressant de noter que dans tous les cas, le dialogue social visait surtout à réduire (Bulgarie) ou à empêcher (France et Royaume-Uni) des licenciements secs grâce à toute une série de mesures.

Forme récente du dialogue social

Bien que le dialogue social soit inscrit dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 153 et 154), il n'existe pas de cadre cohérent pour le mettre en place aux différents niveaux nationaux et sur les lieux de travail ; dès lors, nos études de cas font état de formes de dialogue social radicalement différentes qui reflètent les différents systèmes de relations employeurs-travailleurs.

En France, nous observons des réunions tripartites au niveau local comme au niveau national, dont certaines sont contraignantes, d'autres non. En Bulgarie, on assiste à une forme désormais largement utilisée de dialogue social tripartite qui donne lieu à de nouvelles conventions collectives entre partenaires sociaux. Au Royaume-Uni, le dialogue a été institutionnalisé ; il s'appuie sur des groupes de travail réunissant les travailleurs, les managers en charge du processus d'externalisation et un représentant du syndicat. Il en a résulté une série d'accords et d'arrangements informels.



Les enjeux traités au titre du dialogue social

En France récemment, les objets de dialogue social dans nos études de cas portent sur la santé et le bien-être des salariés sur leur lieu de travail pendant les réorganisations. Au Royaume-Uni, il s'agissait surtout d'éviter des licenciements secs et de maintenir les conditions et les systèmes favorisant le dialogue social sur les lieux de travail externalisés. En Bulgarie, le dialogue avait essentiellement pour objectif d'élaborer un programme de départs volontaires qui permettrait ainsi d'éviter des suppressions d'emplois inévitables. La convention collective a également permis de résoudre d'autres problèmes comme le réaménagement des descriptions de postes et celui des salaires, et de réexaminer les critères de réduction d'effectifs.

Pourquoi recourir au dialogue social dans le cadre des restructurations ?

Dans le cas des services postaux français et bulgares, les restructurations ont été opérées sous la pression à la fois européenne et nationale. Plusieurs facteurs ont motivé ces restructurations : la nécessité, imposée par l'UE, d'ouvrir ces services à la concurrence, et plus précisément aux opérateurs du secteur privé ; la crise (dans le cas de la Bulgarie) ; les nouvelles technologies ; de nouvelles approches d'organisation ; et la diminution du volume du courrier. Dans les autres cas, les restructurations ont été causées par le souci politique d'améliorer la fourniture de ces services, que ce soit au moyen d'un changement organisationnel ou de l'externalisation.

Les raisons qui poussent au dialogue social lors de restructurations sont variées. Pour ce qui est du Royaume-Uni, il s'agissait d'éviter un conflit du travail dans un segment devant être sous-traité, de maintenir de bonnes relations au sein du Conseil de comté et de faciliter la transition vers l'externalisation. Dans les deux cas français, il est clair que le dialogue social se préoccupait avant tout de la santé des salariés, qui a justifié à plusieurs reprises l'intervention de l'État et des partenaires sociaux. Dans le cas de la Bulgarie, le dialogue social était motivé par un désir de maintenir des relations patronat-travailleurs harmonieuses dans un domaine très syndicalisé.

En France et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, les politiques ont répondu à la pression : dans le cas français, le discours public, et dans le cas britannique, la pression des syndicats. Cela signifie que dans cet environnement de pré-crise, les hommes politiques avaient une marge de manœuvre suffisante et qu'ils pouvaient répondre aux préoccupations qui entouraient les restructurations de manière à la fois innovante et en mettant les moyens nécessaires. Aujourd'hui, les effets de la crise sont ressentis avec beaucoup d'acuité dans le secteur public, où elle se traduit par des mesures d'austérité. Ces mesures, depuis la crise britannique et bulgare, semblent avoir entravé la marge de manœuvre des politiques, empêchant ainsi tout recours à des approches plus innovantes. En France, l'impact de la crise sur l'austérité imposée au secteur public, en termes de marge de manœuvre est moins tranchée, ce qui



permet de penser que les politiques font des choix sans ambiguïté sur les ressources qu'ils sont disposés à déployer pour contrecarrer l'impact négatif des restructurations.

Quelles sont les caractéristiques et la valeur ajoutée du dialogue social dans le secteur public ?

Dans les deux cas français, le dialogue social semble avoir eu un effet apaisant sur le changement qui a été moins brusque en donnant aux travailleurs le temps et les moyens de s'adapter aux modifications de leur environnement de travail. Au cours de ce processus, les travailleurs plus âgés ont également bénéficié d'un soutien et la flexibilité du temps de travail a été améliorée.

Le cas français se distingue nettement du cas britannique dans ce sens que les interventions ont essayé d'instaurer un processus permanent de concertation lors des restructurations via une formation assurée aux représentants locaux des syndicats pour qu'ils puissent continuer à veiller, en tant qu'agents clés du changement, à la mise en place de pratiques de restructuration socialement responsables.

Dans les différents pays européens, les facteurs clés du dialogue social dans les restructurations du secteur public diffèrent de manière importante. Il n'existe pas de réponse unique et directe. En Bulgarie, le succès du dialogue social s'explique par un taux de syndicalisation élevé et par l'engagement réciproque des syndicats et des employeurs pour éviter des licenciements secs.

- en France, il existe un haut niveau d'engagement politique pour régler les questions de santé sur les lieux de travail considérés comme des institutions nationales.
- au Royaume-Uni, ce sont les liens privilégiés entre les syndicats et les employeurs ainsi que la volonté déterminée de certains de ces employeurs à favoriser le bien-être des travailleurs qui ont assuré le succès du dialogue social (et in fine le règlement des problèmes rencontrés).

En outre, dans certains cas, il convient de souligner l'importance de la couverture médiatique qui a joué un rôle véritablement catalyseur dans le déclenchement de l'action collective. Dans le cas français, les médias sont même apparus comme une troisième catégorie d'acteurs, avec les politiques et les partenaires sociaux, dont l'action favorisait des restructurations saines et socialement responsables.



Limites du dialogue social et obstacles

Dans tous les pays, les représentants des travailleurs ont eu le sentiment qu'ils étaient mis devant le fait accompli. Au lieu de participer à des négociations portant sur la question de savoir si oui ou non les restructurations auraient lieu, ils constataient qu'au pire on se contentait de leur dire ce qui allait se passer et au mieux on leur accordait des concessions importantes afin d'aider les travailleurs à traverser le processus de restructuration et à en atténuer les effets le plus négatifs. Le plus frappant, ce fut cette volonté d'éviter des licenciements secs : alors que dans le cas de la France, les restructurations étaient marquées par une série de concessions favorables aux travailleurs, au Royaume-Uni les termes et conditions de ce dialogue social informel furent maintenus.

Au Royaume-Uni, les travailleurs n'ont pas pu obtenir d'avancées car il n'y avait pas d'accords liant les parties, essentiellement en raison de l'entente privilégiée et informelle entre les syndicats et les employeurs. Les employeurs s'en tinrent à ces accords informels pendant les périodes de prospérité mais en ces temps de crise, soumis à la pression, ils revinrent sur ces accords et refusèrent toute protection supplémentaire.

En France, la multiplicité des syndicats et leur approche différente des restructurations a peut-être fait obstacle au dialogue social, en particulier lorsqu'il s'agissait de débattre des questions de santé, alors que de fortes motivations politiques incitaient les employeurs à s'engager de façon significative.

Le cas de la Poste française montre une évolution : le passage d'accords formels qui ne lient pas les parties, typiques du secteur public, à un système qui se rapproche davantage du secteur privé où les accords qui lient les parties sont légion et qui reposent sur l'établissement de plans d'action locaux visant à assurer aux travailleurs sur leur lieu de travail, et pas seulement aux responsables nationaux, une participation à la consultation sur les restructurations.

Quelles questions se poser pour promouvoir et améliorer le dialogue social ?

La question principale porte sur la nature politique des restructurations du secteur public et du dialogue social dans le cadre des restructurations. Cela peut être une force, comme dans le cas de la France, où les politiques se sont impliqués dans le dialogue pour essayer de répondre aux préoccupations du public quant à l'impact négatif des restructurations sur les travailleurs, en particulier en ce qui concerne leur santé. À l'inverse, cela peut être une faiblesse ; dans ce cas, les restructurations et le dialogue social sont considérés comme le reflet des humeurs et des intérêts à court terme de la classe politique et non comme des mesures, pour l'entreprise et ses travailleurs à long terme.



Sur la base de ce qui vient d'être dit, nous pourrions considérer l'influence et le rôle des medias dans la prise de conscience grandissante des processus de restructuration : l'analyse des medias est une question-clé si l'on veut comprendre le lien qui existe (ou qui fait défaut) entre les citoyens, les politiques et les partenaires sociaux et si l'on considère que leur mobilisation conjointe constitue un formidable déclencheur de dialogue social appliqué aux restructurations. Plus précisément, la façon dont les medias traitent les restructurations peut en déformer la réalité. En conséquence, cela influe sur la façon dont les citoyens perçoivent l'importance et la légitimité des restructurations dans les services publics. Il conviendrait de se poser de nombreuses questions sur l'effet que peut avoir sur la mobilisation des parties prenantes le traitement des restructurations par les medias : quels sont les types de restructurations pris en compte ? Comment en est-il rendu compte ? Comment l'État-providence ou les partenaires sociaux sont-ils décrits dans les différents medias ? Quel est (ou devrait être) le rôle des medias sociaux dans la prise de conscience grandissante et dans les mouvements sociaux ?

Enfin, et ce n'est pas négligeable, les études de cas illustrent qu'il est fait de plus en plus appel à la sous-traitance et au travail temporaire dans le secteur public (c'est ce que l'on peut appeler les "restructurations silencieuses du service public"). Jusqu'à présent, cet aspect a été largement passé sous silence par les partenaires sociaux.

Il serait intéressant de mener une étude pour savoir précisément quels sont les rapports entre ces groupes vulnérables et les partenaires sociaux : comment ces groupes (par exemple les sous-traitants et les travailleurs précaires qui travaillent pour l'administration) sont-ils pris en compte dans le dialogue social et quelle part leur est-il faite dans les actions prises par les partenaires sociaux ? Ces groupes sont-ils doublement pénalisés en étant exclus du dialogue social et/ou de la couverture médiatique ? Ou des mesures sont-elles prises pour prendre en compte leur situation spécifique ?



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

Restructurations dans les services publics et dialogue social

par **Greg Thomson – (UNISON, R.-U.)**

Les gouvernements européens ont répondu à la crise financière qui a démarré en 2008 en cherchant à réduire les dépenses du secteur public. En conséquence, aujourd'hui, la crise est ressentie avec plus d'acuité dans le secteur public où elle se manifeste par des mesures d'austérité, notamment des restructurations et des réductions d'effectifs. Le taux de syndicalisation en Europe est plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé (Fulton, 2011). Étant donné le nombre croissant des restructurations et la relative puissance des syndicats, on pourrait s'attendre à ce que les recommandations du rapport HIREs (Kieselbach et al., 2009) sur la nécessité de communiquer et d'engager un dialogue social avec les travailleurs soit plus évidente dans le secteur public. Le rapport HIREs Public explore cette hypothèse ; au travers d'un certain nombre d'études de cas, il s'intéresse à la question de savoir dans quelle mesure, dans le secteur public, la santé des salariés est prise en compte lors des restructurations et dans quelle mesure le dialogue social peut atténuer les effets délétères des restructurations sur la santé (Henry et al., 2011).

HIREs Public (2011) en est venu aux conclusions suivantes : les recommandations HIREs ne sont ni largement connues ni bien comprises, pourtant la communication est cruciale pour le succès des restructurations, comme le montre chacune des études de cas ; le dialogue social facilite le processus des restructurations, mais il apparaît dans la majorité des cas qu'il est instauré une fois que les décisions importantes ont été prises. Les représentants des travailleurs ont le sentiment qu'ils sont mis devant le fait accompli. Dans ses conclusions, le rapport HIREs fait remarquer qu'une consultation efficace et constructive a souvent lieu lorsqu'il n'y a pas de licenciements. Dans certains pays, le système d'emploi dans le secteur public est tel que les restructurations affectent essentiellement les travailleurs périphériques (Henry et al., 2011) et que les travailleurs appartenant au noyau stable risquent rarement de perdre leur emploi. Toujours selon le rapport, les différences nationales en matière d'emploi dans le secteur public ont un



impact évident sur la nature du dialogue social.

Se pose alors la question de savoir si des systèmes nationaux différents de dialogue social ont une influence distincte. Le dialogue social est inscrit dans le traité européen (articles 153 et 154 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Toutefois, il n'existe pas de structure cohérente pouvant s'appliquer au niveau national ou au niveau de l'entreprise, comme le font remarquer Marginson et Keune (2012) :

"...L'UE ne possède pas de système de relations employeurs-travailleurs verticalement intégré qui reflète ou se reflète dans les arrangements nationaux... Le corollaire en termes de dialogue social européen, c'est qu'il n'existe pas de relations obligatoires avec les formes de dialogue social aux niveaux nationaux et subnationaux..."

Dans les différents États membres, la nature du dialogue social a cela de caractéristique, qu'elle s'incarne dans des structures que l'on peut regrouper en fonction de l'expérience sociale, juridique et historique des pays (voir par exemple Stephens, 2005 et Navarro, 2004). Toutefois, si la différence entre les systèmes de relations employeurs-travailleurs se reflète dans les résultats des restructurations, il semble qu'il y ait encore plus de différences au sein des systèmes européens qu'il n'y en a entre les systèmes des États membres eux-mêmes ; ces adaptations nationales ont souvent pour but d'atténuer des problèmes spécifiques, notamment celui du stress engendré par les restructurations. Le projet MIRE (Bruggeman, 2008) utilise une approche transversale pour identifier les restructurations innovantes, qui permettrait de trouver un jeu permanent de mesures politiques et d'institutions, adapté à la nouvelle réalité sociale et économique.

Après avoir montré qu'il était difficile d'utiliser une approche comparative au niveau des États membres, Bruggeman lance cet avertissement : *"... une recherche approfondie sur ce sujet a permis de dégager un résultat important, la persistance au sein de l'Europe d'un régime d'ajustements différents. La difficulté va bien au-delà de la simple identification des contextes et des performances des arrangements considérés : cela montre qu'il n'y a pas une seule et meilleure façon d'opérer."*

Il est difficile d'affirmer qu'un système gère mieux la communication qu'un autre au cours d'un processus de restructuration. Thomson et Köper (2012) ont mis en contraste l'économie de marché coordonnée allemande et le système économique britannique fondé sur un marché libéral. Alors que le système allemand, dans le cadre des comités d'entreprise et de la codétermination, paraît fournir une meilleure structure pour une consultation plus constructive, on a pu remarquer qu'en pratique il y avait des tensions entre les membres du conseil d'administration, les syndicats et le comité d'entreprise. Par contraste, le système britannique volontariste, qui fonctionne au sein d'un marché libéral, attribue aux syndicats un rôle de consultation plus direct en ce qui concerne les licenciements. Ce constat renforce l'opinion de Bruggemann (ibid.) selon laquelle il n'y a véritablement pas "un meilleur système". Il en ressort plutôt



que même le système paneuropéen d'évaluation des risques auquel se réfère l'une des directives européennes n'est pas utilisé comme il conviendrait en Europe. Comme Triomphe le fait remarquer (2010, p. 62) : "Toutefois, les comportements ne changent pas rapidement... il faut reconnaître que nulle part en Europe, la santé n'est inscrite à l'agenda, que ce soit celui des syndicats, des employeurs ou des administrations publiques. La prévention en matière de santé et la prévention des risques de santé au travail sont encore associées à des coûts élevés pour l'entreprise."

L'une des différences pratiques importantes entre le système allemand et le système britannique identifiées par Thomson et Köper (2012) n'est pas liée au dialogue social mais plutôt au financement des actions sanitaires. En Allemagne, le rôle joué par les sociétés d'assurance privées en matière d'actions sanitaires à l'intention des travailleurs montre que ces sociétés font preuve d'un réel intérêt dans les recommandations HIREs, contrairement à ce qui se passe avec le service de santé britannique. En effet, en Grande-Bretagne, les coûts liés à la santé sont financés par les impôts et par conséquent ils sont moins directement tributaires de l'employeur.

S'il n'existe guère de preuves qu'un système national de dialogue social est meilleur qu'un autre du point de vue de la protection de la santé des travailleurs, cela pose néanmoins la question de savoir ce qui peut être fait en matière de dialogue social pour améliorer les résultats des travailleurs dont les postes sont à la merci des restructurations. Pour répondre à cette question, il est essentiel de comprendre le rôle joué par le dialogue social tel qu'il est décrit dans le modèle HIREs. Lors de restructurations, le dialogue social est tributaire d'une voix indépendante. Pour les travailleurs, le rôle des syndicats en tant qu'agence est essentiel car cela leur permet de se faire entendre pendant une période d'insécurité de l'emploi. *"Pour de nombreux travailleurs, les restructurations sont une période d'incertitude et de préoccupations quant à l'avenir. Aussi, ce n'est pas surprenant qu'il leur soit alors plus difficile de se sentir suffisamment confiants pour formuler et exprimer leurs préoccupations. Pour cette raison, les consultations et le dialogue avec les syndicats et les représentants des travailleurs sont plus importants encore lors d'un processus de restructuration qu'en temps normal. Toutefois cette démarche sera réellement efficace pour réduire la pression ressentie par les travailleurs s'ils ont le sentiment que ces consultations ne sont pas prises à la légère et qu'elles constituent un réel échange au travers duquel leurs positions seront prises au sérieux."* (Thomson et Köper, 2012).

Les directives européennes sur la consultation¹⁴ et l'évaluation des risques¹⁵ devraient fournir un cadre clairement défini en ce qui concerne la consultation sur les restructurations. La difficulté, c'est que même dans le secteur public, Henry et al. (2011) ont trouvé peu d'éléments attestant qu'il en était ainsi.

¹⁴ Directive du Conseil européen 2002/14/CE

¹⁵ Directive du Conseil européen 89/391/CE



L'importance de la santé dans le processus de restructuration est de plus en plus reconnue dans l'Union européenne, tant au niveau de la Commission que du Parlement (Thomson et Köper, 2012). Il est crucial, que la compréhension de ce problème conduise à des solutions pratiques. HIREs se distingue de toutes les suppliques émises précédemment compte tenu des facteurs psychosociaux dont le rapport fait état (voir par exemple le HSE 'Health and Safety Executive', le Bureau pour la santé et la sécurité britannique, appelé les "normes de gestion") car il fournit des recommandations pratiques qui ont montré qu'elles pouvaient améliorer les effets des restructurations sur la santé des travailleurs. Mais comment faire pour que ces recommandations soient mises en œuvre ?

En même temps, il est important de reconnaître que dans toute l'Europe les services publics sont de plus en plus fragmentés. Le nombre de services publics externalisés ou assurés par le secteur privé ne cesse de croître. Le dialogue social dans les domaines du service public non pris en charge par le secteur public soulève des questions difficiles pour l'employeur. Chez les sous-traitants, les restructurations peuvent être dictées par la modification des conditions contractuelles imposées par l'autorité publique. Lorsque des tâches sont externalisées, le dialogue social devrait-il inclure à la fois un agent et un commissaire ? La directive sur les droits acquis¹⁶ stipule que les travailleurs ne doivent pas être défavorisés au niveau individuel par la sous-traitance, mais elle ne répond pas au problème important de la responsabilité des consultations quant aux décisions prises.

Références

Bruggeman, G. a. (2008). *Restructuring Work and Employment in Europe- Managing Change in an Era of Globalization*. Cheltenham: Edward Elgar.

L. Fulton (2011) *Worker representation in Europe*. Labour Research Department and ETUI (online publication).

Health and Safety Executive. (2009). *How to tackle work-related stress - A guide for employers on making management standards work*. HSE Books.

Henry, e. a. (2011). *HIREs.Public - The Health Impact of Restructuring on the Public Sector employees and the role of Social dialogue*. London: WLRl.

Kieselbach, e. a. (2009). *Health in Restructuring - Innovative Approaches and Policy Recommendations*. Muenchen: Rainer Hampp Verlag.



Marginson and Keune (2012) 'European social dialogue as multi-level governance: Towards more autonomy and new dependencies'

in: Barbier, Jean-Claude (ed.) EU Law, Governance and Social Policy European Integration online Papers (EIoP), Special Mini-Issue 1, Vol. 16, Article 4 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-004a.htm>.

Stephens, H. a. (2005). "Welfare States and Economy". In S. a. Swedberg, "The Handbook of Economic Sociology". Princeton: Princeton Press.

Thomson & Köper (2012) 'Restructuring- A European perspective on the political implications of the developing understanding of the effect of restructuring on the health of workers with specific reference to Germany and the UK' in: B. Köper & K. Seiler (Eds.), Organisational Restructuring and Health. Zeitschrift für Arbeitswissenschaften 4 / 12. 2012

Triomphe, e. a. (2010). HIREs Plus - Recommendations, National Responses and Policy Issues in the EU. Munich: Hampp Verlag.



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

Dialogue social et responsabilité sociale d'entreprise
en cas d'externalisation :
cas d'externalisation des services autoroutiers
du Conseil de comté de l'Oxfordshire

par Leroi Henry (W.L.R.I, Royaume-Uni)

Objectifs

Cette étude a pour objet d'étudier l'externalisation et le transfert de contrats qui en découle entre un Conseil de comté (ou conseil régional) et une série de fournisseurs chargés de la maintenance des axes routiers et de services de transport stratégique.

Elle s'intéresse à une évolution constatée ces dix dernières années où l'externalisation des services est passée d'un niveau exemplaire de dialogue social et de protection sociale à des conditions de partenariat social antagonistes et minimales. Elle porte aussi sur la façon dont le Conseil de comté et le sous-traitant ont réglé les licenciements intervenus en 2010-2011.

Cette étude aborde les questions suivantes :

- la force exécutoire des accords sur le dialogue social en ce qui concerne les sous-traitants qui ont pris le relais
- les implications du dialogue social sur la base des relations informelles unissant l'employeur et les travailleurs
- l'impact de la crise sur le dialogue social et sur la protection sociale dans les services du secteur public externalisés.



Méthodes

Informateurs

Dix répondants identifiés via des contacts avec les syndicats et les ressources humaines, de même que par l'effet boule de neige (autres contacts obtenus par l'intermédiaire des répondants), ont participé à cette étude de cas. Les contacts ont eu lieu par e-mail et par téléphone, avec les personnes suivantes:

- deux représentants d'UNISON
- un représentant des Ressources humaines du Conseil de comté de l'Oxfordshire (OCC)
- un membre du comité de sécurité et de santé au travail de l'OCC
- un haut responsable d'Atkins
- cinq responsables et salariés de l'OCC et d'Atkins

Planning d'entretiens

Un guide, applicable à tous et contenant une trame d'entretiens semi-directifs, avait été élaboré par les partenaires. Il était clairement énoncé que le contenu de ce guide qui répertoriait les thèmes à aborder pouvait être adapté aux différents contextes nationaux et organisationnels.

Analyse des données

Tous les entretiens étaient enregistrés, mais aucun n'a été retranscrit. Les enquêteurs prenaient des notes au moment de l'entretien, puis réécoutaient les enregistrements pour en extraire les thèmes clés.

Restructurations au sein de services de transport

Chronologie des événements

- 1999 - Maintenance des axes routiers et transport stratégique sous-traités à Accord et à Jacobs
- 2007 - Accord racheté par Enterprise
- 2010 - Contrats de maintenance des axes routiers et de transport stratégique attribués à Atkins



Externalisation

En 2000, devant la nécessité d'investir dans des infrastructures et des équipements routiers, et disposant de moyens financiers limités, le Conseil de comté décida de sous-traiter ces travaux de maintenance pour une durée de 10 ans à une nouvelle entreprise, Accord plc. Le Conseil s'adressa également à un autre entrepreneur, Jacobs R.-U., pour la sous-traitance de services de transport stratégique. Le processus d'appel d'offres et en particulier le dialogue social engagé à cette occasion peuvent être considérés comme exemplaires. Selon les propos de l'un des responsables, "à l'époque, le fait d'impliquer directement les salariés dans le processus avait quelque chose de révolutionnaire".

Le Comité de comté et les syndicats créèrent un groupe de dialogue composé de 20 personnes chargées de représenter l'ensemble des salariés de l'entreprise, y compris les responsables hiérarchiques et les délégués du personnel. La mission et les activités de ce groupe furent communiquées tout au long du processus.

Dix-neuf entreprises répondirent à l'appel d'offres. Après que celles-ci eurent présenté, une à une, leur projet à l'ensemble des salariés, le groupe de dialogue participa à une première sélection de cinq d'entre elles. Les critères retenus portaient notamment sur la stratégie en matière de relations employeur-travailleurs, les RH et la capacité financière à réinvestir. Ces cinq entreprises firent des présentations aux salariés portant sur ces questions et elles remirent chacune une documentation au groupe de dialogue, qui fut chargé de la notation. Pour être éligibles, les entreprises devaient entrer dans les critères définis, à hauteur de 80 % en ce qui concernait le prix et de 20 % en ce qui concernait la qualité. La décision du groupe de travail entraînait pour 50 % dans la décision finale. La question de la qualité portait sur la question de savoir comment les travailleurs transférés seraient traités par leur employeur potentiel, entre autres en matière de santé et de sécurité.

Le groupe de dialogue entreprit une visite des sites de chacun des soumissionnaires en accordant une attention particulière aux locaux où des transferts avaient eu lieu précédemment et ils passèrent une journée dans chaque entreprise à poser des questions aux salariés et à leur hiérarchie. Le groupe organisa ensuite une réunion d'évaluation avec les représentants de l'entreprise et il attribua une note à celle-ci. Il invita également les entreprises à rendre visite au comité et à présenter un agenda structuré, à la suite de quoi le groupe attribua une nouvelle note.

Pour être sélectionnés, les soumissionnaires devaient absolument réussir le test de qualité. Sur les cinq, deux échouèrent et furent donc écartés du marché. Finalement, c'est Accord et Jacobs qui furent retenus.



Protection juridique

En ce qui concerne le transfert des salariés, ce sont les principes du TUPE [the Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 2006] qui se sont appliqués, selon lesquels le personnel transféré vers des entreprises contractantes externalisées ou vers toute autre forme de réorganisation structurelle doit l'être "selon des termes et des conditions non moins favorables que celles dont ils ont bénéficié immédiatement avant le transfert". Ces conditions peuvent être modifiées si un salarié est transféré vers un autre poste au sein de la nouvelle entreprise, et elles régissent les droits des salariés en cas de restructurations, de même qu'elles ont une incidence sur le niveau et le type d'aide auxquels ces salariés ont droit lors de restructurations. En conséquence, cette restructuration a donné lieu à un découpage en six catégories de la main-d'oeuvre.

Nature du dialogue social dans les entreprises externalisées

L'étendue et la nature du dialogue social a considérablement varié non seulement entre le Conseil de comté et les entreprises, mais également entre les différentes entreprises externalisées, radicalement différentes vis-à-vis du dialogue social.

Lors du conseil, les partenaires sociaux ont décrit un système fort et formel de dialogue sur les restructurations, comme ce fut le cas lorsque le dialogue a débouché sur l'attribution de contrats. Les syndicats et les Ressources humaines se sont rencontrés régulièrement pour discuter des questions importantes et il y a eu une consultation des syndicats préalablement aux décisions liées aux restructurations. Des réunions de liaison trimestrielles ont eu lieu entre les responsables syndicaux, les représentants du personnel et les responsables de l'entreprise pour discuter des problèmes. Le processus a été permanent, impliquant non seulement les équipes de négociations mais également celles qui étaient chargées des questions de santé et de bien-être des salariés. Chaque mois, les représentants des différentes divisions d'Unison ont rencontré le personnel de l'infirmerie. Ces réunions permettaient à tous de partager leur expérience et de s'intéresser plus particulièrement à des cas individuels ainsi qu'à des problèmes généraux touchant la santé des employés pendant cette période difficile.

Le groupe de dialogue a contribué à forger les relations étroites qui ont marqué le processus conduisant à l'attribution des contrats à Accord, en 2000. Il a su déployer des pratiques innovantes s'appuyant sur des communications transparentes et sur un dialogue social riche qui a participé à la bonne gestion du processus de restructuration. Toutefois, la façon dont ces systèmes de dialogue social – efficaces lors du processus d'appel d'offres – se sont imbriqués dans les relations avec les nouveaux sous-traitants s'est révélée problématique et même une source de problèmes pour l'avenir, bien que ce ne fût pas évident à l'époque.



Résultats du dialogue social

Il n'y a pas eu de délocalisation ni de suppressions d'emplois, ni même un haut niveau de dialogue social se traduisant par des réunions ouvertes et régulières entre les responsables, les conseillers RH, les travailleurs et les syndicats pour discuter des points de désaccord, comme par exemple les conditions de travail ou les retraites. Certaines de ces négociations conduisirent à des accords informels sur les conditions de travail ; ainsi, les nouveaux employés n'avaient pas automatiquement droit à une indemnité de maladie, qui n'était accordée qu'au bon vouloir des supérieurs hiérarchiques, ce qui normalement est automatique dans la mesure où la maladie est constatée par un médecin. Un représentant d'Unison déclara : "Pour être honnête, il faut reconnaître qu'ils ont honoré toutes leurs promesses et il n'y a pas eu de modification des conditions de travail au fur et à mesure que les négociations avançaient... ils ont traité les gens avec dignité et respect". Pendant toute cette période, l'entreprise a même reçu des récompenses pour les conditions de santé et de sécurité qu'elle offrait à ses salariés ; les absences pour congé de maladie ont atteint un niveau extrêmement bas et l'entreprise s'est développée. Il faut noter que pendant toute la période de validité du contrat Accord, la situation a été relativement favorable pour les collectivités locales du Royaume-Uni qui ont pu profiter de financements accrus. En 2007, Accord était racheté par Enterprise qui a hérité du contrat de maintenance des routes de l'Oxfordshire.

Nouvel appel d'offres de 2008-2010

Entre 2008 et 2010, un nouvel appel d'offres a été lancé, les contrats ont été fusionnés et c'est Atkins qui s'est vu attribuer les deux contrats, ce qui a provoqué en 2010 le transfert des 170 salariés d'Enterprise et des 37 salariés de Jacobs, mais d'aucun salarié du Conseil. Le processus de ce second appel d'offres a différé du premier qui avait eu lieu en 1999-2000.

En 2009, l'OCC a mis en place un processus de dialogue pour départager les candidats, qui était fort nombreux. Cela a permis d'instaurer une concertation entre les soumissionnaires et l'équipe de projet constituée par le conseil pour gérer le processus d'appel d'offres. L'équipe comprenait des responsables du Conseil, qui secondaient également un représentant syndical bénéficiant d'un statut indépendant au sein de l'équipe. L'équipe organisa plusieurs réunions avec les soumissionnaires et une fois que trois d'entre eux eurent été sélectionnés, il y eut de nombreuses réunions avec les employés des soumissionnaires dédiés au projet, les RH et l'OH. Les critères de sélection sur lesquels portait le contrat incluaient les coûts, la santé, la sécurité et le bien-être des salariés. De manière plus informelle, le maintien du dialogue social était également une condition. En 2009, Atkins remportait le contrat qui a pris effet en juillet 2010.



Ce sont des critères qu'Unison a également pris en compte dans le processus de dialogue mis en place en 2009-2010. Mais ces processus divergent ensuite fortement. Il suffit pour s'en rendre compte d'examiner les systèmes de dialogue social. Alors que le dialogue social était évident dans le processus d'appel d'offres, il s'est trouvé intégré aux relations permanentes avec les nouveaux sous-traitants.

Si le processus mis en place pour l'attribution du premier contrat a été considéré comme exemplaire, il n'a toutefois pas pu être utilisé dans les situations ultérieures :

- d'une part, parce que les salariés du Conseil de comté n'étant pas directement concernés par les transferts ultérieurs, le Conseil avait une responsabilité directe moindre quant au bien-être de ce personnel. On peut toutefois faire valoir que le conseil continuait à avoir une responsabilité vis-à-vis de ces salariés. En ce qui concerne les salariés externalisés travaillant pour les sous-traitants, l'employeur principal, dans ce cas le Conseil, peut conserver une certaine responsabilité sociale pour ce qui est du bien-être des salariés dans le cadre de restructurations.
- d'autre part, il est peu probable à l'époque que les sous-traitants aient accepté que leurs salariés rendent visite à des concurrents potentiels.

Tout au long du processus de dialogue visant à départager les candidats (qui menait donc à l'attribution du contrat), le syndicat, les RH d'Atkins et les RH du Conseil ont développé des relations étroites. Les équipes se sont rencontrées régulièrement ; Atkins participait aux réunions de liaison des représentants du syndicat et, selon les répondants de l'enquête, Atkins a pris une série d'engagements informels portant sur :

- le maintien de la structure de liaison dans la nouvelle entreprise,
- la reconnaissance continue des syndicats,
- la mise en place d'un groupe de liaisons chargé de la santé et de la sécurité,
- le maintien des arrangements informels existants concernant les arrêts maladie.

La promesse avait alors été faite que la même équipe Atkins resterait en place dans la nouvelle organisation.

Dialogue social avec Atkins

Une fois le dialogue instauré et après le réexamen général des dépenses en 2010, la nature et la portée du dialogue social ont considérablement changé. La majorité des représentants des RH et des responsables d'Atkins qui avaient noué des relations de travail privilégiées avec le syndicat sont partis ; dès lors, des modifications ont été apportées au système informel des conditions de travail. Les indemnités de maladie laissées à l'appréciation des supérieurs hiérarchiques ont été supprimées, ce qui a conduit à des situations où des travailleurs sérieusement malades se voyaient obligés



de conduire des poids lourds ; en conséquence, l'autorité du groupe de liaison du syndicat n'a plus été reconnue, et en fin de compte celle du syndicat non plus.

Les travailleurs ont également invoqué une infraction aux lois sur la santé et la sécurité ainsi que des pratiques de travail dangereuses, comme par exemple des groupes de maintenance travaillant 18 heures sur 24. Il en a résulté un système de gestion intégrée dans lequel un groupe de responsables participe au système de dialogue social intense alors qu'un autre groupe de responsables, travaillant à ses côtés, n'est pas autorisé à reconnaître le syndicat.

Cette situation s'est avérée problématique ; selon un ancien responsable d'Atkins, *“dans certaines situations, les syndicats peuvent aider à faciliter le processus. Il s'agit de travailler avec et non pas contre... dans le contexte d'une autorité locale, il faut surtout travailler avec et non pas travailler pour... [vous] avez besoin d'une relation de confiance et de mettre à profit la confiance que l'on s'accorde mutuellement pour faire avancer les choses”*. Les représentants des syndicats suggèrent qu'en l'absence de dialogue social les problèmes soient réglés par des avocats et des tribunaux plutôt que d'être résolus sur le lieu de travail.

Licenciements

Immédiatement après le transfert des contrats d'Enterprise et de Jacobs vers Atkins, les effectifs ont été réduits suite à une baisse du financement des collectivités locales, engagée par la sphère politique et présentée lors de la révision des dépenses, à l'automne 2010. Les suppressions de financement ont été réparties proportionnellement sur le Conseil et les sous-traitants, même si le personnel du Conseil bénéficiait en général d'une protection sociale beaucoup plus importante. Selon les propos du répondant des RH du Conseil, les processus engagés pour le Conseil et Atkins impliquaient les “mêmes tenants et aboutissants pour le personnel, mais la voie empruntée [pour parvenir au but fixé] était totalement différente”.

Pour Atkins, la réduction d'effectifs s'est faite via un redéploiement et des licenciements secs. Chez Atkins, les réductions d'effectifs ont essentiellement touché les sous-traitants, mais peu le personnel directement employé par Atkins, à l'exception de certains de ses managers. Les effectifs du Conseil ont été réduits via un redéploiement qui a permis de maintenir le niveau des salaires, mais aussi en ayant recours à la retraite anticipée et aux départs volontaires ; il n'y a pas eu de licenciements secs.

Le processus d'Atkins a été beaucoup plus rapide et il comportait moins d'incertitude car le personnel savait exactement quels postes allaient être supprimés. Les syndicats n'ont pas été invités à participer aux consultations sur les licenciements, mais ils ont apporté leur soutien à certaines personnes au cours de ce processus. Le Conseil, quant à lui, a impliqué les syndicats dans la consultation, ce qui a pris plus de temps et a



entraîné de nombreuses modifications au niveau de l'accord car il a fallu tenir compte des avis émis lors des consultations et des négociations avec les syndicats.

À quelque chose près, c'est au moment où ces restructurations ont eu lieu que les nouveaux contrats ont pris effet et que les nouvelles structures managériales ont été mises en œuvre. Ces restructurations ont remis en cause la façon dont les changements s'opéraient jusque-là et elles ont eu un impact sur la capacité des managers à gérer le processus de changement des sous-traitants, ainsi que sur la nouvelle structure managériale. Suite à la réduction des financements, le sous-traitant lui-même a été obligé de réduire ses coûts, ce qui a induit un processus où les relations avec les syndicats ont bien failli être interrompues.

Conclusions

Cette étude de cas pose de la question de savoir quelle est la responsabilité des entreprises du secteur public et du secteur privé vis-à-vis des travailleurs externalisés qu'elles emploient indirectement. D'un point de vue pratique, les relations entre les salariés et le Conseil sont devenues plus distantes au moment du second appel d'offres. D'un point de vue éthique, la question essentielle est de savoir jusqu'où peut se répercuter dans la chaîne la responsabilité sociale d'une entreprise soucieuse d'assurer des restructurations socialement responsables.

Le modèle de partenariat social du Conseil et de certains des sous-traitants est celui de syndicats aidant à gérer le processus de restructuration plutôt que de le défier ou de remettre en question ses principes de base. Les consultations et l'implication des syndicats ont permis des concessions, comme par exemple éviter des licenciements secs, maintenir de facto les conditions de travail et éviter une réorganisation trop importante. Ainsi, le rôle premier du syndicat a été non seulement de rendre ces restructurations plus humaines et plus tolérables pour les salariés, mais aussi de faciliter le processus et de le rendre plus efficace.

Le dialogue social et l'implication des salariés dans le processus doivent être constructifs, mais cette étude de cas montre que ces processus peuvent prendre beaucoup de temps et de ressources, et qu'ils nécessitent tant le soutien des managers que celui des syndicats. Toutefois, le dialogue social instauré au cours du processus de restructuration doit être maintenu dans le contexte de l'après-restructuration, comme ce fut le cas avec Accord et contrairement à ce qui s'est passé avec Atkins. La principale leçon à retenir est qu'il est nécessaire de maintenir le dialogue social et que les accords obtenus doivent être écrits dans des contrats plutôt que de reposer sur de accords informels.

L'externalisation peut apporter des changements importants au dialogue social,



dont la bonne gestion dépend des relations étroites et de la confiance qui règnent entre les syndicats et le personnel dirigeant. Toutefois, si des relations privilégiées entre les partenaires sociaux peuvent nuire à l'efficacité du dialogue social, elles ne suffisent pas en tant que telles car les personnes impliquées peuvent quitter l'entreprise. Les structures et les accords formels sont donc indispensables pour institutionnaliser ces relations au-delà des personnes directement impliquées et les protéger des changements imposés par la sphère politique.



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

Reconfiguration du système de santé français

par **Dominique Paucard – Syndex (France)**

Ce projet, lancé sous l'impulsion d'un syndicat français, la CFDT, et financé par le Fonds social européen, s'inscrit dans le contexte de réforme du système de santé français.

Les agences régionales de santé (ARS), créées en 2009, sont associées à cette réforme. Elles ont pour mission de contrôler localement la fourniture des services de santé, qu'ils soient publics ou privés, et d'améliorer ces services et de veiller à leur efficacité au travers d'un projet régional de santé (PRS). Chaque ARS rassemble, au niveau régional, l'ensemble des agences publiques et de sécurité sociale.

Le Conseil de surveillance est un élément clé de la gouvernance des ARS. Il approuve les comptes et émet des avis. Parmi ses membres, il compte des représentants de l'État, de l'Assurance maladie, des partenaires sociaux, des élus locaux, des usagers et des personnes qualifiées. Les syndicats sont représentés au niveau des collectivités territoriales.

Entre autres dispositifs, l'ARS soutient l'action du Groupement de coopération sanitaire (GCS). Les GCS sont des structures juridiques que les acteurs des services de santé sont invités à utiliser pour joindre leurs forces. Les GCS peuvent regrouper des institutions publiques, des institutions privées ou les deux à la fois.

Leur rôle étant de répartir les tâches, elles peuvent assurer une fonction d'employeur.

La CFDT est le seul syndicat à avoir soutenu la création des ARS, et la plupart du temps il est le seul également à approuver la création d'un GCS. Cette particularité peut s'expliquer par son organisation, les antennes syndicales et les structures territoriales de la CFDT étant clairement autonomes, mais aussi par son "ambition sociétale". Cette situation a deux conséquences :



- une opposition entre ses structures régionales et ses antennes, les premières défendant les intérêts des usagers locaux et les secondes les intérêts des travailleurs par branche ;

- les équipes syndicales “sur le terrain”, c’est-à-dire dans les entreprises, sont souvent en confrontation ouverte avec les autres syndicats – il est difficile de défendre sa position – et avec les travailleurs qui s’inquiètent des conséquences des restructurations.

C’est pourquoi la CFDT cherche d’autres moyens – via l’anticipation et le dialogue social – de traiter les restructurations résultant de la création de GCS. À cet égard, le projet est plutôt innovant car il englobe dans une initiative commune les différents niveaux de la CFDT - national, régional (Union régionale interprofessionnelle CFDT de l’Ile de France) et branches (CFDT travailleurs des secteurs santé et social).

Le projet

Il s’agit d’un projet en deux volets. Ses objectifs sont les suivants :

- la formation de “référénts” capables de soutenir l’action des équipes syndicales locales
- l’élaboration de programmes de formation destinés aux antennes syndicales

Ce projet s’appuie sur l’expérience d’une région (Ile de France) et de trois GCS, dont deux associent des contributeurs publics et privés. Dans chaque GCS, les membres syndicaux de chaque établissement ont pour vocation de travailler ensemble afin d’engager une expérimentation sur l’anticipation et le dialogue social au niveau des GCS. Chaque GCS est unique, qu’il s’agisse du niveau de son implication ou de la portée de sa coopération, et la raison de sa création est toujours spécifique. Pour l’instant, tous les GCS sont des structures transitoires en attente d’une intégration plus poussée.

La méthodologie utilisée s’appuie sur les interactions entre les intervenants. Elle repose sur trois actions distinctes :

- engager des discussions pour dégager d’autres possibilités de représentation, ce qui permet aux participants de sortir des sentiers battus.
- lancer un processus visant à impliquer les participants via des réunions avec des intervenants qu’ils n’ont pas l’habitude de rencontrer.
- permettre des expérimentations limitées qui seront ensuite évaluées et comparées à des expérimentations similaires dans d’autres contextes et d’autres



situations.

Cinq étapes sont prévues :

- la collecte de documentations et un diagnostic au niveau régional
- la constitution de trois groupes de test
- quatre sessions expérimentales avec chaque groupe
- la formalisation des résultats
- la diffusion des résultats

Pour assurer l'animation du projet et aider à l'analyse des résultats, la CFDT a porté son choix sur Syntex.

Quel enjeu ?

Les principaux problèmes viennent du secteur public, le secteur privé ayant déjà l'habitude des restructurations.

Dans le secteur privé, le dialogue social est cohérent mais il n'est pas adapté à la gestion du changement. Les règles du secteur public ne sont pas comparables aux exigences légales minimales en vigueur dans le secteur privé. Dans le secteur public, la situation est la suivante :

- aucun droit à l'information et à la consultation avant les restructurations.
- aucun responsable local en charge de l'emploi, qui soit en mesure de mener des négociations.
- aucune obligation d'élaborer et de mettre en place un plan social.

Dans ce contexte, la position plutôt innovante de la CFDT consiste à proposer qu'il soit trouvé une solution avantageuse pour les travailleurs autrement que par la voie d'une opposition systématique. Mais il faut bien reconnaître que, jusqu'à présent, si des restructurations ont été repoussées et si certaines ont été évitées, c'est bien grâce à cette opposition.

Premiers résultats

Le projet n'est pas encore terminé. Les deux cas associent secteur privé et secteur public. L'un vise à intégrer l'activité privée commune dans une structure publique, tous les travailleurs devant passer du statut de salarié du public au statut de salarié du



privé ; dans l'autre cas, l'objectif est de mettre en place un "conseil social" au niveau du regroupement.

Lors des premières sessions consacrées au cas susmentionnés, trois questions principales ont été identifiées :

Les prérogatives des représentants des travailleurs et l'action institutionnelle

Les GCS sont essentiellement des structures transitoires. Toutefois, lorsqu'une fusion paraît inévitable, les décisionnaires penchent plutôt pour le mythe de la gestion autonome de l'emploi. C'est la même chose avec les représentants des travailleurs qui ont une préférence pour les structures locales auxquelles ils sont habitués (et qui prennent en charge tous les employés qu'elles représentent). Dans ce contexte, les représentants des travailleurs n'essaient pas d'agir au niveau de gestion appropriée, qui est celui des responsables du regroupement.

Les relations avec les travailleurs et la communication

Dans ce contexte, les travailleurs ont un souci majeur : celui de devoir accepter les propositions de mobilité, même si dans la plupart des cas leur emploi n'est pas menacé. Même si quelques travailleurs seulement sont mis face à cette obligation, tous craignent d'être confrontés à ce choix, tous les décisionnaires étant peu enclins à communiquer sur les évolutions en cours ou prévues décidées à l'échelle du GCS. Dans ces conditions, les représentants des travailleurs se trouvent face à un dilemme : doivent-ils faire l'annonce de la réorganisation qui semble s'annoncer ?

La relation avec les décisionnaires et la négociation

Quelle que soit l'attitude qu'ils ont décidée d'adopter, les représentants des travailleurs doivent instituer une relation multiniveau avec le personnel dirigeant et les décisionnaires. Du moins, les questions relatives aux garanties et à l'emploi doivent être traitées au niveau du GCS. Dans une telle perspective, le niveau du GCS devrait être demandé à l'ouverture d'une négociation sur la gestion de l'emploi et des compétences.



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

Les restructurations chez BG Post PLC

par Irina Terzyiska (Eli, Bulgarie)

Historique et situation à ce jour

En Bulgarie, le processus de restructuration du secteur public ne peut pas être considéré comme une approche politique, mais c'est une opération qui se fait sous la pression. En général, dans ce secteur, les caractéristiques d'un processus de restructuration sont l'indexation des niveaux de salaire et une réduction des avantages sociaux, des réductions d'effectifs, des suppressions d'emplois et l'intensification de la charge de travail.

Avant les restructurations, le statut de la BG Post PLC (l'opérateur postal national) présentait les caractéristiques suivantes : c'était, et c'est encore, la plus grosse entreprise d'État du pays qui jouit d'une position de quasi-monopole ; elle est financée par l'État et elle est placée sous l'autorité du ministère des Transports, des Technologies de l'information et des Communications.

L'entreprise a l'obligation, pour un mandat de 15 ans, d'assurer un service postal universel, d'autant qu'elle dispose d'un réseau très développé au niveau national et qu'elle reçoit des subsides de l'État, une obligation à laquelle est tenu le gouvernement bulgare par l'Union européenne.

L'entreprise emploie 12.300 salariés. Le taux de syndicalisation est très élevé, jusqu'à 82 %. Traditionnellement les syndicats bénéficient d'une position favorable lors des négociations et de par cette influence ils participent à l'équilibre des forces au sein du partenariat social.

Le processus de restructuration de l'opérateur national a débuté en 2011. Il s'agissait de se conformer aux exigences de la directive postale de l'Union européenne et, de ce



fait, à celles imposées aux législations nationales. Toutefois, des facteurs complémentaires sont à prendre compte : les résultats financiers négatifs de l'entreprise ces dernières années, le besoin crucial d'optimisation du personnel, ainsi que l'implémentation de nouvelles technologies et de nouveaux services.

Les principales étapes de cette restructuration ont porté sur la centralisation de l'administration (il fallait passer de 28 à 5 bureaux régionaux), l'optimisation de l'acheminement du courrier et l'externalisation de certains services (logistique et services de sécurité).

Les services de base (courrier, etc.) n'ont été ni externalisés ni sous-traités. L'obligation de satisfaire aux services postaux universels est resté dans le cadre des activités de l'entreprise. Mais les aides de l'État ont été supprimées.

De façon générale, les progrès des restructurations sont perçus comme étant lents et se faisant attendre. Les nouvelles technologies (par exemple l'intégration d'une permanence téléphonique pour aider le personnel dans son utilisation des ordinateurs) n'ont guère été implémentées ; quant à la diversification des services postaux, qui devait être extensive et dont on attendait beaucoup au niveau des résultats financiers, son bilan est négatif. En même temps, les revenus des travailleurs demeurent vraiment bas.

Heureusement, les licenciements ont été plutôt bien gérés puisque sur les 1 000 licenciements prévus en 2012, il n'y en a eu finalement que 272, ce qui a rendu les restructurations beaucoup moins pénibles.

Dialogue social

Le dialogue social entre employeurs et représentants des travailleurs (3 syndicats) continue à jouer un rôle important en termes de partenariat social. Il s'inspire essentiellement de la convention collective (2012-2014) qui contient des dispositions spéciales sur la responsabilité sociale collective, les mesures à prendre dans le cadre de restructurations, la protection des droits des travailleurs âgés, etc. Cette convention collective est considérée comme un exemple de "bonnes pratiques" par la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie.

Afin de veiller au bon déroulement des négociations entre les deux partenaires sociaux, un Conseil de partenariat social a été créé, dont les membres se réunissent régulièrement pour trouver des solutions aux problèmes en cours. Des accords complémentaires ont été conclus sur des "questions délicates", par exemple l'accord sur le programme de départs volontaires dans le cadre de restructurations (2012).

Le dialogue social est garanti par le taux élevé de syndicalisation qui prévaut



dans l'entreprise et le manque d'informations sur la représentation des travailleurs. Il s'adresse à tous les travailleurs, leur garantissant une défense équitable de leurs droits, y compris aux travailleurs à temps partiel (qui représentent 34 % de l'ensemble du personnel) ou aux travailleurs qui ne sont pas syndiqués mais ont signé une déclaration d'adhésion. Les contractuels et les travailleurs temporaires, lorsqu'il y en a, sont également pris en compte.

Selon le président de la Fédération des syndicats de la communication, qui est rattachée à la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, ce qui dynamise le dialogue social, c'est l'attitude constructive des syndicats et des managers de la Poste bulgare.

Les facteurs négatifs qui posent vraiment problème dans le dialogue social sont liés à des causes externes ; par exemple, à la Poste on assiste à un changement régulier des responsables, pour des raisons politiques, ce qui a forcément des répercussions négatives sur la durabilité des relations employeurs-travailleurs. Mais par ailleurs, les syndicats n'ont pas su adapter leur attitude et leurs outils aux nouvelles conditions du dialogue ; actuellement, ils devraient prendre davantage d'initiatives, mieux anticiper, se montrer plus intelligemment agressifs et plus persuasifs afin de mieux défendre les nouveaux membres syndicaux, les fidéliser et les impliquer davantage, surtout les plus jeunes.

Les problèmes que le dialogue social tente de résoudre portent sur un nombre limité de sujets. Certains domaines relèvent du management, qui en a fait sa priorité ; c'est le cas de la structure managériale et de la stratégie commerciale de l'entreprise. Le rôle principal du dialogue social est relativement restreint ; il se limite essentiellement aux questions sociales. Lors de restructurations, il a essentiellement pour objet d'en limiter les conséquences négatives et de permettre une évolution plus sereine de la situation.

Il n'incombe pas davantage au dialogue social de résoudre les conflits sociaux, qui heureusement ne sont pas fréquents.

L'évaluation menée chez les autres opérateurs postaux du marché bulgare montre que seule l'entreprise publique Bulgarian Post PLC, la Poste bulgare, a ouvert ses portes aux syndicats. Les opérateurs postaux privés sont légion, plus de 80 aujourd'hui. Chez eux, la représentation des travailleurs revêt n'importe quelle forme, mais il n'est pas question de quelque forme que ce soit de dialogue social.

Approches innovantes de dialogue social lors de restructurations - BG Post PLC

L'analyse des entrevues organisées avec chacun des partenaires sociaux nous a conduits à la conclusion suivante : les restructurations du secteur postal vont se poursuivre et celui-ci va subir des changements rapides, mais c'est essentiellement



sur la qualité de la main-d'œuvre que ces changements devront s'appuyer. Les efforts doivent donc porter sur l'aide au personnel pour que celui-ci soit plus professionnel, plus qualifié et plus flexible. Il faut absolument trouver un équilibre raisonnable entre une main-d'œuvre à laquelle on accorde les avantages qui lui sont dus et la nécessité pour elle de s'adapter aux exigences du marché. Les deux partenaires sociaux donnent l'exemple d'un objectif partagé, celui d'accompagner le processus de changement permanent en matière de formation, de reconversion et de redéploiement interne en maintenant un dialogue constructif.

C'est dans cet esprit qu'un accord a été signé (octobre 2012) entre les syndicats et BG Post PLC. Cet accord définissait des activités communes visant à redéfinir les descriptions de postes, il prévoyait un nouveau système de bonus et précisait les critères à appliquer lors des compressions de personnel à venir. Une nouvelle politique de formation du personnel a été adoptée et de nouveaux programmes de formation ont été mis en œuvre.

La toute dernière étude menée sur le développement des syndicats montre une baisse du taux de syndicalisation. Un nombre croissant de travailleurs pensent qu'il n'est ni intéressant ni utile d'être syndiqué. L'une des raisons de ce désintéressement est le manque d'informations sur l'activité des syndicats et sur les dispositions de la convention collective, et même sur les droits élémentaires des travailleurs de l'entreprise.

Pour être efficaces et constructifs, les syndicats doivent commencer par se restructurer eux-mêmes ; ils pourraient ainsi améliorer leurs compétences, être plus utiles, se fixer des objectifs plus diversifiés et davantage tournés vers l'avenir, ce qui leur permettrait de contribuer et de participer plus efficacement au processus de restructuration, notamment aux activités de communication et de négociation, car ils disposeraient de ce fait d'informations à jour et plus cohérentes. Ils doivent aussi prendre des mesures pour anticiper les conséquences négatives des changements opérés, aider à la mise en place d'une formation professionnelle permanente, inciter les jeunes travailleurs à participer aux activités syndicales et aider le personnel des entreprises privées du secteur postal à s'organiser en termes de syndicalisation.

Les opinions émises sur les forums montrent que, de façon générale, les citoyens ne sont pas très satisfaits des services postaux. Ils se plaignent de la mauvaise qualité des services, du piètre sens de la communication des employés des bureaux de poste, de la difficulté à accéder aux différents guichets et des longues files d'attente, etc.

Des voix s'élèvent dans les cercles économiques pour dire que pour parvenir à une réelle restructuration de la BG POST PLC, il faudrait en vendre une partie, en particulier les activités non opérationnelles. Mieux vaudrait, pense-t-on, fermer les bureaux de poste insuffisamment rentables, former le personnel (73 % du personnel a seulement une formation secondaire, seulement moins de 20 % a une formation



supérieure), etc.

Derniers événements en date dans le pays : protestations et manifestations de masse contre le Gouvernement nouvellement élu ; le système politique en général et la dissolution du Parlement vont inévitablement conduire à des changements considérables, tant du point de vue politique qu'économique. On s'attend ainsi à de nouvelles orientations du processus de restructuration dans les services publics et les entreprises publiques de services collectifs, et en toute logique ces changements affecteront l'opérateur postal national.



Qu'y a-t-il de social dans les restructurations du secteur public ?

La Poste : restructurations, "mal-être" au travail
et Grand dialogue

par Claude Emmanuel Triomphe – ASTREES (France)

A. Restructurations à la Poste : une longue histoire

Avant 1990

Créée en 1793 en tant qu'agence publique, la Poste a connu une longue histoire de changements. À une époque plus récente, l'événement le plus marquant a été l'introduction des réglementations européennes visant à contrôler la concurrence entre les services de transmission du courrier et des données. Cela devait conduire à la décision du gouvernement français de séparer les services de télécommunication des services postaux. La loi de réforme de 1971 attribue à chaque entité une direction générale distincte en créant la direction générale des Télécommunications et la direction générale de la Poste. En 1990, les deux entités adoptent une nouvelle appellation – respectivement La Poste et France Télécom – qui sont le reflet de leur nouveau statut juridique.

La Poste et France Télécom deviennent toutes deux des organismes publics qui jouissent d'une grande autonomie. Les pouvoirs du ministère en charge de ces deux entités sont alors clairement définis : régulation générale du secteur, planification de contrats entre La Poste et l'État, et protection du statut des salariés en tant que fonctionnaires. La loi de réforme de 1990 attribue à La Poste un budget entièrement indépendant.

Mais il fallait trouver des subventions importantes pour financer les bureaux de poste peu rentables des zones rurales ; en 1990, il y avait 17 000 bureaux de poste, 12 000 d'entre eux se trouvant dans des zones de moins de 10 000 habitants. L'objectif de la réforme de 1990 était de prendre en charge les services postaux structurellement



déficitaires en développant l'expertise de La Poste en matière de services financiers.

La réforme de 1990 a autorisé La Poste à agir en tant que compagnie d'assurance et à proposer tous les types d'assurances à la personne. Toutefois, une différence majeure distinguait encore La Poste des banques françaises : celle-ci n'était autorisée à accorder des prêts immobiliers que si l'emprunteur disposait déjà d'une épargne ; de même, les prêts à la consommation lui étaient interdits. Deux types de prêts pour lesquels il existait une demande croissante.

Un fournisseur de services diversifiés, en phase avec le siècle naissant

Entre-temps, les P et T commencèrent à développer une politique marketing, car il leur était désormais permis de passer des contrats individualisés pour des services de courrier avec des clients privés importants, généralement des entreprises. Les années 1980 ont vu la naissance de nouveaux services : les services de télécopie (fax) ont été lancés en 1981 ; Chronopost, un service de livraison rapide des colis garantissant une réception dans un temps donné est mis en place en 1986. En 1990, des scanners sont installés pour assurer le tri du courrier.

La Poste est devenue une entreprise indépendante du secteur public en 1991. Le groupe a alors commencé à développer ses offres de services financiers, de sorte qu'au milieu de la décennie ces services représentaient pratiquement le quart de son chiffre d'affaires. Toutefois, en 1997, La Poste s'est vue obligée de séparer ses services financiers de ses services de courrier afin de réduire son monopole. Cette politique a permis à La Poste d'être en phase avec ses homologues européennes. Au même moment, suite à une ouverture du segment à la concurrence, les services de livraison des colis et du courrier de La Poste devaient faire face à une situation qui ne cessait de se dégrader.

Pour répondre à cette nouvelle menace, La Poste a commencé à diversifier ses opérations à la fin des années 1990. Les services logistiques et les services de courrier pour les entreprises, non seulement en France mais aussi en Europe, sont devenus l'une des principales activités de La Poste, donnant lieu en 2000 à la création de plusieurs filiales.

En mai 2005, une loi relative à la dérégulation des activités postales a été votée pour ouvrir complètement le marché des services postaux. Le 1er janvier 2006, la Poste française crée la Banque postale, endossant ainsi le statut de banque. En mars 2010, le Groupe La Poste modifie ses statuts pour devenir une société anonyme aux capitaux 100 % publics : La Poste S.A. Depuis le 1er janvier 2011, le monopole du courrier établi en 1801 est complètement aboli et le marché français, quel que soit le type de courrier, est entièrement ouvert à la concurrence (troisième directive postale européenne).



Un rapport parlementaire publié en fin d'année 2001 préconisait que La Poste se sépare de ses services financiers pour créer une filiale afin d'assurer la survie des services bancaires nouvellement créés. Cette séparation étant à présent effective, La Poste est en mesure de proposer une gamme complète de services financiers dont, entre autres, des prêts immobiliers. Cela devrait également permettre à de nombreux bureaux de poste déficitaires des zones rurales de redevenir rentables. Entre-temps, La Poste a commencé à faire campagne pour avoir le droit de fermer la majeure partie de ces bureaux de poste, dont la plupart desservent des agglomérations comptant moins de 2.000 habitants, pour réorienter ce réseau vers des villes à plus forte densité de population, en l'occurrence de plus de 10.000 habitants, et de convertir ces petits bureaux de poste des zones rurales en services partagés, c'est-à-dire des services postaux associés à un commerce de détail ou à tout autre service public.

Tendances récentes dans l'activité de La Poste

Dans les activités qui composent son cœur de métier, le Groupe La Poste est aujourd'hui confronté à des tendances opposées :

- le déclin du courrier classique, mais aussi la baisse du nombre de clients fréquentant les bureaux de poste. La baisse de l'activité Courrier, même si elle est moins marquée que dans d'autres pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, ne semble pas vouée à une fin certaine.
- la hausse des activités Colis et Services financiers (banque, assurances, etc.).

Ces deux activités participent pour beaucoup à la prospérité de l'entreprise.

B. Impact social des récentes vagues de restructurations

Les restructurations à La Poste ont eu un impact sur l'emploi (à la fois quantitativement et qualitativement), sur les conditions de travail (surtout ces dernières années) et sur le climat social, mais elles ont également eu une incidence sur les relations de La Poste avec la société française.

Quelques chiffres clés

Bénéficiant d'une image positive dans la société française (de nombreuses études montrent que la poste est le service public préféré des Français), cette entreprise se compare à une "petite France" : elle emploie environ 260.000 salariés, ce qui représente 1 % de tous les salariés français. De nombreuses familles ont des proches,



des amis ou des connaissances qui travaillent à La Poste ; ce qui se passe au sein du groupe a toujours un impact en-dehors : que ce soit au niveau des individus, au niveau territorial (par exemple, des petits villages se sont battus pour garder leur bureau de poste) ou au niveau national.

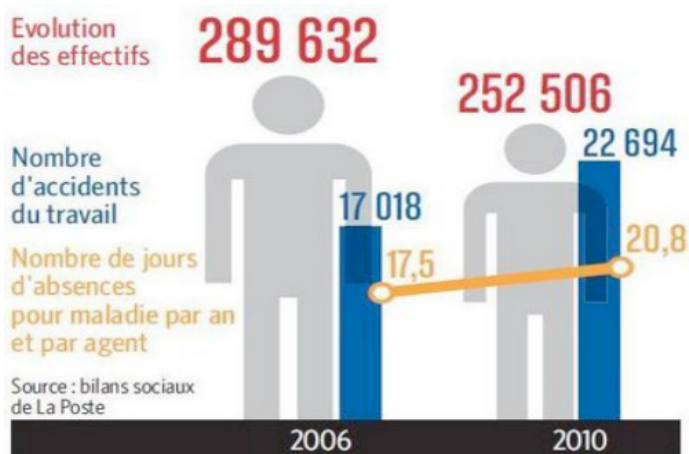
La structure de l'emploi au sein du groupe a changé considérablement ces 20 dernières années. Entre 2002 et 2011, 24 % du personnel (77.000 personnes) ont quitté le groupe (il ne s'agissait pas de licenciements secs). Si le groupe emploie encore environ pour moitié des fonctionnaires, les salariés nouvellement recrutés depuis les années 1990 sont sous contrat privé et leur proportion ne cesse de croître (+ 33 %).

L'âge moyen du personnel ne cesse d'augmenter (il y a peu de recrutements) : 1 salarié sur 5 a plus de 55 ans.

Conditions de travail

L'organisation du temps de travail varie selon la branche et selon l'emploi : la plupart des facteurs et des factrices travaillent le matin alors que les personnes employées dans les centres de tri travaillent souvent en équipe (équipes de jours et équipes de nuits) ; quant aux salariés des services financiers, leurs horaires de travail s'apparentent à celui des banques. Le nombre d'heures supplémentaires a énormément augmenté ces dernières années, ce qui participe considérablement à l'augmentation de la dette sociale.

Ces dernières années également, la santé au travail est devenue un problème alarmant.



Les accidents du travail ont augmenté ces cinq dernières années alors que les effectifs ont baissé. Un nombre encore plus important de maladies professionnelles a été enregistré (en particulier les troubles musculo-squelettiques). Le taux d'absentéisme



pour cause de maladie a également grimpé de 11 % ces cinq dernières années, en particulier parmi les salariés âgés de 45 à 55 ans, l'une des principales raisons de ce phénomène étant le vieillissement de la population. Toutefois, les cadres supérieurs ne sont pas en reste : chez eux, le taux d'absentéisme a augmenté de 66 %. D'autres études internes ont montré que parmi les cadres moyens, un tiers se plaignaient de changements trop rapides.

Pour remédier à ces problèmes, le groupe a pris différentes mesures ; un système d'évaluation du stress a été mis en place, mais jusqu'à présent il n'a eu qu'un impact limité. Une lettre rédigée par les représentants des 150 médecins du travail employés par le groupe met l'accent sur le fait qu'une analyse détaillée des situations de travail devrait être menée afin de trouver des solutions appropriées.

Préserver le modèle social

Tous les changements opérés ont été gérés de façon à préserver le modèle social classique :

- une importante majorité de contrats à durée indéterminée (à la fois publics et privés) : les contrats à durée déterminée et les contrats de travail temporaires concernent moins de 5 % du personnel.
- temps partiel limité (environ 10 % du personnel, quand la moyenne dans les autres Postes européennes est de 20 à 40 %, et même 80 % aux Pays-Bas), qui s'appuie essentiellement sur le volontariat.
- promotion interne pour accéder à des postes à responsabilités supérieures (le taux annuel de promotion a considérablement augmenté depuis 2002 (de 4 à 8 % du personnel), mais il a recommencé à baisser ces dernières années.

Les pouvoirs publics, la direction centrale et les quatre principaux syndicats ont signé un accord en 2004 : le modèle social était préservé, en échange de quoi le besoin de nouvelles organisations était reconnu.

Dialogue social

Même si les chiffres font débat, La Poste est considérée comme ayant le plus fort taux de syndicalisation avec 45 % du personnel syndiqué (selon des sources syndicales convergentes). Les principaux syndicats français sont représentés (la CGT, 29 % ; la CFDT, FO, la CGC et la CFTC), et ces 15 dernières années deux nouveaux syndicats (l'UNSA, un syndicat réformiste, et le SUD, plus radical) ont émergé. Les derniers résultats font état du taux de représentation suivant : CGT- 29,33 % ; SUD, 22,25 % ;



FO, 18,17 % et CFDT, 18,14 % ; les autres syndicats étant représentés à hauteur de moins de 5 %.

La tradition de dialogue social a changé. En tant qu'administration centrale, l'implication de La Poste était surtout limitée à des processus de dialogue social très formels, qui ne liaient pas les parties. Mais depuis la fin des années 1990, elle s'est peu à peu identifiée à un modèle plus classique (valable pour le secteur privé) et de nombreuses négociations ont eu lieu (de nombreux accords liant les parties ont été signés sur différentes questions). Toutefois, comme le personnel comporte à la fois des fonctionnaires et des salariés du privé, deux systèmes et voies de discussion sont utilisés :

- l'un pour les fonctionnaires (salaires, carrières, promotions)
- l'autre pour les autres salariés (mais en ce qui concerne certains aspects, les fonctionnaires sont également pris en compte) : comités d'entreprise, CHSCT, etc.

C. Suicides et lancement du Grand dialogue

Le Grand dialogue, une triple initiative

En 2012, six suicides ont été officiellement enregistrés dans le Groupe. Ce chiffre, qui constitue une moyenne pour des effectifs comme ceux de La Poste, est toutefois devenu un sujet de préoccupation pour les syndicats et les hauts responsables du Groupe. Ces suicides faisaient écho à ceux de France Telecom et ils sont intervenus dans un contexte où de nombreux signes de "mal-être" au travail étaient déjà perceptibles. Cette situation a conduit les responsables à prendre une mesure inhabituelle appelée "Grand dialogue" s'appuyant sur trois initiatives :

- l'organisation d'un dialogue local au niveau territorial (des petits groupes où les salariés peuvent exprimer leurs préoccupations). Près de 110 000 personnes ont participé à plus de 9 000 réunions.
- la création d'une commission nationale tripartite, présidée par un consultant connu (ex-secrétaire général de la CFDT, Jean Kaspar), afin de discuter de la situation sociale et du mal-être au travail au sein du Groupe, et qui était chargée de faire des recommandations. Cette commission s'est réunie pendant six mois ; sa composition était la suivante :
 - les principaux hauts responsables du Groupe (le directeur exécutif de chaque branche, le directeur général et la DRH)
 - les représentants des sept principaux syndicats



- les experts externes

La Commission a remis son rapport en septembre 2012.

- le lancement d'une série de négociations visant à améliorer le bien-être au travail.

Les résultats principaux

Les principaux résultats du "Grand dialogue" peuvent se résumer ainsi :

- un immense besoin et une énorme quête de reconnaissance de la part des employés par rapport à leur travail
- l'expérimentation de dialogues au niveau local pour que les salariés aient leur mot à dire sur le travail et les changements envisagés
- un processus de ralentissement des changements organisationnels (reconnaissance d'un temps d'adaptation aux changements pour les salariés) et l'annonce de nouveaux recrutements pour faire face au taux élevé d'absentéisme – 22 %, toutes raisons confondues (maladie, jours fériés, formation, activités syndicales, etc.)
- plusieurs recommandations incluses dans le rapport final de la commission tripartite visant à :
 - améliorer la culture du changement
 - améliorer l'organisation du travail et les processus de GRH
 - faciliter le dialogue social à tous les niveaux
 - ouvrir le modèle social vers l'extérieur (carrières dans d'autres entreprises publiques, possibilités de promotion externe, etc.).
 - ces quatre priorités principales ont été divisées en huit tâches principales à poursuivre par le Groupe.
- en janvier 2013, la signature d'un accord pour le bien-être au travail par quatre syndicats importants (représentant à eux seuls 48 % de la main -d'œuvre). Cet accord suivait la plupart des recommandations faites par le Grand dialogue. Plusieurs dispositions sont considérées comme innovantes, par exemple :
 - de nouvelles mesures d'aménagement du temps de travail pour les plus de 55 ans
 - l'introduction du télétravail et l'expérimentation de l'organisation du travail sur cinq jours (au lieu de six)
 - la mise en place d'une alerte sociale lorsque les processus de restructuration ne respectent pas les principes élémentaires du dialogue social, avec une suspension temporaire de la réorganisation.



Premiers enseignements

Le lien entre réorganisation/restructurations et santé des travailleurs a été établi ces dernières années dans de grandes entreprises françaises mais, malgré le choc provoqué par les suicides chez France Telecom, cela n'a pas engendré une série ad hoc de mesures, que ce soit par le personnel dirigeant ou par les partenaires sociaux. Les suicides ont cependant eu un rôle important en tant que catalyseur d'actions, comme à La Poste d'ailleurs.

Caractéristiques du processus de Grand dialogue :

- il faisait appel pour la première fois à l'organisation de groupes locaux réunissant le personnel dirigeant et les salariés, l'objectif étant d'assurer une écoute afin de mettre en place des plans d'action locaux. Cela a considérablement enrichi les processus de dialogue social et a permis une participation, et pas seulement une représentation, directe des salariés.
- la participation d'experts externes a conduit à des discussions plus ouvertes et moins formelles entre les hauts responsables et les représentants syndicaux. Elle a également favorisé l'identification de problèmes bien connus dans l'entreprise mais qui, pour la plupart, n'étaient pas encore inscrits à l'agenda du dialogue social et des négociations collectives.
- certaines mesures stipulées dans l'accord de janvier 2013 ne l'auraient jamais été sans le Grand dialogue.
- le Grand dialogue a suscité beaucoup d'intérêt dans le secteur des services public et il pourrait servir d'exemple à d'autres entreprises ou institutions publiques.



Conclusions

par Birgit Köper (BAuA, Germany)

La question de savoir comment appréhender et comment gérer les restructurations est inscrite depuis des décennies à l'agenda européen. Mais, récemment, elle a pris une toute autre dimension suite aux différents débats institutionnels et qui ont abouti pour la Commission à la rédaction d'un Livre vert sur les restructurations et pour le Parlement européen à l'adoption d'une résolution très largement approuvée par ses membres. Le Livre vert insiste sur le fait qu'il est crucial pour les entreprises, pour les économies nationales et pour l'Europe de pouvoir s'adapter au changement. Le dialogue social doit absolument accompagner les changements organisationnels, en atténuer les conséquences négatives pour les travailleurs et contribuer ainsi au succès des mesures de changement en les "concevant" d'une manière socialement plus responsables, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Il n'est pas facile de définir ce qu'est exactement le secteur public étant donné son caractère hétérogène et les changements majeurs et permanents auxquels il est soumis. Pour illustrer cette difficulté, posons-nous par exemple la question de savoir si les entreprises qui fournissent du gaz, de l'eau ou de l'électricité, ou encore celles du secteur de la santé, sont des services publics. C'est sûr, elles fournissent des biens et des services d'intérêt public, qui pourraient être soumis aux défaillances du marché, d'où la nécessité d'un contrôle assuré par l'État. Pourtant, de toute évidence, une autre idée devrait faire son chemin dans le secteur public : les principes de rentabilité et d'autorégulation, qui mènent à la privatisation de plus en plus d'entreprises.

Les programmes d'austérité, en partie imposés par la crise, réduisent les dépenses publiques partout en Europe, même s'il existe des différences importantes dans les approches nationales. Dans toute l'Europe, le secteur public, pour la raison que nous venons d'invoquer et pour d'autres (voir ci-dessous), fait face à des restructurations majeures. Sur le lieu de travail, cela se traduit souvent par des conflits qui se durcissent et/ou par un stress grandissant qui affecte à la fois les travailleurs et leurs supérieurs hiérarchiques directs. Dans le secteur public, les restructurations peuvent impliquer une réorganisation du travail, et du lieu de travail ou une délocalisation, avec ou sans suppression de postes pour les salariés employés directement. De toute façon, il en résulte des changements au niveau des exigences, une intensification du travail, davantage de stress et, à moyen terme, un bien-être gravement perturbé ainsi que des troubles de santé.



Dans le secteur public, les restructurations peuvent être classées dans les catégories suivantes : réduction d'effectifs, réorganisations géographique et structurelle, externalisation et privatisation, changements dans les cultures organisationnelles et professionnelles.

Différents niveaux de protection dans le secteur public mènent à différentes formes de restructurations, certains "fonctionnaires" dans certains pays bénéficiant d'un "emploi à vie". Ce statut juridique les protège d'un licenciement sec, les restructurations prenant la forme d'un "gaspillage naturel" et d'une réorganisation. Cependant, dans le secteur public, il y a de plus en plus de changements au niveau des dispositions contractuelles. Les contrats de courte durée jouent un rôle de plus en plus important dans les entreprises publiques car ils leur confèrent plus de flexibilité ; il en résulte une main-d'œuvre à deux, voire plusieurs, niveaux dont les perspectives sont très différentes en termes de sécurité de l'emploi et de conditions de travail.

Dans tous les pays considérés la main-d'œuvre du secteur public est segmentée, les différents segments bénéficiant de dispositions contractuelles différentes surtout en ce qui concerne la sécurité de l'emploi. Il est possible de distinguer six points communs aux différents types de restructurations menées dans le secteur public de ces pays.

Bien que de tout temps, dans le secteur public, le taux de syndicalisation ait été relativement élevé et que ce secteur soit marqué par une longue tradition de dialogue social, il semble que le dialogue social et ses effets soient limités dans les cas de restructurations. Tant que les restructurations ne portent pas sur des licenciements formels, le dialogue social reste très limité. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, les restructurations du secteur public – du moins dans certains pays européens – apportent des modifications aux caractéristiques intrinsèques du travail, générant par exemple une intensification du travail et du stress, plutôt que des licenciements réels. Dans certains pays européens, les restructurations du secteur public sont par exemple associées à des baisses significatives de salaire (40 % en Grèce, 20 % en Hongrie, 30 % au Portugal, 10 % en Espagne).

L'approche des syndicats est cependant très conservatrice ; leur principal souci a toujours été de préserver les emplois plutôt que d'assurer de bonnes conditions de travail qui contribueraient à accroître le bien-être des travailleurs et leur éviteraient des problèmes de santé.

Étant donné le fort pourcentage de restructurations dans les entreprises et organismes publics, il conviendrait peut-être de repenser les stratégies et les moyens qui permettent d'atténuer l'impact négatif des restructurations sur les travailleurs, et de revoir en particulier les approches de dialogue social mises en œuvre pendant les phases de restructurations importantes.

Des données empiriques rassemblées par Eurofound et présentées par Donald



Storrie illustrent les restructurations du secteur public en Europe. Cette présentation s'appuie sur l'enquête européenne sur les conditions de travail (European Working Conditions Survey, EWCS), menée auprès de 20 000 répondants dans les 27 pays qui composaient alors l'Union européenne.

Selon cette enquête, les restructurations sont clairement liées à un rétrécissement de l'emploi en Europe, qui varie de façon significative d'un pays à l'autre. Depuis 2008, environ 5 millions de postes ont été supprimés dans le secteur public des pays de l'UE.

Certains groupes de travailleurs étant plus vulnérables que d'autres, ils courent davantage le risque d'être licenciés. Pour ces derniers, les caractéristiques qui suivent sont liées à un risque plus élevé de chômage : une faible qualification, l'appartenance à un groupe minoritaire, le fait d'être immigré ou fils d'immigré, d'avoir des problèmes de santé ou un statut professionnel précaire.

Les travailleurs qui occupent un même poste depuis plusieurs années ont moins de risque d'être licenciés. Mais lorsqu'ils sont licenciés, ils ont davantage de problèmes à retrouver un emploi. Le fait de perdre son emploi entraîne un mal-être et une détérioration du niveau de vie, ce qui signifie que les travailleurs qui retrouvent un emploi retrouvent un certain bien-être et une certaine satisfaction.

Selon cette même enquête, 37 % des répondants font état de mesures de restructuration dans leur entreprise. Là encore, il existe des écarts importants entre les différents pays. La plupart des restructurations ont eu lieu dans les pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède). Dans ces pays, il est fait état d'un pourcentage de restructuration variant entre 55 et 62 %.

À l'inverse, les taux de restructuration les plus bas sont enregistrés dans certains pays d'Europe de l'Est (Pologne et Bulgarie) ainsi que dans les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce).

Les travailleurs qui ont le plus de chances de "rester" malgré les restructurations sont ceux qui répondent aux caractéristiques suivantes : une qualification et un statut professionnel élevés, et le fait de travailler dans des unités organisationnelles de taille importante.

Pour les entreprises ayant subi des restructurations, cette épreuve leur a permis de révéler certains aspects positifs liés à leurs ressources, à savoir :

- plus grande autonomie, travail en équipe, influence sur la façon dont le travail est organisé, complexité des tâches, évaluation des performances
- meilleure politique des salaires et de partage des bénéfices
- accès facilité à la formation, mais plus probablement besoin de "formations



complémentaires pour pouvoir assumer correctement les tâches requises”.

Toutefois, les salariés de ces organisations restructurées ont dû faire face à des effets plus négatifs liés aux exigences et à la santé :

- intensité de travail accrue ;
- plus grande insécurité de l'emploi ;
- risques accrus de troubles psychosociaux sur le lieu de travail (brimades, etc.) ;
- conséquences négatives sur la santé; en particulier problèmes psychologiques/ psychosomatiques (troubles du sommeil, stress, dépression) ;
- taux plus élevés d'absentéisme et de présentéisme.

L'objectif précis de notre projet Renewals était de comprendre dans quelle mesure le dialogue social peut répondre aux spécificités des restructurations du secteur public afin qu'il soit possible, via une coopération efficace des partenaires sociaux, d'atténuer et de limiter les conséquences potentiellement négatives de ces restructurations. À cette fin, nous avons rassemblé et présenté plusieurs études de cas portant sur le secteur public de différents pays de l'UE et nous en avons débattu au sein d'un groupe composé de professeurs, de médecins et d'experts.

Sur la base des différentes contributions à cet atelier et des discussions avec les experts, nous avons identifié trois domaines d'intérêt majeurs :

- considérations générales sur les restructurations dans le secteur public.
- mobilité et transition professionnelle : approches positives pour préserver l'employabilité des travailleurs malgré les restructurations, réduire les suppressions de postes et garder les compétences au sein de l'organisation.
- dialogue social : les contributions apportées à cet atelier ont permis de mettre en lumière les forces et les limites du dialogue social lors des restructurations menées dans le secteur public.

Pour mieux étudier les restructurations et leurs conséquences dans le secteur public, nous avons analysé différentes études de cas dont nous avons tiré certains enseignements.



Ces études ont fait ressortir les problèmes suivants (voir tableau 1) ::

Tableau 1 : Synopsis des études de cas présentées au cours de l'atelier

Domaine d'intérêt	Restructurations dans le pays ou secteur suivants / en raison d'un problème spécifique
1) Considérations générales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belgique / différentes branches du secteur public / facteurs des restructurations 2. Belgique / administration régionale / différentes perceptions des restructurations 3. Pays-Bas / secteur de la santé / l'autonomie, un gage de réussite en cas de restructurations
2) Flexibilité / transition professionnelle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suède / tous les secteurs / comités de sécurité de l'emploi, un instrument du marché du travail 2. Allemagne / toutes les secteurs / marchés du travail internes 3. Portugal / Institut de sécurité sociale / mobilité 4. Allemagne / caisse d'épargne / groupes vulnérables
3) Rôle et potentialités du dialogue social lors de restructurations	<ol style="list-style-type: none"> 1. Allemagne – R.-U. / différents secteurs / différences entre système nationaux quant à l'efficacité du dialogue social 2. R.-U. / conseil de comté 3. France / système de santé 4. Bulgarie / la Poste 5. France / poste et télécommunications

La section suivante apporte un éclairage succinct sur ces trois domaines d'intérêt. Elle est suivie des enseignements tirés de ces études de cas et des discussions menées pendant l'atelier.

1) Considérations générales sur les restructurations dans le secteur public

Les trois premières études de cas portent sur les caractéristiques des restructurations dans le secteur public, à savoir leurs facteurs, les types ou catégories des différentes réactions aux restructurations au niveau des individus, et l'autonomie en tant que modérateur potentiel susceptible d'influencer positivement les restructurations et ses conséquences.



1.1) Quels sont leurs principaux facteurs des restructurations dans le secteur public ? (étude de cas concernant la Belgique / Anna Kwiatkiewicz)

Cette étude de cas a permis de démontrer que dans le secteur public les mutations et les restructurations ont des origines diverses. Plus que dans le secteur privé, les mesures prises par l'État conduisent souvent à des restructurations. Voici les principaux facteurs (ou catalyseurs) des restructurations dans le secteur public :

- les changements environnementaux et sociétaux : les nouvelles options informatiques, le vieillissement de la main-d'œuvre, le changement de valeurs, la responsabilité sociale des entreprises.
- les impulsions données par l'État : les programmes d'austérité nationale visant à réduire les dépenses, les tentatives de réduction du secteur public, les évolutions juridiques.
- les tendances et les forces du marché : la libéralisation, la privatisation, la concurrence effrénée qui se traduit par de plus fortes exigences en termes d'efficacité et de rentabilité, les changements intervenus au niveau du système de gestion, la décentralisation.
- la volonté de changement des usagers : les changements au niveau des attentes des usagers qui souhaitent une "modernisation de l'administration".

Dans certains domaines du secteur public, certains facteurs sont en cause. Par exemple les programmes d'austérité, la tendance à réduire les services publics, les évolutions juridiques et la tendance à moderniser les services publics. L'étendue des restructurations est liée aux spécificités du système national (le système juridique et le système de relations employeur-salariés).

1.2) Les restructurations sont-elles perçues de façon homogène par les salariés ou nous est-il possible de distinguer des groupes de salariés qui perçoivent différemment les restructurations et s'accommodent tout aussi différemment de leurs conséquences (étude de cas concernant la Belgique / Giseline Rondeaux) ?

À partir de cette étude de cas qui repose sur l'analyse de 20 entretiens semi-directifs et sur quelque 1 000 questionnaires sur la perception du processus de modernisation et l'identification organisationnelle, il est possible d'identifier trois centres d'intérêt :

- les représentations associées au travail – jusqu'où l'entreprise peut aller et dans quelle mesure la personnel s'identifie à l'entreprise ;
- la perception de la modernisation ;



- les identités sociales au sein de l'entreprise.

Concernant tous ces aspects, l'avis des répondants a été plus discordant qu'homogène. Ces dissonances dans la perception des travailleurs ont porté sur la politisation de l'administration, la mise en œuvre du processus de réforme, la transparence en termes de GRH et l'attitude de l'équipe dirigeante. Il a été possible de distinguer différents niveaux d'identification de la part des salariés vis-à-vis de leur organisation après les restructurations.

1.3) Est-ce que la liberté d'action /davantage d'autonomie dans les services publics constituent une approche, lors de restructurations, susceptible de conduire à de meilleurs résultats à la fois économiquement et socialement ? (étude de cas concernant les Pays-Bas / Wim Sprenger)

Une étude de cas portant sur le secteur de la santé aux Pays-Bas a montré que davantage d'autonomie dans le travail se traduisait par de meilleurs résultats. En l'occurrence, il s'agit de services de soins à la personne assurés par de petites équipes locales autonomes. Aucun niveau hiérarchique ne supervise ni n'organise le travail de ces équipes, ni ne contrôle leurs résultats. Les frais généraux s'en trouvent considérablement réduits comparé aux modèles de fonctionnement classiques ; avec la réduction des coûts et des heures de soins (ces derniers étant personnalisés selon le client), la productivité des équipes est plus élevée. Qui plus est, les conditions de travail favorables des soignants font que la rotation du personnel est moindre et les congés maladie moins fréquents.

Davantage d'autonomie et de liberté d'action confortées par une confiance mutuelle et moins d'administration et de contrôle ont permis d'améliorer les résultats en termes d'efficacité et de respect social.



2) Mobilité et transition professionnelle

Adapter les aptitudes et les compétences des travailleurs aux nouvelles exigences et aux nouvelles demandes pendant les périodes de changement est un défi important.

2.1) Les unités de redéploiement sont-elles une mesure envisageable pour accroître la mobilité de l'emploi en interne ? (étude de cas concernant l'Allemagne / Gernot Mühge et Johannes Kirsch)

L'étude de cas sur le modèle allemand des "marchés du travail interne" illustre ce qu'il convient de faire pour améliorer la flexibilité de l'emploi en interne. Bien que par certains aspects similaire au modèle suédois macroéconomique (voire section 2.3.), en termes de schéma général, cette approche est un outil d'aide micro-économique et elle porte sur la transition professionnelle au sein d'une seule entreprise.

Le principal objectif de ce modèle est de gérer les restructurations sans licenciements, en redéployant des travailleurs dans l'organisation restructurée. Les instruments/moyens des unités de redéploiement sont la consultation, la qualification et la formation, l'aide à la recherche d'emploi et les stages en interne. Il ne s'agit pas encore d'une approche très courante. Une étude fait état de 50 unités de redéploiement dans les entreprises allemandes (50 % dans le secteur privé et 50 % dans le secteur public). C'est un instrument plus utilisé dans les entreprises de plus de 1 000 salariés. Cette étude révèle que les unités de redéploiement sont plutôt un succès en termes de "flexicurité" interne à l'entreprise, pourtant elles sont plutôt mal connues et leur utilité est sous-estimée. Elles permettent aux travailleurs licenciés de bénéficier d'une importante protection sociale et sont donc utiles lorsqu'il s'agit d'atténuer l'impact négatif des restructurations.

2.2) Exemple de flexibilité de l'emploi / redéploiement au cours de restructurations dans une administration centrale d'État (étude de cas concernant le Portugal / Carla Peixe)

Dans le cadre de son programme de croissance (2005-2009), le Gouvernement portugais a déployé des efforts importants pour améliorer la qualité et l'efficacité des services, et réduire les coûts dans les services publics. La "réduction de l'administration centrale de l'État" visait en fait à réduire de plus de 30 % la structure publique. À cette fin, en 2006, le gouvernement approuvait une loi portant sur la fermeture et la réorganisation des institutions de service public. Cette même année, une autre loi était votée en faveur du maintien et de l'amélioration des ressources humaines, qui prévoyait des dispositions sur le redéploiement et le transfert de salariés afin d'améliorer la mobilité et la flexibilité de l'emploi.

Cette étude fait part de l'expérience portugaise qui associait les réductions



considérables du secteur public voulues par la loi aux mesures visant à en atténuer les effets négatifs sur les salariés en les aidant via la mobilité et la flexibilité.

2.3) Comment des instruments du marché du travail national peuvent-ils fournir une flexibilité/mobilité de l'emploi ? (étude de cas concernant la Suède / Lars Walter)

Cette étude de cas traite des conventions collectives sur la sécurité de l'emploi – un instrument du marché du travail national suédois mis en place par les comités de sécurité de l'emploi. Basées sur les taux d'assurance, ces conventions sont applicables aux entreprises subissant des restructurations. Quant à la Fondation pour la sécurité de l'emploi du secteur public suédoise, fondée en 1990, elle emploie à présent 250 000 salariés. La contribution payée par les employeurs s'élève à 0,3 % de la masse salariale. La convention collective sur la sécurité de l'emploi fait référence à des mesures préventives, à une aide à la recherche d'emploi, à une aide financière et aux droits individuels. Elle peut être considérée comme une forme institutionnelle de dialogue social. Les comités de sécurité de l'emploi peuvent être considérés comme des structures publiques permanentes qui organisent et atténuent les effets des restructurations. De manière générale, la Suède combine des lois sur le travail relativement libérales avec un système de négociations collectives fort, étayé par des taux de syndicalisation très élevés (d'environ 70 %, mais qui, en ce moment, baissent fortement). Ce système de mesures de transition repose sur les conventions collectives pour la sécurité de l'emploi qui sont des accords collectifs mis en place par les comités de sécurité de l'emploi. Ces comités sont des institutions permanentes qui gèrent toutes les formes de restructurations incluant des suppressions d'emploi. En tant qu'institutions permanentes sur le long terme, ces comités sont devenus des référentiels qui rassemblent une somme considérable de connaissances et témoignent d'une expérience précieuse sur la façon de gérer les restructurations, sur les implications du dialogue social et en particulier sur la façon d'atténuer les effets négatifs des restructurations sur les travailleurs.

L'exemple suédois montre qu'il est particulièrement avantageux de disposer de structures définies pour gérer les restructurations.

2.4) Étant donné les défis que pose le changement démographique, les travailleurs plus âgés sont-ils plus vulnérables lors des restructurations car éventuellement moins flexibles ? (étude de cas concernant l'Allemagne / Birgit Köper)

L'étude de cas allemande analyse les données d'une enquête nationale sur les conditions de travail. Elle révèle que, si l'on compare des entreprises restructurées à des entreprises non restructurées, on s'aperçoit que dans les premières, tous les salariés, quel que soit leur âge, sont confrontés à l'intensification du travail, à davantage de stress et de problèmes de santé. Cependant, contre toute attente, il s'avère que



les salariés plus âgés ne constituent pas un groupe particulièrement vulnérable. En raison du haut niveau de sécurité de l'emploi, tant à l'échelle nationale que sectorielle, et du principe d'ancienneté, aucun employé n'a été licencié. Aucun d'eux, non plus, n'a ressenti plus de stress ou de troubles de santé si l'on établit une comparaison avec les collègues plus jeunes. Dans cette étude de cas, l'auteur tire la conclusion suivante : ce sont les spécificités de chaque restructuration et le contexte dans lequel elle s'inscrit (système national, secteur, mesures de restructuration spécifiques, manière dont les restructurations sont gérées, niveau d'éducation et de formation des salariés au sein de l'organisation, conditions contractuelles, principes tels que l'ancienneté) qui définissent la façon dont les travailleurs de tous les groupes d'âges supportent les effets négatifs des restructurations. Cette variance ne permet donc pas de prétendre que les employés plus âgés sont généralement plus vulnérables lors de restructurations.

3) Rôle et potentialités du dialogue social dans le cadre de restructurations

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les potentialités du dialogue social sont un thème auquel nous nous sommes particulièrement intéressés lors de cet atelier. En effet, la principale question en termes d'innovation est de savoir dans quelle mesure le dialogue social peut influencer positivement le processus de restructuration, surtout si l'on ajoute à cela les approches innovantes et socialement responsables qui attachent autant d'importance au stress et à la mauvaise santé qu'à l'emploi lui-même.

3.1) Certains systèmes nationaux sont-ils plus favorables que d'autres au dialogue social, lequel est capable d'atténuer les effets négatifs des restructurations ? (Comparaison entre plusieurs pays, avec une attention particulière portée à l'Allemagne et au Royaume-Uni / Greg Thomson)

Cette étude de cas montre qu'il y a des différences significatives entre les pays et au sein même de chaque pays en ce qui concerne l'applicabilité des conventions collectives via le dialogue social. Dans certains pays, le dialogue social porte sur des obligations juridiques qui lient les parties, alors que dans d'autres cas, les conventions collectives ne lient pas les parties. Dans certains pays, le secteur public (comparé au secteur privé) est moins bien couvert par le dialogue social car l'État est moins lié par les conventions collectives.

Lors d'une consultation formelle, les discussions portent davantage sur la façon de mettre en œuvre des décisions déjà prises ; il ne s'agit guère alors de savoir quel impact important ces discussions pourront avoir sur la nature et l'étendue des restructurations. Dans ce cas, le dialogue social peut être considéré soit comme un aval des décisions



prises soit comme une façon d'humaniser le processus de restructuration pour les travailleurs. Si le dialogue social s'instaure parfois à différents niveaux (national, local et régional), dans certains pays on constate un cloisonnement entre les sites de dialogue social et les sites de décision, ce qui enlève au dialogue social tout son sens.

Il n'existe pas de système cohérent de dialogue social en Europe. En dépit des directives européennes sur la consultation et l'évaluation des risques, aucun cadre n'a été défini pour le dialogue social.

Nous nous posons la question de savoir si les différences nationales importantes en termes de dialogue social, imputables aux conditions juridiques et aux traditions en matière de négociation, peuvent être considérées comme étant plus ou moins efficaces pour atténuer les effets négatifs des restructurations sur les travailleurs. Nous constatons toutefois qu'en dépit des différences nationales il existe encore plus de différences au sein des systèmes eux-mêmes qu'entre les systèmes.

Nous avons constaté par ailleurs que les différents systèmes de dialogue social et de codétermination, qu'ils s'inscrivent dans un système de marché libéral ou social par exemple, aboutissaient à des résultats très similaires.

Toutefois, les études portant sur des cas concrets (3.2. - 3.5.) montrent que le dialogue social dans le secteur public peut influencer le processus des restructurations de manière à la fois responsable et positive. Même si le dialogue social ne suffit pas pour éviter toutes les conséquences négatives des restructurations sur les travailleurs, il peut réellement les atténuer.

3.2) Quelles sont les questions clés prises en compte dans les conventions collectives dans les cas d'externalisation ? (étude de cas concernant le Royaume-Uni / Leroi Henry)

Cette étude s'est intéressée à un cas d'externalisation et au transfert ultérieur de contrats entre un Conseil de comté et plusieurs prestataires en charge de services de maintenance des axes routiers et de services de transport stratégique. Elle montre comment, en plus de dix ans, l'externalisation des services est passée d'un niveau exemplaire de dialogue social et de protection sociale à un partenariat social marqué par les antagonismes et à une protection sociale minimale. Elle met en lumière la façon dont le Conseil et le sous-traitant ont géré les licenciements. Alors que l'absence d'accords liant les parties s'est d'abord avérée positive – les relations entre le personnel dirigeant et les syndicats étant essentiellement fondées sur des relations personnelles informelles – les relations se sont ensuite détériorées, les dirigeants remettant en question ces accords informels, noués en période de prospérité, et supprimant la protection sociale qui leur était associée.

Les résultats de cette étude suggèrent qu'un dialogue social qui repose sur un accord



informel et sur des relations étroites entre partenaires sociaux doit être absolument intégré à des accords formels pour être durable. Dans les processus d'externalisation actuels, le dialogue social pourrait n'avoir que des effets mineurs étant donné que les nouveaux accords prévoient souvent des conditions contractuelles bien moins satisfaisantes, même en ce qui concerne le dialogue social.

Pour que le dialogue social soit efficace et fructueux, il nécessite des ressources importantes, que ce soit en termes de formation, d'aide ou de temps.

3.3) Dialogue social dans le cadre de restructurations d'un système de santé national (étude de cas concernant la France / Dominique Paucard)

Cette étude de cas traite des problèmes de restructuration associés à la reconfiguration des aspects clés du système de santé français. Il s'agit en l'occurrence de réorganiser les Agences de santé régionales qui coordonnent la fourniture des services de santé publics et privés au niveau local. Alors que le dialogue social aurait été, en théorie, essentiel à ce processus, en pratique un syndicat seulement a été associé à la préparation et au dialogue social qui ont précédé les restructurations. Pour aider les permanents syndicaux à s'impliquer efficacement dans les restructurations, une formation leur a été assurée. Ce projet comportait plusieurs caractéristiques innovantes qui s'appuyaient sur des formes spécifiques du dialogue social et de l'interaction ; par exemple, les participants étaient encouragés à développer de nouvelles idées pour enrichir le dialogue social et faire avancer les restructurations dans les meilleures conditions, et ils étaient invités à ne pas se satisfaire des approches existantes. Voici quelques difficultés (parmi d'autres) liées au dialogue social dans le secteur public français : il n'y avait d'obligation de consultation ni d'obligation de fournir des informations sur les restructurations ; la négociation n'était pas possible car dans le secteur public il n'y a pas un employeur spécifique avec lequel négocier, mais plusieurs directeurs ; il n'y avait pas non plus d'obligation à proposer et à mettre en place une évaluation sur l'impact social des restructurations.

Dans ce contexte, le rôle innovant du syndicat présuppose que les résultats, bénéfiques pour les travailleurs, peuvent être obtenus par d'autres moyens qu'une opposition systématique.

3.4.) Rôle du dialogue social lors des restructurations des services postaux bulgares (étude de cas concernant la Bulgarie / Irina Terzyska)

En 2011, la Poste bulgare a connu des changements profonds, accompagnés d'une réduction importante des salaires et des avantages sociaux, de suppressions d'emplois et d'une intensification du travail. Ces restructurations étaient la conséquence de plusieurs facteurs : modifications apportées à la législation nationale, baisse importante



du volume du courrier; mauvais résultats financiers, crise économique mondiale et implémentation des nouvelles technologies. Pour assurer ces restructurations, toute une série de mesures a été mise en place, depuis la centralisation administrative jusqu'à l'optimisation des processus en passant par l'externalisation d'unités organisationnelles. Le taux de syndicalisation dans l'entreprise publique étant très élevé (90 % avant les restructurations) et le dialogue social bénéficiant d'une tradition à la fois longue et positive, une nouvelle convention collective a pu être signée entre les partenaires sociaux. Le principal souci était d'éviter des licenciements secs en mettant en place un programme de départs volontaires. De ce fait, même si les restructurations ont été importantes, la compression de personnel a été limitée, essentiellement grâce au fort taux de syndicalisation et à l'approche constructive des syndicats qui ont su mettre à profit leurs connaissances et leurs compétences ; d'importants sujets ont été débattus et une définition commune a été trouvée ; enfin, un accord signé par le syndicat et les dirigeants de la Poste a été conclu. Cet accord prévoyait la redéfinition des descriptions de postes ainsi que des critères plus transparents en cas de nouveaux licenciements. Une nouvelle convention collective a par ailleurs été signée, qui prévoit les dispositions applicables lors de restructurations futures.

3.5.) Dialogue social appliqué à une longue histoire de restructurations (étude de cas concernant la France / Claude Emmanuel Triomphe)

Cette étude de cas se rapporte aux restructurations qui ont eu lieu à la Poste / Télécom françaises. Après plusieurs années de restructurations successives (les premières ayant eu lieu au début des années 1990) – séparation de la Poste d'avec les Télécommunications, privatisation, réduction du nombre de bureaux de poste, réductions d'effectifs – avec des effets importants sur les travailleurs, comme l'augmentation du nombre d'accidents et de l'absentéisme, et finalement six suicides en 2012, des mesures de dialogue social spécifiques et à plusieurs niveaux ont été prises, appelées "le Grand dialogue". Cette initiative, qui est à mettre au compte de la direction centrale, englobait :

- un dialogue local, par petits groupes, permettant aux salariés d'exprimer leurs soucis et préoccupations, qui a intéressé quelque 110 000 personnes ;
- la mise en place d'une commission tripartite pour discuter de la situation sociale et de l'impact négatif des restructurations sur les salariés ;
- le lancement d'une série de négociations ayant pour but d'améliorer le bien-être au travail.

Cette initiative a eu plusieurs conséquences : davantage de considération pour la situation des salariés pendant les restructurations et une meilleure prise en compte de leurs préoccupations, un ralentissement du changement organisationnel et de



nouveaux recrutements pour réduire l'intensité du travail, des recommandations en termes de culture du changement, la facilitation du dialogue social et la conclusion d'un accord sur le bien-être au travail, signé par quatre syndicats importants.

Les enseignements

Les restructurations dans le secteur public sont devenues un phénomène important. Le cliché de la "belle au bois dormant (publique)" n'est plus valable. Selon le système de législation nationale et selon les caractéristiques du secteur, certains groupes de travailleurs bénéficient encore d'une réelle sécurité de l'emploi. Mais il existe un nombre croissant de personnes qui ne bénéficient plus de cette sécurité en raison des modifications apportées aux conditions contractuelles dans le secteur public, de sorte qu'il existe à présent une main-d'œuvre à deux, voire plusieurs niveaux en termes de sécurité de l'emploi.

En raison des mesures importantes prises pour accroître l'efficacité, la rentabilité et l'orientation client, tout en réduisant les effectifs et en mettant en œuvre de nouvelles approches de gestion, telles que la gestion par objectifs (GPO), l'intensification du travail et le stress n'ont cessé de croître dans le secteur public, même si les licenciements y ont été moins nombreux que dans le secteur privé.

Le taux de syndicalisation du secteur public a toujours été plus élevé, mais il existe des différences considérables entre les différents systèmes nationaux en Europe en raison de la variété des législations et des relations employeur-salariés.

Il est bien connu que le non-respect des contrats psychologiques a une influence sur le changement en termes de satisfaction du travail, de charge de travail perçue, de stress et d'impact à moyen terme sur la santé. Étant donné le haut niveau de sécurité de l'emploi qui a longtemps prévalu dans le secteur public, un déclin dans ce domaine pourrait conduire à une inadéquation de plus en plus importante entre les attentes et les conditions de travail réelles dans le secteur public, comparé au secteur privé où l'efficacité a toujours été "la règle du jeu".

Le dialogue social joue un rôle déterminant lorsqu'il s'agit d'atténuer et de limiter les conséquences sociales négatives des restructurations. Par rapport au secteur privé, le secteur public est le secteur qui, dans la plupart des États membres de l'UE, a désormais la plus forte proportion de travailleurs syndiqués, et c'est aussi celui qui continue à avoir le dialogue social le plus extensif. Étant donné ce constat et l'obligation qu'a le service public de servir d'exemple en matière de fourniture de services et d'engagement du personnel, ce secteur est de toute évidence important car il peut faire une fois encore office d'exemple en montrant quels sont les avantages procurés par un dialogue social efficace.



Toutefois, les recommandations sur la façon de restructurer une entreprise d'une manière responsable ne sont pas mieux connues dans le secteur public que dans le secteur privé ; quant au processus de dialogue social, de manière générale, il ne permet pas non plus de limiter plus efficacement les effets négatifs sur les travailleurs, quel que soit le secteur.

Il existe des systèmes bien établis de dialogue social dans le secteur public partout en Europe, même si à l'intérieur de chaque pays il y a souvent des différences au niveau du dialogue social, que ce soit entre les secteurs ou au sein de chaque secteur. De même, il existe des différences quant aux travailleurs couverts par le dialogue social, les travailleurs périphériques étant souvent exclus. Les questions débattues dans le cadre du dialogue social sont les dispositions contractuelles et les salaires, qui en général sont négociées, et les restructurations telles que les suppressions d'emplois et les délocalisations, qui font habituellement l'objet d'une consultation.

Le dialogue social nécessite toutefois un minimum de réflexion et de comportement stratégiques de la part des partenaires sociaux, mais de nombreux exemples montrent que lorsque les responsables hiérarchiques de l'entreprise et les représentants des travailleurs (syndicats et comités d'entreprise) sont confrontés à des restructurations, ils tendent à "composer tant bien que mal les uns avec les autres" au lieu de procéder à un examen critique des moyens dont ils disposent et des possibilités ou options dont ils peuvent user pour résoudre les problèmes de ce conflit-partenariat social. De ce fait, il est plus difficile encore pour ces "acteurs spontanés" de s'investir sérieusement dans le dialogue social et de considérer les conséquences sociales potentiellement négatives des restructurations.

Mais une fois qu'ils ont commencé, ou s'ils ont commencé, à définir leur position et leurs choix éventuels pour trouver un terrain d'entente avec la partie adverse, alors le dialogue social devient un catalyseur qui favorise une attitude plus prévoyante et plus responsable pour négocier une restructuration. Vu sous cet angle, il est possible de dire que, de la part des partenaires sociaux, le dialogue social requiert et favorise un sens de la stratégie tant au niveau du raisonnement (des arguments) que du comportement, ce qui permet dès lors de négocier des restructurations de manière plus responsable.

Au-delà de l'attention portée à l'emploi et au redéploiement, les partenaires sociaux, à savoir les employeurs ET les représentants des travailleurs, doivent considérer les conséquences potentiellement négatives des restructurations en termes de charge de travail, de stress et de mauvaise santé.

Il est certain que le changement est inévitable et que l'adaptation au changement est cruciale pour la compétitivité des entreprises, des économies nationales et de l'Europe. Nous pensons toutefois que certains de ces effets négatifs peuvent être limités ou atténués, et même évités, si l'on s'intéresse de plus près aux conditions de



travail et aux exigences formulées pendant les restructurations. Ceci est vrai à la fois pour le secteur privé et pour le secteur public..

Mais comme nous avons pu le constater, le secteur public est dans une certaine mesure spécifique. Et il faut en tenir compte si l'on veut gérer au mieux le changement et si l'on veut que ce changement soit socialement responsable.

Des études de cas ont montré que des approches innovantes du dialogue social étaient envisageables et qu'en s'en remettant à de telles approches il était possible de donner une tournure positive aux restructurations et à leurs conséquences.

Nous pensons qu'il faut intégrer l'aspect social aux restructurations et qu'il faut prendre en compte les effets souvent inattendus, insoupçonnés et sous-estimés des restructurations en ce qui concerne la main-d'œuvre. Nous sommes également soucieux d'apporter notre humble contribution au changement organisationnel du secteur public, un changement que nous voulons bien géré et socialement responsable.

À cet égard, l'amélioration du dialogue social, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, semble essentiel.

L'association **ASTREES (Association, Travail, Emploi, Europe, Société)** regroupe des entreprises, des partenaires sociaux, des organismes de protection sociale, des services publics, des praticiens et des chercheurs aux fins de :

- Décrypter les transformations du travail et de l'emploi,
- Inventer et diffuser, en France et en Europe, des pratiques sociales novatrices.

Avec ses diverses parties prenantes et un large réseau de partenaires en Europe, ASTREES travaille sur de nombreuses questions concrètes

- La RSE, les relations interentreprises et leurs impacts sur le travail et l'emploi ;
- L'emploi, ses dynamiques territoriales et la gestion des mobilités professionnelles;
- Les transformations du travail et leurs multiples conséquences dans et hors l'entreprise ;
 - Les évolutions du droit et du dialogue social ;
 - Les nouvelles formes d'expression et d'engagement au travail etc.

Ses actions prennent des formes variées : laboratoires sociaux, groupes de travail, études, missions et formations autour des évolutions du travail, de l'emploi et du dialogue social.

contact@astrees.org

00 33+ (0) 43 46 28 28

www.responsible-restructuring.eu