

Bien-être et santé et sécurité au travail dans les
administrations des gouvernements centraux :
lutter contre les risques psychosociaux au travail

Étude préliminaire

Table des matières

Introduction des partenaires sociaux	5
Résumé	6
Introduction : quels sont les risques psychosociaux ?	6
Les coûts des risques psychosociaux	6
Facteurs de risques psychosociaux.....	6
Le cadre de lutte contre les risques psychosociaux.....	7
Lutter contre les risques psychosociaux	9
Introduction : quels sont les risques psychosociaux ?	11
Les coûts des risques psychosociaux.....	12
Facteurs de risques psychosociaux	14
Tableau 1 : Les risques psychosociaux et leur impact sur la santé et le bien-être.....	20
Dans quelle mesure les facteurs de risques psychosociaux sont-ils présents dans les services des gouvernements centraux ?	22
Enquête sur les risques nouveaux et émergents	26
Tableau 2 : Facteurs de risques psychosociaux dans les organismes (% d'organismes, EU-28)	27
Tableau 3 : Facteurs de risques psychosociaux dans les organismes de l'administration publique, par pays (% d'organismes)	28
ENCADRÉ 1. Les risques psychosociaux dans la fonction publique d'Etat en France	29
Tableau 4 : la présence de différents types de risques psychosociaux dans les secteurs privé et public en France : 2013	31
Encadré 2 : Les risques psychosociaux dans l'administration du gouvernement central en Suède	32
Tableau 5 : Présence de certains facteurs de risques psychosociaux dans les administrations des gouvernements centraux et le secteur privé : proportion d'employés en 2015 (%)	33
Le cadre de lutte contre les risques psychosociaux	34
Cadre juridique	34
Tableau 6 : Références aux risques psychosociaux ou à des aspects des risques psychosociaux dans la législation nationale	36
Soutien dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux	39
Représentation des travailleurs	40
Experts des domaines de la santé et de la sécurité	41
Tableau 7 : Utilisation de services de santé et de sécurité dans l'administration publique (%)	42
Inspecteurs du travail.....	42
Tableau 8 : Visites de l'inspection du travail	43
Personnes de confiance	44
Accords collectifs négociés.....	44

Niveau national	45
Lutter contre les risques psychosociaux.....	47
Évaluer le risque	47
Tableau 9 : Analyses de risques dans l'administration publique (%).....	47
Tableau 10 : Proportion d'analyses de risques régulières dans l'administration publique qui abordent ces problématiques (%).....	49
Passage de l'analyse à l'action	49
Tableau 11 : Proportion d'organismes qui constatent des difficultés spécifiques dans la lutte contre les risques psychosociaux (les réponses ne proviennent que des organismes où il existe au moins un risque psychosocial) (%)	50
Tableau 12 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui n'ont aucun plan d'action relatif au stress (%)	50
Contacts avec des usagers difficiles	51
Tableau 13 : Proportion des organismes de l'administration publique où une procédure est en place pour faire face aux éventuels cas de menaces, d'abus ou d'agressions de la part de personnes externes* (%)	51
Contraintes de temps et charge de travail	52
Tableau 14 : Proportion d'organismes qui ont réorganisé le travail pour limiter les exigences professionnelles et la pression liée au travail au cours des trois dernières années (%).....	52
Manque de communication et de coopération.....	53
Tableau 15 : Lutte contre les conflits relationnels.....	54
Heures trop nombreuses ou horaires irréguliers.....	54
Tableau 16 : Proportion des organismes de l'administration publique où une intervention a eu lieu au cours des trois dernières années en cas d'horaires de travail excessivement longs ou irréguliers.	55
Manque d'influence sur le rythme de travail, l'insécurité d'emploi et la discrimination	55
Formation et autres formes de soutien	55
Tableau 17 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui dispensent des formations sur la prévention des risques psychosociaux (%)	56
Soutien personnalisé et confidentiel.....	57
Tableau 18 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui ont procuré un soutien personnalisé et confidentiel au cours des trois dernières années (%)	57
Vue d'ensemble sur les actions de lutte contre les risques psychosociaux	58
Différences nationales	58

Introduction des partenaires sociaux

Cette étude a été menée par Lionel Fulton, du Labour Research Department au Royaume-Uni, pour le comité de dialogue social pour les administrations des gouvernements centraux (SDC CGA) qui rassemble syndicats et employeurs de toute l'Europe dans ce secteur.¹

Dans le contexte de l'accélération de la numérisation, de la restructuration et de l'intensification du travail, le comité a voulu examiner en particulier les risques psychosociaux et la violence occasionnée par des tiers dans les administrations des gouvernements centraux car ils constituent aujourd'hui probablement les risques les plus prégnants pour la santé et le bien-être des agents et des fonctionnaires. L'étude a montré que nous avons eu raison d'examiner ce sujet puisque l'une de ses conclusions principales est que, dans plusieurs pays et plusieurs services, ces risques ont des conséquences humaines, sociales et économiques réelles et graves et sont de surcroît en augmentation.

L'étude fait partie d'un projet plus large, financé par la Commission européenne. Elle a contribué à poser les fondements de la création d'un guide qui, comme l'espère le comité, aidera à protéger tous ceux qui travaillent dans ce domaine. L'étude repose sur des recherches de l'OSHA et d'Eurofound, – respectivement les agences de l'UE pour la santé et la sécurité et pour l'amélioration des conditions de vie et de travail – des agences publiques nationales pour la santé et la sécurité, des accords collectifs et d'études de cas. Il s'agit de la première partie des recherches menées dans toute l'UE qui visent à faire la lumière sur les risques psychosociaux, particulièrement dans les administrations des gouvernements centraux.

L'étude montre qu'il existe une marge importante d'amélioration possible dans la lutte contre les risques psychosociaux étant donné que près des trois quarts des administrations publiques effectuent des analyses de risques mais seulement 40 % d'entre elles incluent les risques psychosociaux. Il existe des différences significatives entre les pays quant à l'ampleur des problèmes et à la façon dont les autorités, les partenaires sociaux et les inspecteurs du travail font face aux risques psychosociaux et à la violence occasionnée par des tiers. Cependant, l'étude rappelle notre cadre réglementaire commun qui nous procure des outils et principes communs et non des moindres, un dialogue social efficace, l'engagement des agents, des formations et des analyses des risques régulières sur la santé au travail qui permettent de prendre des mesures pertinentes. Ces éléments peuvent tous faire la différence.

À court terme, l'étude et un guide publié dans plusieurs langues européennes devraient contribuer à sensibiliser davantage sur l'ampleur du problème et les solutions envisageables. L'étude et le guide vont s'avérer particulièrement utiles puisque l'impact de la numérisation sur la santé mentale et la motivation des agents doit être mieux reconnu et faire l'objet d'une prévention nécessaire. Nous sommes persuadés que l'étude permettra aussi de renforcer ou pour certains de relancer le dialogue social au niveau national au sujet de la santé et de la sécurité au travail.

Le comité souhaite remercier Lionel Fulton pour son travail qui procure une excellente base pour quiconque s'intéresse à l'amélioration du bien-être au travail, les syndicats, la direction, les représentants de la santé et de la sécurité, les inspecteurs du travail et les autorités publiques. La grande diversité de postes, de services et de cultures qui composent les administrations des gouvernements centraux rendent le travail de recherches quelque peu complexe, tandis que concilier l'opinion de la direction et celle des syndicats n'est pas non plus chose aisée. Malgré cela, M. Fulton s'y est employé et est parvenu à donner une vue d'ensemble réaliste et compréhensible de la situation, ce qui est une réussite notable.

¹ Le comité de dialogue social pour les administrations des gouvernements centraux (SDC CGA) est constitué de représentants des 28 États membres pour les employés (Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne – TUNED) par l'intermédiaire de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI). Du côté des employeurs (Réseau européen des employeurs des administrations publiques – EUPAE), il compte 11 membres titulaires (Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie) et six observateurs (Allemagne, Autriche, Hongrie, Lettonie, Malte et Portugal). (La FSESP est responsable du secrétariat de TUNED nsalson@epsu.org ; pour EUPAE, le projet était coordonné par la DGAF simon.loreal@finances.gouv.fr)

Bruxelles et Paris, 15 mai 2017

Britta Lejon, porte-parole de TUNED et président du ST (Suède) et Jean-Marc Chneider, EUPAE France, DGAFP

L'élaboration de ce guide a bénéficié du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne n'assume aucune responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans la présente publication.

Résumé

Introduction : quels sont les risques psychosociaux ?

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

Les coûts des risques psychosociaux

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

Facteurs de risques psychosociaux

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

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

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

L'étude des cinq facteurs pris en compte dans le rapport conjoint Eurofound/EU-OSHA met en lumière la présence de risques psychosociaux au sein des organes des gouvernements centraux. Il s'avère que les restructurations constituent ~~est~~ l'une des préoccupations principales en ce qui concerne la **nature du travail**, et ce dans tous les gouvernements centraux au cours des dernières années. Toujours en matière de contenus des postes, on observe un problème plus grave encore : les agents sont de plus en plus confrontés à des usagers difficiles. C'est là, en effet, un problème majeur rencontré dans de nombreux services gouvernementaux. En ce qui concerne **l'intensité de la charge de travail et l'autonomie**, il existe bien évidemment des secteurs dans lesquels les charges de travail sont excessives – quoiqu'en matière de temps de travail et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la situation s'avère meilleure dans les services des gouvernements centraux que dans les autres secteurs de l'économie. Le bilan est plus mitigé en ce qui concerne **l'environnement social au travail**, dans lequel s'observe certes un certain soutien entre collègues mais aussi de la discrimination et également ce que l'on appelle des « comportements sociaux répréhensibles », tels que l'intimidation, le harcèlement moral et la violence. Toutefois, si le soutien constaté entre collègues y est supérieur à la moyenne, les agents des services des gouvernements centraux font face à des degrés plus élevés de violence et d'abus de la part de tiers. Enfin, en matière d'insécurité d'emploi et d'évolution de carrière, le nombre élevé d'emplois perdus dans les différents services de certains pays indique que le fait de travailler au service d'une administration n'est plus synonyme de sécurité de l'emploi.

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

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

Le cadre de lutte contre les risques psychosociaux

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

Cadre juridique

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

Soutien dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux

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

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

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

Si la plupart des États membres de l'UE ont ratifié les conventions de l'OIT relatives aux **inspecteurs du travail**, il n'existe en la matière aucune législation européenne similaire à la directive-cadre. Toutefois, malgré cette ratification commune, il existe au sein des 28 États membres des différences majeures au niveau national quant au rôle et à la taille des inspections du travail.

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

Accord collectifs négociés

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

Certains accords interprofessionnels nationaux concernant le stress, d'une part, et la violence et le harcèlement moral d'autre part ont été conclus dans un certain nombre de pays, dont l'Espagne, la France,

la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Roumanie et la Slovaquie, bien que l'ensemble de ces pays ne disposent pas d'accord traitant de ces deux problématiques à la fois. Des accords collectifs spécifiques aux gouvernements centraux ont également été signés dans plusieurs pays, dont le Danemark, l'Espagne, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède. Toutefois, là encore, l'ensemble des pays cités ne traitent pas de la totalité des problématiques psychosociales.

Lutter contre les risques psychosociaux

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

Évaluer le risque

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

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

Agir

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

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

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

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

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

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

Différences nationales

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

Introduction : quels sont les risques psychosociaux ?

Le travail a évolué au cours des dernières décennies. En effet, moins de personnes travaillent dans le secteur agricole et dans l'industrie et davantage dans le secteur des services et les risques pour la santé et la sécurité des individus au travail ont eux aussi évolué. Moins de travailleurs sont exposés aux risques physiques liés au travail manuel lourd ou au travail avec des substances dangereuses – même si ces risques continuent d'exister – et davantage sont exposés aux risques comme le stress, l'intimidation, le harcèlement et la violence, risques qui sont généralement liés au secteur des services.

Ces risques sont souvent appelés « risques psychosociaux » pour refléter les facteurs mentaux et sociaux liés à la santé et au bien-être des travailleurs.

Le rapport d'un groupe d'experts publié en 2011 par le ministère du Travail français a défini les risques psychosociaux comme les « risques pour la santé mentale, physique et sociale engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».² Dans d'autres pays, des définitions légèrement différentes ont été utilisées.

Cependant, bien que les définitions diffèrent et que, dans certains pays, les termes « risques psychosociaux » ne soient pas largement utilisés, l'impact de ces risques est évident dans toute l'Europe et au-delà. Les travailleurs peuvent ressentir stress, mal-être au travail et subir intimidation, harcèlement (y compris harcèlement sexuel), violence et menaces.

Le présent rapport examine les facteurs de risques psychosociaux qui présentent une menace pour la santé et le bien-être au travail et leur fréquence, particulièrement dans les administrations des gouvernements centraux. Le rapport étudie le cadre dans lequel ces risques peuvent être abordés et couvre pour ce faire la législation pertinente, les structures institutionnelles et les accords collectifs signés par les syndicats et les employeurs. Il conclut par des informations sur ce qui est actuellement mis en place pour lutter contre ces risques. Cependant, avant de passer à cette étape, il est intéressant d'examiner les coûts, tant humains qu'économiques, relatifs aux risques psychosociaux ; c'est l'objet de la partie suivante.

² En français : « les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental » Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser : Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 2011

Les coûts des risques psychosociaux

Bien qu'il existe des différences de définition et de terminologie, les potentielles conséquences néfastes de l'exposition à ces risques (stress, burn-out, maladies cardiovasculaires, problèmes musculosquelettiques, dépression et, dans les cas les plus extrêmes, suicide) touchent toute l'Europe.

En 2014, EU-OSHA (l'agence de l'UE pour la santé et la sécurité) a publié une analyse documentaire des études nationales et internationales sur les coûts éventuels des risques psychosociaux.³ Les risques psychosociaux y sont définis comme suit : « risque de nuire au bien-être psychologique ou physique d'un travailleur résultant de l'interaction entre la conception et la gestion du travail dans un contexte organisationnel et social ».

Le rapport constate que, pour un individu, les effets de l'exposition à ces risques peuvent être très graves. Une brève exposition provoquerait « des troubles du sommeil, des sautes d'humeur, de la fatigue, des maux de tête et d'estomac ». Les effets empirent si l'exposition se prolonge. Comme le rapport le constate : une « exposition prolongée aux risques psychosociaux est associée à un vaste éventail de problèmes de santé mentale et physique, notamment anxiété, dépression, tentatives de suicide, troubles du sommeil, douleurs dans le dos, fatigue chronique, problèmes de digestion, maladies auto-immunes, affaiblissement des fonctions immunitaires, maladies cardio-vasculaires, élévation de la tension artérielle et ulcères gastroduodénaux ».

En ce qui concerne les entreprises, le rapport EU-OSHA indique : « Des éléments probants montrent clairement que le stress et les problèmes psychosociaux liés au travail provoquent une augmentation des taux d'absentéisme et de turnover, une baisse de la productivité et de la performance ». Sur son site Internet dédié aux risques psychosociaux, l'institut national chargé de la santé et sécurité en France (INRS), établit clairement que ces risques peuvent désorganiser les entreprises et les collectifs de travail, ce qui peut mener à :

- une augmentation de l'absentéisme et de turnover ;
- des difficultés pour remplacer le personnel ou recruter de nouveaux employés ;
- une augmentation des accidents du travail ;
- une démotivation, une baisse de créativité ;
- une dégradation de la productivité, une augmentation des rebuts ou des malfaçons ;
- une dégradation du climat social, une mauvaise ambiance de travail ;
- des atteintes à l'image de l'entreprise.⁴

Dans le cas spécifique d'un des risques psychosociaux particulièrement néfaste – la violence externe – les conséquences pour les entreprises peuvent inclure le boycott du grand public, des demandes d'augmentation de salaire en compensation et la stagnation dans d'autres domaines.⁵

En ce qui concerne la société dans son ensemble, le rapport EU-OSHA inclut une estimation du coût du stress donnée par la Commission européenne en 2013 de 25,4 milliards d'euros et les effets très néfastes de

³ Calcul des coûts du stress et des risques psychosociaux liés au travail – Analyse documentaire, EU-OSHA 2014

⁴ Conséquences pour le salarié et l'entreprise, INRS <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/consequences-salaries.html>

⁵ Voir la présentation d'Yves Grasset (Violence Travail Environnement) au séminaire EUPAE-TUNED à Madrid « Violence externe dans les administrations des gouvernements centraux », 24-25 novembre 2016

l'exposition aux risques psychosociaux sont également illustrés par des données provenant d'Allemagne et du Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, l'organisme officiel de santé et de sécurité, le « Health and Safety Executive », a établi que le stress, la dépression et l'anxiété constituaient la principale cause des jours de travail chômés à cause d'un problème de santé lié au travail en 2015-2016, ce qui représente 11,7 millions sur 30,4 millions de jours de travail chômés (38 %).⁶ En Allemagne, le rapport 2015 sur la santé et la sécurité au travail, publié conjointement par le ministère du Travail et l'Institut fédéral pour la sécurité et la santé au travail, le « Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin » (BAuA) a calculé que les troubles psychologiques et comportementaux étaient la cause de 14,8 % des jours de travail chômés, suivis par les troubles musculosquelettiques, qui sont souvent liés aux facteurs de risques psychosociaux, à hauteur de 22,0 %.⁷

⁶ Working days lost, HSE <http://www.hse.gov.uk/statistics/dayslost.htm>

⁷ Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015, Unfallverhütungsbericht Arbeit, 2016

Facteurs de risques psychosociaux

Les conseils internationaux officiels quant aux conséquences des facteurs psychosociaux sur la santé des travailleurs remontent au moins à 1984, lorsque l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont publié le rapport « Psychosocial factors at work: recognition and control » à Genève. Tirant profit d'une vingtaine d'années de recherches, le rapport faisait remarquer que les « facteurs psychosociaux stressants dans l'environnement de travail sont nombreux et variés » et que ces facteurs « interagissent et influencent le climat psychologique de l'entreprise et la santé physique et mentale des travailleurs ».⁸ Un graphique identifie les six « risques psychosociaux » susceptibles d'influencer les performances, la satisfaction liée au travail et, en fin de compte, la santé. Il s'agit :

- de l'environnement de travail ;
- de la nature du travail ;
- des modalités organisationnelles ;
- des capacités, besoins et attentes des travailleurs ;
- des habitudes et de la culture ; et
- des conditions personnelles extraprofessionnelles.

Le but de ce rapport n'est pas d'examiner dans quelle mesure les concepts utilisés pour analyser et lutter contre les risques psychosociaux ont évolué au fil du temps. Cependant, il est évident qu'il existe des similarités entre les facteurs psychosociaux identifiés dans le rapport OIT/OMS de 1984 et les listes de facteurs de risques potentiels utilisées actuellement par les organismes nationaux de santé et de sécurité.

Les approches de sept pays ont été examinées, dont un d'Europe centrale et orientale (la Pologne). Quatre d'entre eux (France, Allemagne, Espagne et Belgique) font spécifiquement référence à des facteurs de risques psychosociaux (« pression psychologique » dans le cas de l'Allemagne) et les trois autres (Royaume-Uni, Italie et Pologne) parlent de facteurs de stress ou d'agents stressants.

L'institut national **français** en charge de la santé et sécurité au travail, l'INRS, identifie six catégories de facteurs de risques basées sur le rapport du groupe d'experts dont il est fait référence plus haut.⁹ Ces catégories sont présentées comme suit dans le dossier sur les risques psychosociaux publié sur le site Internet de l'INRS,¹⁰:

- **Intensité et temps de travail** – ce qui comprend le rythme de travail, les objectifs déterminés, parfois irréalistes, l'exigence de polyvalence non maîtrisée, les instructions contradictoires, les longues journées de travail, le travail en horaires atypiques, l'imprévisibilité des horaires de travail et l'équilibre général entre vie privée et vie professionnelle ;
- **Exigences émotionnelles**, font référence à la nécessité pour les employés de maîtriser et parfois de cacher leurs émotions – ce qui inclut l'exigence de sourire ou de bonne humeur, les tensions avec le public, le contact avec la souffrance ou la détresse humaine et la crainte de faire une erreur et de devoir faire face à la violence occasionnée par des tiers ;

⁸ Psychosocial factors at work: recognition and control (Facteurs psychosociaux au travail : reconnaissance et contrôle), rapport du Comité mixte OIT/OMS de la médecine du travail, Genève, septembre 1984

⁹ Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser :

Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 2011

¹⁰ <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/facteurs-risques.html>

- **Manque d'autonomie** – cela peut signifier non seulement les marges de manœuvre (la possibilité de s'auto-organiser dans son travail) mais également la participation aux décisions qui concernent directement son activité ainsi que l'utilisation et le développement de ses compétences ;
- **Rapports sociaux au travail dégradés** – ils incluent les relations avec les collègues et la hiérarchie, l'absence de sentiment d'appréciation, le traitement non équitable, le manque de perspectives de carrière, les procédures d'évaluation du travail, l'attention générale portée au bien-être des salariés. Ils portent également sur l'intimidation et le harcèlement ;
- **Conflits de valeurs** – qui peuvent survenir lorsque les exigences au travail sont contraires aux valeurs professionnelles ou personnelles du travailleur, par exemple lorsqu'il lui est demandé d'effectuer un travail qu'il juge inutile ou nuisible ; et
- **Insécurité de la situation de travail** – quand les travailleurs ont peur de perdre leur emploi, sont incapables de maintenir leur niveau de salaire ou ont un contrat de travail précaire et/ou risquent de voir leur tâche et leurs conditions de travail changer de façon non maîtrisée.

L'approche **allemande** est légèrement différente et aborde en priorité la « pression psychologique » (psychische Belastung) au travail plutôt que les risques psychosociaux. La pression psychologique est définie comme « l'ensemble de toutes les influences externes détectables qui touchent un individu » (DIN EN ISO 10075-1)¹¹. Dans son guide pour reconnaître et lutter contre la pression psychologique, le BAuA, l'Institut fédéral pour la sécurité et la santé au travail, la présente comme étant un aspect de la vie normal et nécessaire, et ce aussi au travail. Les problèmes n'apparaissent que quand la pression psychologique est trop forte ou trop faible.¹²

La Stratégie commune de santé et de sécurité au travail (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie - GDA), une initiative du gouvernement allemand, les entités fédérées (« Länder ») et les institutions d'assurance accident sont allées plus loin et visent à moderniser le système de santé et de sécurité allemand et à renforcer la santé et la sécurité sur le lieu de travail. Les directives publiées en novembre 2015 auxquelles ont contribué les employeurs et les syndicats, incluent une liste de vérification qui couvre cinq domaines de risques potentiels.¹³ Ceux-ci sont sous-divisés comme suit (avec des exemples de facteurs néfastes ou problématiques potentiels) :

- **Nature du travail et tâches :**
 - Accomplissement de la tâche – l'individu n'effectue qu'une partie de la tâche ;
 - Marge de manœuvre dans l'accomplissement des tâches – l'individu n'a aucun pouvoir de décision quant à la nature de son travail ni à la méthode de travail ;
 - Diversité des tâches – l'individu doit répéter fréquemment la même tâche ;
 - Informations fournies – trop ou trop peu d'informations fournies ;
 - Responsabilité – floue ;
 - Niveau de qualification – l'individu est sous- ou surqualifié pour le poste ;
 - Implication émotionnelle – l'individu doit gérer des expériences émotionnellement difficiles (telles que la maladie et la mort), doit constamment satisfaire les besoins des autres, doit cacher ses émotions derrière une façade extérieure, fait face à des menaces de violence.

¹¹ Ergonomische Grundlagen bezüglich psychischer Arbeitsbelastung - Teil 1: Allgemeines und Begriffe (ISO 10075:1991); Deutsche Fassung EN ISO 10075-1:2000

¹² Psychische Belastung und Beanspruchung im Berufsleben. Erkennen – Gestalten, Joiko, K.; Schmauder, M.; Wolff, G, Dortmund 2010

¹³ Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz, GDA, novembre 2015

- **Organisation du travail :**
 - Temps de travail – heures supplémentaires, organisation problématique du travail posté, travail de nuit ou de garde ;
 - Méthode de travail – haute intensité de travail, interruptions fréquentes, rythme de travail prédéterminé ;
 - Communications et coopération – isolation du lieu de travail, manque de soutien, domaine de responsabilité mal défini.
- **Relations sociales :**
 - Avec les collègues – contacts sociaux trop nombreux ou trop rares, conflits fréquents, manque de soutien ;
 - Avec les supérieurs – supérieurs non qualifiés, manque de feed-back et de reconnaissance, manque de soutien quand il est nécessaire.
- **L'environnement de travail :**
 - Risques physiques et chimiques – bruit, lumière, dangers ;
 - Facteurs physiques personnels – ergonomie insuffisante, travail physique lourd ;
 - Structure du lieu de travail et information – lieu de travail mal situé, espace réduit, signalisation inadéquate ;
 - Moyens – manque ou inadéquation des outils ou des moyens, mauvais entretien ou disposition des équipements, erreurs logicielles.
- **Nouvelles méthodes de travail :** mobilité géographique, arrangements de travail atypiques, horaire flexible qui floute la limite entre vie professionnelle et vie privée.

Le guide détaillé le plus récent sur les risques psychosociaux¹⁴ publié par l'institution nationale **espagnole** de santé et de sécurité, l'INSHT, ne contient pas de liste similaire à celles publiées par les équivalents français et allemand de l'INSHT. Cependant, l'outil analytique que propose l'INSHT et qui devrait être utilisé par les entreprises pour déterminer si elles ont un problème dans ce domaine (FPSICO), inclut une liste de neuf facteurs comparables à ceux identifiés ailleurs. Il s'agit de :

- **Temps de travail** – notamment les horaires irréguliers et l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle
- **Autonomie :**
 - En lien avec le temps de travail – notamment la possibilité de prendre des pauses ;
 - Dans la prise de décision – notamment sur l'organisation du travail.
- **Charge de travail :**
 - Contrainte de temps ;
 - Niveau de concentration – notamment l'impact des interruptions ;
 - La quantité et la difficulté du travail.
- **Exigences psychologiques :**
 - Exigences intellectuelles – notamment la nécessité de prendre des initiatives et d'être créatif ;
 - Exigences émotionnelles – notamment le fait d'être au contact des gens, la nécessité pour les travailleurs de cacher leurs émotions et l'exposition à des situations qui provoquent une réaction émotionnelle.

¹⁴ Algunas orientaciones para evaluar los factores de riesgo psicosocial, 2015, INSHT

- **Diversité des tâches et nature du travail** – notamment l’aspect routinier du travail, son utilité, et la reconnaissance du travail par les supérieurs, collègues, clients et la famille.
- **Participation/supervision** – notamment l’éventuelle implication du travailleur dans les nouvelles évolutions telles que les nouvelles méthodes de travail ou d’intégration des nouveaux collaborateurs et le niveau de supervision dans des domaines comme la façon de travailler et la qualité du travail.
- **Intérêt des travailleurs/compensation** – notamment la possibilité de promotion ou de progression professionnelle et la satisfaction du niveau de rémunération.
- **Performance du poste** :
 - Clarté du poste – les tâches et responsabilités des travailleurs sont-elles clairement définies ;
 - Conflits au sein du poste – notamment les éventuels objectifs irréalistes, instructions contradictoires ou dilemmes moraux.
- **Relations sociales et soutien** – notamment le niveau de soutien de diverses sources, l’exposition à des conflits interpersonnels, à la violence, tant physique que psychologique, au harcèlement sexuel et à la discrimination.

Il est toutefois important de mentionner que l’outil FPSICO fourni par l’INSHT n’est pas la seule méthode pour évaluer les risques psychosociaux en Espagne. Un grand nombre d’entreprises utilisent l’outil analytique CoPsoQ ISTAS 21, que préfère la confédération syndicale CCOO.

En **Belgique**, où la législation a changé en 2014, en partie afin de mettre en évidence les risques psychosociaux en tant que menace pour la santé, l’organisme responsable (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale/FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg) identifie cinq domaines où les risques psychosociaux sont susceptibles d’intervenir.¹⁵ Il s’agit de :

- **Organisation du travail** – notamment la structure d’organisation, la manière dont sont réparties les tâches, les procédures de travail, les outils de gestion, le style de management et les politiques générales menées dans l’entreprise ;
- **Contenu du travail** – la tâche du travailleur en tant que telle, notamment tout ce qui touche à la complexité et à la variation des tâches, aux exigences émotionnelles (relation au public, contact avec la souffrance, nécessité de cacher ses émotions), à la charge mentale, à la charge physique, la clarté des tâches ;
- **Conditions de travail** – les types de contrat et d’horaires (le travail de nuit, le détachement, les horaires atypiques), les possibilités d’apprentissage, la gestion des carrières et les procédures d’évaluation ;
- **Conditions de vie au travail** – l’environnement physique dans lequel le travail est effectué, l’aménagement des lieux de travail, les équipements de travail, le bruit, l’éclairage, les substances utilisées, les positions de travail ;
- **Relations interpersonnelles au travail** – relations entre travailleurs, avec le chef direct et la ligne hiérarchique, mais également les relations avec les tiers.

De plus, les directives belges mentionnent spécifiquement trois risques directs supplémentaires. Il s’agit de : **la violence, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral.**

¹⁵ Voir Risques psychosociaux au travail <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=564> et Les risques psychosociaux au travail : de la législation aux outils par Charlotte Demoulin et Mélanie Straetmans http://archive.beswic.be/fr/topics/psychosocial-factors/secura_mars2015.pdf

Au **Royaume-Uni**, les directives publiées par le Health and Safety Executive (HSE) font référence aux sources de stress (« stressors ») plutôt qu'aux risques psychosociaux. Toutefois, les facteurs restent essentiellement les mêmes.¹⁶

Il identifie six sources principales de stress au travail.¹⁷ Il s'agit de :

- **Exigences** – notamment la charge, le régime et l'environnement de travail ;
- **Pouvoir de décision** – degré de participation dans la prise de décision quant à la méthode de travail ;
- **Soutien** – notamment les encouragements, le mentorat et les ressources fournies par l'entreprise, la ligne hiérarchique et les collègues ;
- **Relations** – notamment la promotion du travail positif pour éviter le conflit et faire face aux comportements inacceptables ;
- **Rôle** – les travailleurs comprennent-ils leur rôle au sein de l'entreprise et l'entreprise s'assure-t-elle qu'ils n'aient pas de rôles contradictoires ;
- **Changement** – la manière dont est géré et communiqué le changement (quelle que soit son ampleur) au sein de l'entreprise.

Ce cadre a également été adopté par l'organisme officiel **italien** pour la santé et la sécurité, l'INAIL, qui a analysé les approches d'un certain nombre de pays de l'UE et décidé de mettre au point des solutions basées sur le modèle du HSE. Ses directives mentionnent donc les six mêmes sources principales de stress au travail : **exigences, pouvoir de décision, soutien, relations, rôle et changement**.¹⁸

En **Pologne**, la prévention et le contrôle des risques pour la santé et la sécurité figurent parmi les responsabilités de l'organisme polonais d'inspection du travail (PIP) et sa liste de sources de stress diffère à nouveau. Elle mentionne huit sources de stress :¹⁹ Il s'agit de :

- **Surcharge de travail** – tant les efforts physiques importants que l'obligation d'être rapide, le rythme de travail parfois déterminé par une machine, et le fait d'avoir trop de travail, qui est alors ramené à la maison ou effectué pendant un nombre excessif d'heures supplémentaires ;
- **Exigences trop élevées** – notamment la nécessité de rester extrêmement concentré pendant de longs moments, la réalisation de tâches difficiles et complexes, le fait d'être responsable d'autres personnes et/ou de biens de valeur, les dilemmes moraux et la prise de décisions aux lourdes conséquences ;
- **Exigences trop peu élevées** – un travail trop simple, répétitif et monotone, probablement très automatisé, et en dessous des capacités des travailleurs ;
- **Pouvoir de décision limité sur son travail** – notamment des heures de travail fixes non adaptables, l'incapacité à prendre une pause si nécessaire, le fait de n'avoir aucun pouvoir de décision sur la méthode de travail, le travail sous pression, les changements constants de conditions, de méthodes et d'organisation du travail, le manque de compréhension du but du travail et le sentiment de n'être

¹⁶ Un rapport du HSE publié en 2001 le confirme clairement. Il y est écrit : « Dans ce document sont utilisés les termes « risques psychosociaux » pour faire référence aux caractéristiques du travail qui pourraient également être appelées « sources de stress ». A critical review of psychosocial hazard measures by Jo Rick, Rob B Briner, Kevin Daniels, Sarah Perryman et Andrew Guppy, 2001

¹⁷ Managing the causes of work-related stress, HSE 2007

¹⁸ Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato, INAIL, 2011

¹⁹ Czym jest stres? Site Internet du PIP <https://www.pip.gov.pl/pl/bhp/stres-w-pracy/6421,czym-jest-stres-.html> (consulté le 22/06/16)

qu'un rouage dans la machine, le manque d'informations sur l'impact du travail et le sentiment qu'il est vain ;

- **Manque de clarté** – notamment le fait de ne pas savoir quelles tâches doivent être exécutées ou la portée des responsabilités, le manque de connaissances sur la méthode de travail, par exemple en raison d'un manque de formation ou d'une intégration inadéquate ;
- **Contradictions dans le travail** – notamment des demandes incohérentes et changeantes de la part des supérieurs, des attentes contradictoires de la part de personnes différentes (supérieurs, clients et collègues), le contact avec des usagers insatisfaits, la nécessité de coopérer avec plusieurs organismes, l'influence du travail sur la vie de famille (en raison d'heures supplémentaires, de voyages d'affaires fréquents ou de longue durée), le manque de possibilités de garde d'enfants, la disponibilité constante, le manque de prestige d'un poste ou d'une profession, l'absence de possibilités d'évolution, de perfectionnement ou d'augmentation de salaire et le fait de travailler en dessous de ses aspirations ;
- **Manque de soutien de la part des collègues et/ou supérieurs** – notamment les systèmes de motivation qui reposent sur la rivalité entre les travailleurs, les conflits entre collègues, le manque d'informations ou de matériel nécessaire, les changements dans l'entreprise, l'isolement, l'aide inexistante, inadéquate ou tardive, les difficultés à contacter supérieurs et collègues, la discrimination sur la base du sexe, de l'âge, du handicap, de l'origine ethnique, de la religion, de la nationalité, des opinions politiques, de l'adhésion à un syndicat ou de l'orientation sexuelle, l'emploi à durée déterminée ou indéterminée, la violence physique de la part des collègues ou supérieurs, et la violence psychologique de la part des collègues ou supérieurs, ce qui comprend le harcèlement, l'intimidation, l'humiliation, la dérision, l'isolement ou le retrait de l'équipe ; et
- **Conditions de travail physiques** – notamment le bruit, la température (qui peut être trop basse ou trop élevée) et les mauvaises odeurs, ainsi que la présence de substances inflammables, explosives, irritantes, corrosives ou toxiques.

Cette brève description des diverses approches des instituts nationaux pour la santé et la sécurité indique que, bien que les mêmes problématiques (telles que la nature du travail, le pouvoir de décision dans son travail, les relations avec les clients et les collègues et les perspectives d'évolution de carrière) soient abordées dans une majorité de pays, la manière dont elles sont regroupées et classifiées ainsi que l'importance qui leur est donnée diffèrent considérablement.

Un rapport sur le stress lié au travail publié en 2010 par Eurofound, l'agence tripartite de l'UE qui effectue des recherches sur les problèmes sociaux et liés au travail, a examiné la façon dont la problématique était abordée dans l'UE.²⁰ Ce rapport recoupe les informations disponibles des États membres, alors au nombre de 27, et regroupe les facteurs de risques en huit domaines que voici :

- **Exigences quantitatives** – contraintes de temps ou quantité de travail ;
- **Exigences qualitatives** – notamment les exigences émotionnelles et cognitives, les contacts avec le public et les problématiques liées à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle ;
- **Autonomie et pouvoir de décision** – à la fois par rapport à la nature du travail et à la méthode de travail ;
- **Implication des employés dans le changement organisationnel** ;
- **Relations au travail** – en particulier, soutien de la part des supérieurs et collègues ;

²⁰ Work-related stress, Eurofound, 2010

- **Harcèlement et violence au travail** – notamment le harcèlement sexuel ;
- **Rôle des employés et conflits de valeur** ; et
- **Insécurité de l'emploi** – particulièrement pour ceux concernés par le travail précaire.

Cette approche a été approfondie dans le cadre d'un rapport conjoint produit en 2014 par Eurofound et l'agence de l'UE pour la santé et la sécurité, l'EU-OSHA.²¹ Il aborde les conditions considérées comme des risques psychosociaux pour les travailleurs et, en utilisant les résultats de l'Enquête européenne sur les conditions de travail menée en 2010, il tente de montrer la manière dont ces éléments ont affecté la santé et le bien-être des travailleurs. Cinq facteurs principaux ont été étudiés :

- **nature du travail** ;
- **intensité du travail et autonomie** ;
- **temps de travail et équilibre entre vie privée et vie professionnelle** ;
- **environnement social** ; et
- **insécurité d'emploi et progression professionnelle**.

Ces facteurs ont été mesurés en examinant les réponses aux questions de l'enquête européenne sur les conditions de travail relatives à l'opinion des travailleurs sur leur santé et leur bien-être. Ces questions abordaient les points suivants : le fait ou non que le travail affecte négativement leur santé, les troubles du sommeil, les troubles musculosquelettiques, le mal-être psychologique, le stress au travail, l'absentéisme, la possibilité d'effectuer les mêmes tâches à 60 ans et l'insatisfaction quant aux conditions de travail.

Le lien entre facteurs de risques psychosociaux et les impacts sur la santé et le bien-être est établi dans le tableau ci-dessous. Ce tableau est tiré du Chapitre 1 du rapport commun EU-OSHA/Eurofound.

Tableau 1 : Les risques psychosociaux et leur impact sur la santé et le bien-être

Facteurs de risques psychosociaux	Impact sur la santé et le bien-être
Nature du travail	
Restructuration	Conséquences négatives sur l'état de santé général, et en termes de troubles du sommeil, troubles musculosquelettiques et de mal-être psychologique Forte corrélation avec le stress lié au travail et l'absentéisme.
Tâches monotones	Conséquences négatives sur l'état de santé général, et en termes de troubles du sommeil, de troubles musculosquelettiques et de mal-être psychologique. Corrélation avec l'absentéisme et le fait d'être capable d'effectuer les mêmes tâches à 60 ans et forte corrélation avec l'insatisfaction quant aux conditions de travail, bien qu'il n'y ait aucun effet notable du stress lié au travail.
Tâches complexes	Plus grande probabilité de conséquences négatives sur la santé, de stress au travail et de troubles du sommeil, pas de mal-être psychologique ni d'insatisfaction quant aux conditions de travail. Ceux qui effectuent des tâches complexes sont moins enclins à dire qu'ils ne sont pas capables d'effectuer les mêmes tâches à 60 ans.
Tâches répétitives	Corrélation limitée avec les troubles musculosquelettiques et l'absentéisme. Ceux qui effectuent des tâches répétitives sont moins enclins à dire qu'ils sont insatisfaits des conditions de travail.
Formation nécessaire pour gérer les responsabilités	Associé à une plus grande probabilité de conséquences négatives sur la santé, de troubles du sommeil, de mal-être psychologique, de stress lié au travail et d'insatisfaction quant aux conditions de travail.
Compétences nécessaires	Associé à de plus faibles niveaux d'absentéisme mais à des niveaux plus élevés

²¹ Psychosocial risks in Europe: prevalence and strategies for prevention: Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail et Eurofound, 2014

Facteurs de risques psychosociaux	Impact sur la santé et le bien-être
Nature du travail	
pour gérer des responsabilités contraignantes	d'insatisfaction quant aux conditions de travail.
Contacts avec des clients mécontents	Pratiquement deux fois plus de probabilités de stress lié au travail et augmentation (moindre) des troubles du sommeil.
Obligation de cacher ses propres sentiments	Plus de deux fois plus de probabilités de stress au travail et résultats négatifs pour le bien-être mental et la satisfaction quant aux conditions de travail.
Connaissance des attentes au travail	Moindre probabilité de mal-être psychologique ou d'insatisfaction quant aux conditions de travail mais davantage de troubles musculosquelettiques et d'absentéisme ainsi que d'impact négatif sur la santé.
Intensité du travail et autonomie	
Autonomie élevée	Moindre probabilité d'insatisfaction quant aux conditions de travail, de se dire incapable d'effectuer les mêmes tâches à 60 ans ou de ressentir un mal-être psychologique mais plus grande probabilité de stress et de troubles musculosquelettiques.
Forte intensité	Plus grande probabilité de conséquences négatives sur la santé, de troubles du sommeil, de troubles musculosquelettiques, de mal-être psychologique, d'incapacité à effectuer les mêmes tâches à 60 ans et d'insatisfaction quant aux conditions de travail. Très grande probabilité de stress lié au travail, près de trois fois plus de probabilités que la moyenne et plus de trois fois plus de probabilités que les travailleurs dont l'intensité de travail est faible.
Autonomie élevée et forte intensité	Combiner autonomie élevée et forte intensité réduit les effets négatifs de manière significative. Les travailleurs sont alors moins susceptibles de mentionner le stress, l'absentéisme, l'insatisfaction quant aux conditions de travail et l'incapacité à effectuer les mêmes tâches à 60 ans.
Temps de travail et équilibre entre vie privée et vie professionnelle	
Temps partiel (< 35 h)	Les travailleurs à temps partiels signalent de plus faibles taux d'absentéisme mais sont un peu plus susceptibles de dire qu'ils ne seront pas capables d'effectuer les mêmes tâches à 60 ans.
Horaires longs (>47 h)	Les travailleurs qui travaillent 48 heures ou plus sont généralement plus susceptibles que ceux qui travaillent 35 à 47 heures de rapporter des effets négatifs pour la santé et le bien-être, les différences les plus marquées étant parmi les travailleurs qui rapportent des effets néfastes sur leur santé, du stress lié au travail et des troubles du sommeil. Ils sont également un peu plus susceptibles de rapporter une insatisfaction quant aux conditions de travail, l'incapacité à effectuer les mêmes tâches à 60 ans et des troubles musculosquelettiques. Ils sont toutefois moins susceptibles de mentionner l'absentéisme.
Heures de travail irrégulières	Les heures de travail irrégulières sont associées à de moins bons résultats quant à la santé et au bien-être, en particulier concernant les troubles du sommeil et musculosquelettiques. Les réponses relatives au stress, à l'incapacité à effectuer les mêmes tâches à 60 ans et à l'insatisfaction quant aux conditions de travail sont également supérieures à la moyenne.
Conciliation vie professionnelle et vie privée	Les travailleurs qui concilient vie professionnelle et vie privée sont bien moins susceptibles de rapporter de mauvais scores quant à la santé et au bien-être. Ils sont clairement plus satisfaits de leur travail et subissent moins de stress lié au travail. Améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée permet d'éviter de mauvais résultats quant à la santé.
Environnement social	
Soutien social important	Les travailleurs qui mentionnent un haut degré de soutien de la part des collègues sont moins susceptibles de rapporter des troubles du sommeil, un mal-être psychologique et une insatisfaction face au travail. Cependant, la corrélation entre le manque de soutien et la santé et le bien-être n'est pas aussi forte que les deux autres risques liés à

Facteurs de risques psychosociaux	Impact sur la santé et le bien-être
Nature du travail	
	l'environnement social : la discrimination et les comportements sociaux répréhensibles.
Discrimination	Les travailleurs qui rapportent subir de la discrimination sont plus susceptibles d'évoquer des troubles du sommeil, des troubles musculosquelettiques, un mal-être psychologique, de l'absentéisme et une insatisfaction face au travail.
Comportements sociaux répréhensibles	Les travailleurs qui rapportent subir des comportements sociaux répréhensibles sont plus de deux fois plus susceptibles d'évoquer des conséquences négatives sur la santé, des troubles du sommeil et de l'insatisfaction quant aux conditions de travail. Ils sont aussi bien plus susceptibles de mentionner des troubles musculosquelettiques, un mal-être psychologique, l'absentéisme et l'incapacité à effectuer les mêmes tâches à 60 ans.
Insécurité d'emploi et développement de carrière	
Perspectives de carrière	Avoir de bonnes perspectives de carrière est très positivement lié à la satisfaction quant aux conditions de travail et fait surtout diminuer la probabilité de rapporter des effets négatifs sur la santé et le bien-être, en particulier le mal-être psychologique.
Insécurité d'emploi	L'insécurité de l'emploi a une influence très négative sur la satisfaction quant aux conditions de travail et est liée à une probabilité plus élevée de rapporter des effets négatifs sur la santé et le bien-être, en particulier le mal-être psychologique. Elle est associée à une probabilité légèrement plus faible d'absentéisme.
Bonne rémunération	Une bonne rémunération a des conséquences sur la santé similaires aux bonnes perspectives de carrière. Les travailleurs bien payés sont beaucoup moins susceptibles de se déclarer insatisfaits quant aux conditions de travail et cela fait diminuer la probabilité de rapporter des effets négatifs sur la santé et le bien-être, en particulier le mal-être psychologique.
Sentiment du travail accompli	Les personnes qui mentionnent que leur travail leur apporte souvent le sentiment du travail accompli sont elles aussi plus satisfaites de leur travail et moins susceptibles de rapporter un mal-être psychologique.

L'examen de cet éventail de facteurs psychosociaux dans le rapport EU-OSHA/Eurofound permet clairement de voir que certains de ces facteurs ont des conséquences plus importantes que d'autres. Il indique que les comportements sociaux répréhensibles, qui incluent le harcèlement et la violence au travail, sont le facteur « le plus fortement lié à des résultats négatifs concernant la santé et le bien-être ». Le rapport continue en ajoutant que « Dans l'ensemble, les comportements sociaux répréhensibles, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, une intensité de travail élevée et le sentiment du travail accompli sont les facteurs qui ressortent », puisqu'ils ont un plus grand impact ; en outre, lorsque plusieurs facteurs négatifs sont présents en même temps, ils se renforcent mutuellement.

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

Les travailleurs des gouvernements centraux dans l'UE occupent des postes très différents, allant de membre de la direction et expert à des postes plus basiques tels que coursier ou portier. Les lieux de travail sont également très différents, allant de prisons aux bureaux locaux des services centraux, de postes frontières aux bureaux de ministres.

Dans ces circonstances, il n'existe évidemment pas qu'un seul ensemble type de facteurs de risques psychosociaux qui s'appliquent de la même manière à l'ensemble des gouvernements centraux.

Cependant, l'examen des sept facteurs qu'aborde le rapport EU-OSHA/Eurofound permet clairement de voir que bon nombre d'entre eux se retrouvent dans différentes parties des gouvernements centraux.

Les restructurations, particulièrement fréquentes ces dernières années dans les services des gouvernements centraux partout en Europe, comptent parmi les principales sources de préoccupation en termes de **contenu des emplois**. En Irlande, par exemple, le « Civil Service Renewal Plan », lancé en octobre 2014, est décrit comme représentant « une vision et une direction fondamentalement différentes pour la fonction publique ». ²² En France, le gouvernement est engagé dans ce qu'il appelle une « transformation de l'organisation et du fonctionnement des services publics » depuis 2012. ²³ En Roumanie, le gouvernement est engagé dans une « réforme de l'administration publique centrale dont le but est d'accroître l'efficacité, les résultats et la stabilité du cadre de la politique publique. » ²⁴

Il existe un changement en particulier qui a été appliqué de façon systématique dans les gouvernements centraux : l'introduction rapide des nouvelles technologies dans le cadre de la mise en place de l'e-gouvernement. Le rapport d'évaluation 2016 sur les progrès de l'e-administration publié par la Commission a établi qu'en moyenne dans toute l'UE, 81 % des services administratifs dans sept domaines clés étaient disponibles en ligne en 2014-2015, pour 72 % deux ans plus tôt. ²⁵ Il fait toutefois remarquer des différences significatives entre les pays en haut du classement où pratiquement tous les services administratifs dans ces domaines sont disponibles en ligne – Malte (disponibles à 100 %), Autriche (98 %), Portugal (98 %) et Estonie (96 %) – et ceux en bas du classement où les utilisateurs ont un accès en ligne beaucoup plus limité dans ces domaines – Roumanie (54 %), Grèce (54 %) et Hongrie (55 %).

Le passage à un accès aux services en ligne a de nombreuses conséquences pour les agents des administrations des gouvernements centraux qui fournissent ces services, puisqu'il risque de changer le caractère et la nature de leur travail, leurs relations avec les utilisateurs, leur lieu de travail et le nombre de personnes nécessaires. Le cas de l'administration fiscale en Lituanie, un pays où la disponibilité en ligne des services est passée de 73 % en 2012-2013 à 84 % en 2014-2015 selon le rapport d'évaluation montre quelques exemples de changements possibles. ²⁶

Le processus de la numérisation de l'administration fiscale lituanienne, qui a débuté en 2004, a permis de passer d'un système basé sur des documents papier à un système où environ 60 % des contribuables utilisaient les e-services au troisième trimestre de 2016 et où la proportion de déclarations d'impôts en ligne atteignait 97,4 % (2015), contre 83,4 % en 2011. En conséquence, le nombre d'agents au sein de l'inspection fiscale, qui s'élevait à 3 500 en 2000 et à 3 550 en 2010, a chuté à 3 350 et le nombre de bureaux régionaux a été réduit de dix à cinq. En termes d'impact sur le type de travail, cela s'est traduit par moins de travail de « front office » et moins de dossiers papier. Cependant, davantage de ressources ont été utilisées pour ces e-services et une plus grande attention a été portée à la conformité fiscale. En cas de questions, les contribuables peuvent contacter les centres d'appel ou les soumettre électroniquement. En termes de modification de l'environnement de travail, les agents fiscaux ne travaillent plus parmi les piles de papier. Ils

²² <http://www.per.gov.ie/en/civil-service-renewal/>

²³ <http://www.gouvernement.fr/les-fonctions-d-administration-generale>

²⁴ Roumanie : Programme national de réforme 2016, Bucarest, avril 2016

²⁵ eGovernment Benchmark 2016, Commission européenne 2016

²⁶ Voir la présentation de Vyngantas Ivanauskas, Directeur adjoint de l'Inspection fiscale d'État (VMI) au séminaire EUPAE-TUNED à Vilnius « The Impact of the use of new technologies » (L'impact de l'utilisation des nouvelles technologies), 22-23 septembre 2016

travaillent maintenant avec des écrans. L'impact sur l'économie souterraine, la fraude et l'évasion fiscales doit encore être examiné.

Un autre problème, plus sérieux, lié au contenu des emplois dans les gouvernements centraux est la nécessité de devoir faire face à des usagers mécontents, par exemple dans la gestion des aides sociales ou l'application des réglementations, mais aussi dans les services de police et la gestion des prisons.

Dans les pires cas, ces relations difficiles peuvent mener à des abus ou à des actes de violence. Il en existe d'ailleurs de nombreux exemples dans les gouvernements centraux. Par exemple, au HMRC, l'administration fiscale britannique, il y a eu 383 cas de violence physique ou verbale en 2015-2016 et au DWP, le ministère britannique qui gère les allocations sociales, 33 115 cas de violence verbale ou de menaces et 637 agressions ont été recensés en 2013/2014.²⁷ En Espagne, le dernier rapport sur la santé et la sécurité au sein des administrations des gouvernements centraux mentionne 461 cas de violence verbale et 78 cas d'agression physique en 2015, plus de 80 % d'entre eux s'étant produits au SEPE, le service de l'emploi qui gère notamment le chômage.²⁸ Ces chiffres ne concernent pas les prisons espagnoles où 424 agressions sur le personnel des prisons ont été rapportées en 2013. Les chiffres concernant le réseau de prisons au Royaume-Uni sont encore plus alarmants : les agressions sur le personnel des prisons ont plus que doublé, passant de 710 au deuxième trimestre de 2010 à 1 724 en 2013, et les agressions graves ont triplé au cours de la même période, passant de 64 à 209.²⁹

L'Allemagne dénombre 68 212 attaques à l'encontre de la police et des services de secours (1,9 % de plus qu'en 2014) et, parmi elles, 4 071 ont provoqué des blessures graves à des policiers (4,9 % de plus qu'en 2014).³⁰

Certains postes au sein des administrations des gouvernements centraux exigent également des travailleurs qu'ils cachent leurs émotions, un autre aspect lié à la nature des emplois que le rapport EU-OSHA/Eurofound qualifie de facteur qui fait augmenter le stress et dégrade le bien-être psychologique.

En ce qui concerne **l'intensité du travail et l'autonomie**, il existe bien évidemment des domaines où la charge de travail peut être excessive. Par exemple, le « Civil Service People's Survey » britannique, une enquête annuelle réalisée auprès des agents du gouvernement central pour évaluer la perception de leur travail, a indiqué qu'en 2015, 69 % des interrogés considéraient que leur charge de travail était « acceptable ». Cependant, ce chiffre était bien moins élevé dans certains services : 44 % pour le « Crown Prosecution Service » (Service des poursuites de la Couronne), 43 % pour la force frontalière et 45 % pour le personnel des prisons. Ces services rapportent également un faible degré d'autonomie dans la façon d'effectuer leur travail. En réponse à l'affirmation suivante : « Je peux faire des choix pour décider de la façon dont j'effectue mon travail », 72 % des agents britanniques ont déclaré être d'accord, mais au Service des poursuites de la Couronne, ils n'étaient que 54 %, dans les prisons 45 % et dans la force frontalière seulement 34 %. Le rapport EU-OSHA/Eurofound conclut que « l'autonomie aide les travailleurs à faire face à

²⁷ Rapports annuels de HMRC et de DWP

²⁸ Memoria 2015 Informe-Resumen sobre recursos y actividades desarrolladas por la Administración General del Estado Durante El Año 2015 en materia de prevención de riesgos laborales

²⁹ Safety in Custody Statistics - Summary tables (Self-harm and assaults to June 2016), ONS

³⁰ Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland: Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2015

une intensité élevée » ;³¹ le fait que certains travailleurs aient une charge de travail importante mais peu de marge de manœuvre quant à la façon de l'organiser est un sujet d'inquiétude.

Le temps de travail et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée constituent souvent un domaine où l'administration obtient de meilleurs résultats. Par exemple, dans l'enquête britannique réalisée en 2015 auprès des agents, 67 % ont répondu qu'ils avaient atteint « un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée ». Seul un service a obtenu un score inférieur à 50 % (la force frontalière, avec 37 %). Dans l'ensemble, en Europe, l'administration publique obtient un bon résultat quant à « l'indice de qualité du temps de travail » mis au point par Eurofound et qui combine quatre éléments : la durée, les horaires atypiques, l'organisation du temps de travail et la flexibilité. Selon la sixième enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS) réalisée en 2015, qui se base sur des entretiens avec près de 44 000 travailleurs, dans l'Europe des 28, l'administration publique obtient un score de 73 (sur 100) pour cet indice et se place ainsi en seconde position après les services financiers (74) et au-dessus de la moyenne générale de 70.³² Il est toutefois important de noter que ce chiffre se rapporte à l'administration publique dans son ensemble et inclut les administrations locales et régionales outre les administrations des gouvernements centraux.³³

En ce qui concerne **l'environnement social** au travail, dans lequel un certain soutien entre collègues est certes observable, mais aussi de la discrimination et également ce que l'on appelle des « comportements sociaux répréhensibles », tels que l'intimidation, le harcèlement moral et la violence, il est évident que les personnes qui travaillent dans les administrations des gouvernements centraux se trouvent confrontés à des difficultés spécifiques. Pour ce qui est des aspects positifs, la sixième enquête européenne sur les conditions de travail montre que la proportion d'employés qui mentionnent le soutien social de la part de leurs collègues dans l'Europe des 28 se situe au-dessus de la moyenne dans l'administration publique, où 75 % d'entre eux affirment en bénéficier par rapport à la moyenne globale de 72 %. Le degré de soutien social de la part de la direction est également plus élevé dans l'administration publique que la moyenne, même s'il reste plus bas que le soutien des collègues.

Un point moins positif est qu'il semble y avoir dans l'administration publique une plus grande discrimination (voir ci-dessous) et, comme mentionné plus haut, les agents des administrations des gouvernements centraux font face à un pourcentage d'abus et de violence de la part de tiers au-dessus de la moyenne.

Le dernier facteur de risques psychosociaux identifié par le rapport EU-OSHA/Eurofound est **l'insécurité de l'emploi et la progression professionnelle**. Si, par le passé, les agents des gouvernements centraux pouvaient être considérés comme ayant une sécurité d'emploi associée à de bonnes perspectives de carrière, cela n'est plus le cas aujourd'hui du moins dans certains pays, depuis le début de la crise financière qui a commencé en 2008. Plusieurs pays ont vu le nombre d'agents des administrations des gouvernements centraux diminuer considérablement. Au Royaume-Uni, par exemple, entre mars 2009 et mars 2016, le nombre d'employés de la fonction publique a chuté de 20,2 % et est ainsi passé de 524 400 à 418 300.³⁴ En Espagne, le nombre d'employés de l'administration centrale d'État (personal al servicio del sector público

³¹ Psychosocial risks in Europe: prevalence and strategies for prevention: Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail et Eurofound, 2014

³² Eurofound (2016), sixième enquête européenne sur les conditions de travail – rapport de synthèse, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

³³ Malheureusement, la ventilation généralement utilisée par la plupart des organismes statistiques européens et nationaux n'identifie pas le gouvernement central comme une catégorie à part et les chiffres relatifs à l'administration publique, à la défense et à la sécurité sociale obligatoire sont les chiffres les plus représentatifs.

³⁴ Civil Service statistics: 2016

estatal administrativo) a chuté de 9,9 %, passant de 632 124 en 2009 à 569 784 en 2015.³⁵ Et en Grèce, le nombre de membres du « personnel ordinaire » du secteur public, qui inclut le gouvernement local, l'éducation et la santé ainsi que l'administration centrale, est passé de 692 907 en décembre 2009 à 566 913 en décembre 2015, soit une diminution de 18,2 %. Même si, dans la plupart des cas, ces diminutions du nombre d'emplois ont été réalisées sans licencier, la réduction de taille des administrations centrales a limité les perspectives de carrière et accru l'insécurité.

Outre la diminution du nombre d'emplois, certains pays ont connu une augmentation du nombre de personnes employées par les administrations des gouvernements centraux temporairement ou selon des modalités inhabituelles qui rendent les postes potentiellement moins permanents. Selon un rapport de 2016 du Comité des comptes publics de la Chambre des communes au Royaume-Uni, le « nombre d'agents temporaires employés par les services augmente depuis 2011-2012 ». Il convient toutefois de noter que les données n'ont pas été collectées de façon systématique.³⁶ En France, on dénombre aujourd'hui 378 900 contractuels (agents qui n'ont pas le statut de fonctionnaire) dans une partie du secteur public dont les administrations des gouvernements centraux (Fonction publique de l'État). Il convient cependant de noter que, depuis 2012, ces contractuels ont accès à des postes permanents.³⁷ En Espagne, le gouvernement et les syndicats se sont accordés en mars 2017 sur une augmentation considérable du nombre de postes permanents dans le secteur public, décision qui s'explique principalement par le nombre d'agents temporaires devenu extrêmement élevé (environ 25 %).

La limitation des dépenses du secteur public a aussi mené à des réductions de salaires et/ou un gel des salaires pour les travailleurs des gouvernements centraux dans de nombreux pays, dont le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, la France, l'Irlande, la Roumanie, la République tchèque, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. Comme le rapport EU-OSHA/Eurofound le fait remarquer, « avoir de bonnes perspectives de carrière et être bien payé est très positivement lié à la satisfaction quant aux conditions de travail et fait surtout diminuer la probabilité de rapporter des effets négatifs sur la santé et le bien-être, en particulier le mal-être psychologique ». Avoir le sentiment d'être sous-payé a certainement l'effet inverse. Il est par exemple important de souligner que, dans l'enquête britannique menée en 2015 auprès des fonctionnaires, la question « par rapport aux personnes qui occupent un poste similaire dans d'autres entreprises, j'estime que mon salaire est raisonnable » a recueilli l'un des plus faibles taux d'assentiment, à peine 25 %. Ce taux d'assentiment a par ailleurs diminué depuis 2009, où il s'élevait à 33 %.

Enquête sur les risques nouveaux et émergents

La seconde enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents (ESENER-2) offre un autre examen de la présence de facteurs de risques psychosociaux. Elle a été menée par EU-OSHA en 2014 et, alors que l'enquête européenne sur les conditions de travail interroge les travailleurs, ESENER-2 interroge quant à elle les personnes les mieux informées sur la sécurité et la santé dans leur organisme. Ces personnes peuvent être le patron, des membres de la direction, des experts des domaines de la santé et de la sécurité qui ne font pas partie de la direction ou, parfois, des représentants des travailleurs.

ESENER-2 a examiné la présence des facteurs de risques psychosociaux à travers l'Europe. L'enquête a non seulement établi que les personnes qui travaillent dans l'administration publique étaient exposées à ces risques, mais aussi qu'à l'exception des heures de travail trop nombreuses et des horaires irréguliers, ces

³⁵ Personal al servicio del Sector Público Estatal: 2009 – 2015, Intervención General de la Administración del Estado

³⁶ Use of consultants and temporary staff, Thirty-sixth Report of Session 2015–16, Chambre des communes, avril 2016

³⁷ L'emploi dans la fonction publique en 2015, INSEE

risques psychosociaux étaient davantage susceptibles d'être présents au sein des administrations publiques que dans le monde du travail dans son ensemble (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Facteurs de risques psychosociaux dans les organismes (% d'organismes, EU-28)

	Administration publique	Tous secteurs confondus
Devoir gérer des clients, patients, élèves, etc. difficiles	68	58
Contrainte de temps	49	43
Mauvaise communication ou collaboration au sein de l'organisme	27	17
Manque d'influence des agents sur leur rythme de travail ou les procédures de travail	19	13
Insécurité d'emploi	19	15
Heures de travail trop nombreuses ou horaires de travail irréguliers	19	23
Discrimination, par exemple en raison du sexe, de l'âge ou de l'origine ethnique	4	2
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)		

Devoir gérer des clients, des patients, des élèves, etc. difficiles est le facteur de risques psychosociaux le plus fréquent : deux tiers (68 %) des organismes de l'administration publique rapportent sa présence. Il est suivi par les contraintes de temps, que la moitié (49 %) mentionne, et la mauvaise communication, rapportée par plus d'un quart (27 %). Un cinquième des organismes de l'administration publique (19 %) rapportent le manque d'influence des agents sur l'organisation de leur travail et la même proportion mentionne des heures de travail trop nombreuses ou des horaires de travail irréguliers. L'insécurité de l'emploi est également mentionnée par 19 % des organismes. Ce chiffre est plus élevé que dans l'économie dans son ensemble (15 %), ce qui montre que la sécurité des postes de l'administration publique n'est plus assurée. Même la discrimination, présente dans 4 % des organismes d'administration publique, est rapportée plus souvent que dans l'économie dans son ensemble.

Il existe des différences importantes entre les pays en ce qui concerne la présence des facteurs de risques dans tous les domaines examinés par l'enquête (voir Tableau 3).

Le fait de devoir gérer des clients ou usagers difficiles est considéré comme un problème dans plus de 75 % des organismes dans 10 pays (Estonie, Lettonie, Malte, Hongrie, Pologne, Allemagne, Pays-Bas, Bulgarie, Royaume-Uni et Chypre). Les pourcentages les moins élevés se trouvent en Finlande et au Luxembourg, avec respectivement 50 % et 30 %.

De même, les contraintes de temps ont été identifiées comme un facteur de risques plus fréquemment dans certains pays que dans d'autres. Presque tous les agents interrogés au Danemark (95 %) considèrent la présence de ce facteur de risques comme un problème, tout comme plus de 70 % d'entre eux dans six autres pays (Finlande, Pays-Bas, Malte, Croatie, Suède et Bulgarie). Cependant, dans six autres pays (Slovaquie, Espagne, France, Italie, République tchèque et Lituanie), moins de 40 % considèrent les contraintes de temps comme un facteur de risques.

La mauvaise communication ou coopération s'est avérée être un problème relativement courant dans les pays nordiques, la Suède arrivant en tête du classement avec 56 % des organismes, tandis qu'en République tchèque (3 %) et en Lituanie (0 %), le problème semble à peine exister.

Le classement est similaire en ce qui concerne le manque d'influence des agents sur leur rythme de travail ou les procédures de travail. Cet aspect est à nouveau considéré comme un problème courant en Suède, où 41 % des organismes le rapportent, et assez habituel au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas, où le pourcentage s'élève au-delà de 30 %. Il est à l'inverse rarement mentionné en Autriche (6 %) et à Chypre (2 %).

Le classement relatif aux heures trop nombreuses et aux horaires irréguliers est légèrement différent. Le Danemark arrive toujours en début de classement, avec 42 % des organismes qui le mentionnent, juste derrière Malte avec 44 %. Dans ce domaine, la Suède se situe néanmoins plus bas dans le tableau, avec seulement 28 %. Les pays où le temps de travail est le moins souvent considéré comme un problème sont l'Espagne (8 %), la Pologne et l'Italie (toutes deux à seulement 7 %).

Il est assez intéressant de noter que l'un des domaines où il existe une différence marquée entre les différents pays est celui de l'insécurité de l'emploi. Dans certains pays, elle est souvent qualifiée de facteur de risques dans l'administration publique. De manière peu surprenante, la Grèce se situe en tête de liste avec 58 % des agents interrogés qui estiment que l'insécurité de l'emploi est un facteur de risques. Dans quatre autres pays (Estonie, Lettonie, Royaume-Uni et Croatie), ce sont plus de 40 % des agents interrogés qui pensent de même. Par contraste, dans cinq autres pays (Malte, Belgique, Allemagne, Luxembourg et Autriche) moins de 10 % des agents interrogés estiment que l'insécurité de l'emploi est un facteur de risques présent.

Il est toutefois important de noter que tous ces chiffres reflètent le sentiment des agents interrogés, qui peuvent être influencés par ce qui est considéré comme acceptable dans leur pays.

Cela se remarque particulièrement pour la discrimination. Le questionnaire contenait la question suivante : « la discrimination, par exemple en fonction du sexe, de l'âge ou de l'origine ethnique, est-elle présente dans votre organisme ? » Seuls 4 % des personnes interrogées rapportent la présence de discrimination dans leur organisme mais les résultats les plus élevés viennent du Royaume-Uni (11 %), des Pays-Bas (10 %) et de la Suède (8 %), pays où une plus grande attention est portée sur la discrimination. Il se peut donc que les réponses reflètent davantage le degré de sensibilisation plutôt que le réel niveau de discrimination.

Tableau 3 : Facteurs de risques psychosociaux dans les organismes de l'administration publique, par pays (% d'organismes)

	Devoir gérer des clients, patients, élèves, etc. difficiles	Contrainte de temps	Mauvaise communication ou collaboration au sein de l'organisme	Manque d'influence des agents sur leur rythme de travail ou les procédures de travail	Insécurité d'emploi	Heures de travail trop nombreuses ou horaires de travail irréguliers	Discrimination, par exemple en raison du sexe, de l'âge ou de l'origine ethnique
Allemagne	79	63	28	18	6	24	3

Autriche	68	54	20	6	2	12	3
Belgique	74	47	29	21	9	23	5
Bulgarie	78	72	10	25	29	18	0
Chypre	76	59	27	2	21	34	7
Croatie	66	75	19	9	41	20	1
Danemark	73	95	48	37	39	42	4
Espagne	62	39	31	21	15	8	0
Estonie	93	65	37	24	54	15	2
Finlande	46	84	43	24	31	18	2
France	64	35	28	17	14	18	6
Grèce	70	52	37	24	58	26	3
Hongrie	80	43	9	14	22	18	1
Irlande	73	67	34	33	26	20	2
Italie	52	33	30	13	12	7	1
Lettonie	83	54	20	28	46	32	3
Lituanie	65	21	0	10	36	10	0
Luxembourg	30	44	37	19	4	23	9
Malte	81	76	16	20	10	44	0
Pays-Bas	78	78	40	31	25	32	10
Pologne	80	56	12	16	17	7	0
Portugal	59	41	26	20	32	22	2
République tchèque	73	25	3	11	28	20	0
Roumanie	62	47	22	12	17	23	1
Royaume-Uni	78	66	34	26	42	33	11
Slovaquie	55	39	11	13	21	24	0
Slovénie	60	51	24	23	16	23	0
Suède	65	74	56	41	28	28	8
Moyenne des 28 États membres	68	49	27	19	19	19	4
ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)							

Comme nous l'avons déjà mentionné, ces chiffres concernent l'administration publique dans son ensemble. Il est plus difficile d'obtenir des chiffres spécifiques aux administrations des gouvernements centraux. Cependant, l'enquête sur les conditions d'emploi réalisée en France en 2013 et la Swedish Work Environment Survey (l'enquête sur l'environnement de travail en Suède) fournissent des chiffres qui permettent de comparer directement la présence des risques psychosociaux dans les administrations des gouvernements centraux, d'une part, et dans le secteur privé, d'autre part. Certains éléments clés sont exprimés dans les encadrés 1 et 2.

ENCADRÉ 1. Les risques psychosociaux dans la fonction publique d'Etat en France

Les agents qui travaillent dans des administrations/secteurs clés de l'Etat en France sont généralement plus exposés aux facteurs de risques psychosociaux que les personnes qui travaillent dans le secteur privé. En outre, leur exposition à ces risques est plus élevée que dans le reste du secteur public. Les comparaisons

effectuées concernent trois domaines majoritairement occupés par les agents de la fonction publique d'Etat : les finances publiques, la justice et la sécurité et la défense, ce qui inclut les policiers et les pompiers ainsi que les forces armées.³⁸

Le Tableau 4 indique dans quelle mesure certains risques psychosociaux examinés dans l'enquête sur les conditions d'emploi sont présents dans le secteur privé, le secteur public dans son ensemble et parmi les travailleurs des finances publiques, de la justice, et de la sécurité et de la défense. Il ne comprend pas les réponses à toutes les questions (dans certains domaines, les informations ne sont pas uniformément disponibles) mais donne une indication des risques psychosociaux auxquels font face certaines parties essentielles de l'administration d'Etat par rapport au secteur privé.

Le tableau montre qu'à l'exception d'un domaine (« Devoir faire des choses que l'on désapprouve »), ces risques psychosociaux sont davantage présents dans le secteur public que dans le secteur privé en France, même si pour l'intensité du travail (Devoir toujours ou souvent se dépêcher d'effectuer son travail »), la différence est minime.

Si l'on examine individuellement les domaines du secteur public, l'intensité du travail semble être un problème particulier dans la justice où 65,7 % des agents rapportent qu'ils doivent se dépêcher d'effectuer leur travail, par rapport à 46,2 % dans le secteur privé et à des niveaux à peine plus élevés dans les finances publiques (47,7 %) et la sécurité et la défense (49,4 %). C'est aussi ce que confirment les réponses à la question de savoir si les agents peuvent effectuer leur travail avec suffisamment d'attention. À peine plus d'un quart (26,9 %) des interrogés dans le secteur privé déclarent qu'ils doivent se dépêcher pour effectuer leur travail mais ils sont la moitié (50,4 %) dans le domaine de la justice. Ce pourcentage s'élève à 37,6 % dans les finances publiques et 31,8 % dans la sécurité et la défense. Les chiffres pour la justice sont plus rassurants quant à la question de savoir si les travailleurs doivent faire des choses qu'ils désapprouvent : personne n'a exprimé avoir à le faire. Cependant, plus d'une personne sur huit (13,3 %) a indiqué que c'était le cas dans le domaine des finances publiques et plus d'une personne sur six (17,4 %) dans la sécurité et la défense.

La sécurité de l'emploi ne semble pas être un problème dans ces trois domaines puisque les finances publiques, la justice, et la sécurité et la défense indiquent des niveaux moins élevés que la moyenne. Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui travaillent dans ces domaines n'ont pas connu de changement dans l'organisation. La proportion d'agents qui rapportent une restructuration ou un changement de lieu de travail au cours des 12 derniers mois est bien plus importante que dans le secteur privé (moyenne de 13,6 %) tant pour les finances publiques (22,9 %) que pour la sécurité et la défense (19,1 %), mais est moins élevée pour la justice (6,3 %). Cependant, ces trois domaines connaissent une phase plus importante de changements techniques que le secteur privé.

Les informations relatives aux relations de travail (relations avec les supérieurs et les collègues) sont limitées en termes de comparaisons entre le secteur privé et les domaines des finances publiques, de la justice, et de la sécurité et de la défense. Cependant, par rapport au secteur public dans son ensemble, la situation semble être plus positive dans les finances publiques, et particulièrement dans la justice, mais moins bonne en termes de relations avec les supérieurs dans la sécurité et la défense.

³⁸ Malheureusement pour les comparaisons internationales, toute la partie du secteur public français qui correspond au mieux à ce que l'on nomme l'administration centrale, c'est-à-dire la fonction publique d'État (FPE), ne peut pas être utilisée dans les comparaisons étant donné qu'elle inclut également un grand nombre d'enseignants, qui ne sont pas considérés comme faisant partie de l'administration centrale dans d'autres pays.

C'est toutefois en ce qui concerne les exigences émotionnelles imposées aux travailleurs que la différence entre le secteur privé, d'une part, et les finances publiques, la justice, la sécurité et la défense, d'autre part, est la plus marquée. Alors qu'à peine plus d'un quart (26,9 %) des travailleurs du secteur privé a des relations tendues avec la population, cette proportion monte à trois quarts (75,7 %) dans la justice, à plus de la moitié (53,4 %) dans la sécurité et la défense et à 42,8 % dans les finances publiques. Les travailleurs dans les domaines de la justice et de la sécurité et la défense sont également beaucoup plus susceptibles de devoir cacher leurs émotions même si ce n'est pas le cas pour ceux qui travaillent dans les finances publiques. La mesure dans laquelle les agents sont en contact avec la détresse humaine est toutefois plus élevée dans ces trois domaines : deux tiers (66,7 %) dans les finances publiques, près des trois quarts (73,2 %) dans la sécurité et la défense et le pourcentage colossal de 84,9 % dans la justice.

En conséquence, les taux de violence et d'abus occasionnés par des tiers sont beaucoup plus élevés. La violence verbale de la part de la population au cours des 12 derniers mois est presque deux fois plus courante dans le secteur public dans son ensemble (28,6 %) que dans le secteur privé (15,4 %) et elle est encore plus fréquente dans les domaines des finances publiques (33,2 %), de la justice (44,1 %) et de la sécurité et de la défense (49,9 %). Les agressions physiques et sexuelles sont elles aussi deux fois plus nombreuses dans le secteur public (4,6 %) que dans le privé (1,9 %). Ces agressions sont rares dans les finances publiques (0,4 %) et semblent ne pas avoir lieu dans la justice mais sont extrêmement courantes dans la sécurité et la défense où un agent sur cinq (19,5 %) rapporte en avoir été victime d'agression au cours des 12 derniers mois.

Tableau 4 : la présence de différents types de risques psychosociaux dans les secteurs privé et public en France : 2013

Type de risques psychosociaux	Secteur privé	Secteur public	Finances publiques	Justice	Sécurité et défense
Intensité du travail					
Devoir toujours ou souvent se dépêcher d'effectuer son travail	46,2%	46,7%	47,7%	65,7%	49,4%
Autonomie et marge de manoeuvre					
Pouvoir choisir la façon d'atteindre les objectifs fixés	78,5%	83,7%	NA	NA	NA
Relations de travail					
Ne pas recevoir le respect mérité par son travail	28,3%	31,5%	NA	NA	NA
Avoir des relations tendues avec ses supérieurs	NA	27,5%	25,8%	9,5%	37,8%
Avoir des relations tendues avec ses collègues	NA	25,4%	21,3%	13,3%	25,8%
Souffrir de violence verbale de la part de ses collègues ou supérieurs au cours des 12 derniers mois	12,2%	15,2%	9,9%	2,7%	16,9%
Exigences émotionnelles et violence au travail					
Avoir des relations tendues avec la population	26,9%	42,8%	42,8%	75,7%	53,4%
Souffrir de violence verbale de la part de la population au cours des 12 derniers	15,4%	28,6%	33,2%	44,1%	49,9%

Type de risques psychosociaux	Secteur privé	Secteur public	Finances publiques	Justice	Sécurité et défense
mois					
Être victime d'une agression verbale ou physique de la part de la population	1,9%	4,6%	0,4%	0,0%	19,5%
Devoir cacher ses émotions et paraître de bonne humeur	29,1%	35,5%	32,1%	48,2%	41,5%
Être en contact avec la détresse humaine	37,9%	66,7%	67,5%	84,9%	73,2%
Conflits de valeur					
Devoir toujours ou souvent se dépêcher d'effectuer des tâches qui devraient être exécutées plus attentivement	26,9%	30,6%	37,6%	50,4%	31,8%
Devoir faire des choses que l'on désapprouve	9,9%	9,5%	13,3%	0,0%	17,4%
Insécurité économique et changement dans l'organisation					
Peur de perdre son emploi au cours des 12 prochains mois	27,1%	15,2%	8,5%	0,0%	9,2%
Restructuration ou changement de lieu de travail au cours des 12 derniers mois	13,6%	14,8%	22,9%	6,3%	17,5%
Modifications techniques au cours des 12 derniers mois	13,7%	15,3%	27,8%	23,9%	19,1%
Sources : Coutrot, T., Davie, E., Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, Dares Analyses n°102, décembre 2014 et Davie, E., Les risques psychosociaux dans la fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, édition 2014, DGAFP, décembre 2014.					

Encadré 2 : Les risques psychosociaux dans l'administration du gouvernement central en Suède

La Swedish Work Environment Survey, qui est basée sur une enquête à grande échelle auprès de la population active et est réalisée tous les deux ans, permet également de comparer l'administration des gouvernements centraux (Statlig) et le secteur privé. Cette enquête, qui se base sur les réponses des travailleurs individuels, est particulièrement intéressante car elle permet d'examiner les différences entre les hommes et les femmes (voir Tableau 5).

Il est évident qu'il n'existe que peu de différence entre le secteur privé et l'administration des gouvernements centraux en ce qui concerne le stress bien que les agents des administrations des gouvernements centraux soient moins susceptibles de pouvoir prendre de courtes pauses que dans le secteur privé (40 % dans ces administrations contre 49 % dans le privé). Les agents des administrations des gouvernements centraux semblent recevoir davantage d'encouragements de la part de leurs responsables et de leurs collègues que les travailleurs du secteur privé mais les usagers et les collègues leur témoignent moins de reconnaissance et ils sont deux fois plus susceptibles de travailler avec des personnes malades ou qui ont des problèmes (33 % contre 15 %). Cela peut paraître choquant mais les agents des administrations des gouvernements centraux semblent également plus exposés à la discrimination, du moins en termes de

sexe et d'âge, puisque les niveaux de discrimination rapportés font approximativement le double de ceux du secteur privé : 8 % des agents des administrations des gouvernements centraux sont discriminés sur la base du sexe, et 9 % sur la base de l'âge. Ils sont aussi plus susceptibles d'avoir été en conflit avec leurs collègues et près de trois fois plus susceptibles d'avoir fait face à des violences ou menaces de violences que leurs collègues du secteur privé (22 % dans le gouvernement central et 8 % dans le secteur privé). Ils sont aussi légèrement plus susceptibles d'avoir été intimidés (12 % des agents des administrations des gouvernements centraux contre 8 % des employés du secteur privé).

Dans l'ensemble, les domaines où les administrations des gouvernements centraux obtiennent de moins bons résultats que le secteur privé sont clairement plus importants que les quelques domaines où il obtient de meilleurs résultats.

Si l'on examine la position des femmes et des hommes au sein des administrations des gouvernements centraux, les différences les plus flagrantes apparaissent dans les domaines du harcèlement sexuel et de la discrimination sur la base du sexe. Au total, 9 % des femmes déclarent avoir été victimes de harcèlement sexuel au cours des 12 derniers mois, contre 1 % chez les hommes. Cependant, un aspect notable de ce résultat est que, dans tous les cas, ce harcèlement sexuel ne provenait ni de leurs responsables ni de leurs collègues. L'écart entre les femmes et les hommes est presque aussi important en ce qui concerne la discrimination sur la base du sexe dont font état 12 % de femmes et seulement 3 % d'hommes. Autres différences notables : alors que davantage de femmes que d'hommes rapportent pouvoir déterminer leur rythme de travail et prendre de courtes pauses, elles sont également bien plus susceptibles de dire qu'elles n'ont pas le temps de parler ou de penser à autre chose et que le travail demande toute leur attention et toute leur concentration (ce que rapportent 50 % des personnes interrogées). Les femmes semblent moins susceptibles que les hommes de recevoir des encouragements et des informations sur les tâches à effectuer en priorité de la part des responsables mais aussi d'avoir vécu des conflits ou des affrontements avec eux. Elles sont toutefois aussi moins susceptibles de recevoir des encouragements de la part de leurs collègues.

Tableau 5 : Présence de certains facteurs de risques psychosociaux dans les administrations des gouvernements centraux et le secteur privé : proportion d'employés en 2015 (%)

	Secteur privé	Administrations des gouvernements centraux		
	Total	Hommes	Femmes	Total
Le stress				
Vous pouvez déterminer vous-même votre rythme de travail (au moins la moitié du temps)	49	42	49	46
Votre travail est tellement stressant que vous n'avez pas le temps de parler ou de penser à autre chose que le travail	33	25	37	32
Vous pouvez prendre de courtes pauses (au moins la moitié du temps)	49	34	44	40
Votre travail demande toute votre attention et toute votre concentration (tout le temps)	43	29	50	40
Soutien et relations sociales				
Vous n'avez jamais ou rarement l'opportunité de recevoir des conseils et du soutien dans l'exécution de tâches difficiles	15	15	15	15
Vous ne recevez jamais ou rarement des encouragements de la part du responsable	35	24	31	28
Vous ne recevez jamais ou rarement des encouragements de la part de vos collègues	18	15	8	11

Vous ne recevez jamais ou rarement de la part de vos responsables ou de vos supérieurs des informations quant aux tâches à effectuer en priorité	34	31	40	36
Le responsable vous témoigne de la reconnaissance pour votre travail (toutes les semaines)	37	36	32	34
Vos collègues, les usagers/clients, etc. vous témoignent de la reconnaissance pour votre travail (toutes les semaines)	65	58	61	59
Vous travaillez avec des personnes malades ou qui ont des problèmes (toutes les semaines)	15	30	35	33
Discrimination				
Discrimination sur la base du sexe	4	3	12	8
Discrimination sur la base de l'identité sexuelle	1	.	.	1
Discrimination sur la base de l'origine ethnique	2	3	4	3
Discrimination sur la base de la religion/des croyances	2	.	2	2
Discrimination sur la base du handicap	1	.	.	.
Discrimination sur la base de l'orientation sexuelle	.	.	.	.
Discrimination sur la base de l'âge	5	8	10	9
Conflits, violence, intimidation et harcèlement				
Conflits/affrontements avec le responsable au cours des 12 derniers mois*	26	33	24	28
Conflits/affrontements avec vos collègues au cours des 12 derniers mois*	31	43	39	41
Conflits/affrontements avec des tiers (usagers/clients) au cours des 12 derniers mois*	32	35	35	35
Violence ou menaces de violence au cours des 12 derniers mois	8	25	20	22
Intimidation (paroles ou actes déplaisants) de la part de vos responsables ou collègues*	8	10	14	12
Harcèlement sexuel de la part de vos responsables ou collègues au cours des 12 derniers mois*	2	.	.	.
Harcèlement sexuel de la part de tiers au cours des 12 derniers mois*	4	1	9	5
* Au moins une fois				
Source : The Work Environment 2015 : Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016 (Tableau 10.3)				

Le cadre de lutte contre les risques psychosociaux

Cette partie décrit le contexte dans lequel doit s'inscrire la lutte contre les risques psychosociaux et examine les protections juridiques existantes, les divers instruments de soutien institutionnel disponibles ainsi que les accords collectifs signés. Pour chaque domaine, cette partie présente tout d'abord, dans la mesure du possible, la situation au niveau européen, puis étudie différents exemples nationaux.

Cadre juridique

Au niveau européen

La santé et la sécurité au travail constituent un droit fondamental établi à l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité ». Il existe un ensemble législatif UE complet en matière de santé et de sécurité que constituent la directive-cadre 89/391/CEE et une série de directives individuelles qui abordent différents sujets tels que les équipements à écran de visualisation et le bruit.

Il n'existe aucune directive individuelle similaire sur les risques psychosociaux mais la directive-cadre couvre « tous les risques » (considérant 15) et impose d'importantes obligations aux employeurs. L'article 5, alinéa 1 dit que : « l'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail » et l'article 6, alinéa 1 déclare que : « Dans le cadre de ses responsabilités, l'employeur prend les mesures nécessaires pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, y compris les activités de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens nécessaires ».

Cela signifie que, selon la législation européenne, les risques psychosociaux doivent être abordés dans les stratégies en matière de santé et de sécurité des entreprises, surtout dans la mesure où la Cour européenne de justice a défini la santé comme un état complet de bien-être physique, mental et social (CEJ, Affaire C84/94, Royaume-Uni contre Conseil, paragraphe 15).

Au-delà de la législation en matière de santé et de sécurité, la législation européenne en matière d'égalité et de discrimination présente également un intérêt dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux, notamment en ce qui concerne le harcèlement moral et les discriminations. La Directive européenne relative à l'égalité des sexes - refonte (2006/54/EC) et les deux Directives européennes contre la discrimination, qui couvrent la religion et les croyances, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle (2000/78/EC) et l'origine raciale ou ethnique (2000/43/EC), luttent toutes trois contre la discrimination et comprennent des parties sur le harcèlement. Toutes trois définissent le harcèlement de la même manière, à savoir « un comportement non désiré [...] avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ». Ce harcèlement est vu comme de la discrimination et est par conséquent interdit quand il se rapporte aux diverses caractéristiques telles que l'origine ethnique, le sexe et l'âge, que couvrent les directives.

Au niveau national

Tous les États membres de l'UE ont transposé la directive-cadre dans leur droit national. Cela signifie que les risques psychosociaux sont implicitement couverts par la législation nationale dans tous les États membres. Par exemple, dans son guide sur les risques psychosociaux, l'inspection du travail espagnole (ITSS) admet qu'il n'existe en Espagne aucune législation spécifique sur ces risques, mais affirme qu'ils sont implicitement inclus dans la loi sur la prévention des risques (Ley 31/1995, de 8 de novembre, de Prevención de Riesgos Laborales), la législation qui transpose la directive-cadre européenne (89/391/EEC).³⁹

Cependant, la majorité des membres de l'UE (19 sur 28) ont pris des mesures supplémentaires en incluant une référence aux risques psychosociaux, ou à certains aspects des risques psychosociaux, dans leur législation relative à la santé et à la sécurité, comme le montre le Tableau 6. Tel n'est pas le cas dans neuf États seulement (Bulgarie, Chypre, République tchèque, Grèce, Irlande, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni).

Dans certains cas, comme en Lettonie et à Malte, les références se limitent au simple ajout des risques psychologiques à la liste des autres risques à prendre en compte. Dans d'autres pays, il n'est fait référence qu'à certains risques psychosociaux : la législation française fait référence au harcèlement et aux agissements sexistes, l'italienne au stress, la luxembourgeoise seulement au harcèlement et la polonaise à l'intimidation.

³⁹ Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Riesgos Psicosociales, 2012

Cependant, dans la plupart des cas, la législation détaille davantage le traitement des risques psychosociaux et donne souvent une définition des facteurs de risques impliqués. La législation belge, par exemple, définit les risques psychosociaux comme « la probabilité qu'un ou plusieurs travailleur(s) subisse(nt) un dommage psychique qui peut également s'accompagner d'un dommage physique, suite à l'exposition à des composantes de l'organisation du travail, du contenu du travail, des conditions de travail, des conditions de vie au travail et des relations interpersonnelles au travail, sur lesquelles l'employeur a un impact et qui comportent objectivement un danger ».

Autre point notable, dans certains pays, des amendements à la législation ont récemment eu lieu pour accorder une plus grande attention aux risques psychosociaux. C'est le cas de l'Allemagne (où la législation a été modifiée en 2013), de l'Autriche (2012), de la Belgique (2014), de la Croatie (2014), du Danemark (2013), de la France (où les agissements sexistes ont été ajoutés en 2016), et de la Slovénie (2011). Au Luxembourg, une nouvelle législation est actuellement en cours d'écriture afin d'apporter notamment une meilleure protection aux agents de la fonction publique qui ont été affectés de manière négative par les facteurs de risques psychosociaux. Ces modifications indiquent que les législateurs s'aperçoivent de plus en plus de la nécessité d'un cadre juridique plus clair pour lutter contre les risques psychosociaux.

Tableau 6 : Références aux risques psychosociaux ou à des aspects des risques psychosociaux dans la législation nationale

Pays	Situation juridique générale
Allemagne	La loi sur la santé et la sécurité au travail (ArbSchG) a été modifiée en octobre 2013. Elle fait maintenant spécifiquement référence à la nécessité d'organiser le travail de manière à éviter autant que possible les risques pour la santé physique et mentale (§ 4) et a ajouté les risques psychosociaux au travail (« psychische Belastungen bei der Arbeit ») à la liste des problématiques à prendre en compte lors de l'exécution des analyses de risques (§ 5).
Autriche	Les modifications apportées à la loi de protection des travailleurs (ASchG), introduite en 2012 et entrée en vigueur le 01/01/2013, ont souligné encore davantage l'importance de la santé mentale et l'intérêt de la prévention du stress lié au travail pour garantir la santé et la sécurité au travail. Ces modifications (voir BGBl. I Nr. 118/2012) indiquent clairement que la santé concerne tant le physique que le mental. Elles comprennent l'obligation d'évaluer l'adéquation des mesures en place après un incident tel qu'une agression ou un nombre de plaintes élevé.
Belgique	Les lois du 28 février 2014 et du 28 mars 2014 ainsi que l'arrêté royal du 10 avril 2014 ont apporté des changements significatifs à la loi relative aux risques psychosociaux. Ces textes, qui sont entrés en vigueur le 1 ^{er} septembre 2014, placent les risques psychosociaux au centre des risques pour la santé sur le lieu de travail. Le chapitre Vbis, qui faisait auparavant uniquement référence à la violence, au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, couvre aujourd'hui les risques psychosociaux au travail, en incluant le stress, la violence, le harcèlement moral et le harcèlement sexuel. La législation définit les risques psychosociaux comme « la probabilité qu'un ou plusieurs travailleur(s) subisse(nt) un dommage psychique qui peut également s'accompagner d'un dommage physique, suite à l'exposition à des composantes de l'organisation du travail, du contenu du travail, des conditions de travail, des conditions de vie au travail et des relations interpersonnelles au travail, sur lesquelles l'employeur a un impact et qui comportent objectivement un danger ».
Croatie	Les articles 51 et 52 de la loi relative à la santé et à la sécurité au travail (Zakon o zaštiti na radu NN 71/2014), adoptée en 2014, abordent en détails le stress. Ces articles établissent que l'employeur doit mettre en place des mesures pour prévenir le stress et doit en particulier être attentif à l'organisation du travail, y compris la charge de travail et le degré d'autonomie des travailleurs ; aux conditions de travail, y compris l'exposition à la violence ; à la communication relative aux changements à venir ; et aux sentiments subjectifs liés à la pression sociale et au degré de soutien.
Danemark	Au Danemark, la loi sur l'environnement de travail de 2010 a été modifiée en 2013 pour

Pays	Situation juridique générale
	spécifier que « elle concernera l'environnement de travail physique et psychologique » et « la violence, les menaces ou autres comportements offensants liés au travail », même s'ils se produisent en dehors du lieu de travail.
Estonie	La loi estonienne sur la santé et la sécurité au travail (1999) déclare que « les facteurs physiques, chimiques, biologiques, physiologiques et psychologiques présents dans l'environnement de travail ne doivent pas mettre en danger la vie ou la santé des employés ou de tierces personnes dans l'environnement de travail » et définit les facteurs psychologiques comme « un travail monotone ou qui n'est pas adapté aux compétences de l'employé, une mauvaise organisation du travail, le travail solitaire pendant une longue période ou d'autres facteurs similaires susceptibles de modifier graduellement l'état mental d'un employé ».
Finlande	La loi finlandaise sur la santé et la sécurité au travail (738/2002) indique la nécessité d'éliminer les risques pour « l'état physique et mental des employés » (Partie 1) et fait spécifiquement référence à la charge de travail, à la violence et au harcèlement. La loi instaure que l'employeur doit prendre des mesures « s'il est remarqué qu'un employé, lorsqu'il est au travail, est exposé à une charge de travail qui met en péril ses conditions de travail » (Section 25), que « les postes qui impliquent une menace évidente de violence doivent être organisés de manière à ce que la menace de violence et la violence elle-même soient limités au maximum » (Section 27) et que « si du harcèlement ou un autre traitement inapproprié d'un employé a lieu au travail et engendre des risques pour la santé de l'employé », l'employeur doit prendre des mesures appropriées (Section 28).
France	La principale législation française sur la santé et la sécurité, incluse dans le Code du travail (articles L.4121-1 à L.4121-5), ne fait pas spécifiquement référence aux risques psychosociaux bien que le « harcèlement moral » ait été ajouté parmi les facteurs liés à l'environnement de travail où les employeurs doivent élaborer une politique générale de prévention cohérente et que les « agissements sexistes » aient été ajoutés par le Loi Travail de 2016. Outre la législation, le gouvernement a également rédigé deux accords collectifs sur le stress, le harcèlement et la violence (voir ci-dessous). Un accord sur les risques psychosociaux dans le secteur public a également été signé.
Hongrie	Les amendements à la loi sur la sécurité et la santé au travail No. 93/1993 (Munkavédelmi Törvény) apportés en janvier 2008 obligent maintenant l'employeur à prendre en compte les risques psychosociaux (§ 54(1d)) et à les définir (§ 87(1h)).
Italie	La loi adoptée en 2008 oblige les employeurs à prendre en compte le stress lié au travail, tel que défini dans l'accord européen de 2004 sur le même sujet (article 28 du Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro –D.LGS 81/2008). Cela a mené à une autre loi (D. LGS 106/2009), qui mentionne l'évaluation du stress lié au travail comme l'un des éléments à inclure dans la politique de sécurité que tous les employeurs doivent élaborer. Cette obligation est entrée en vigueur le 1er janvier 2011.
Lettonie	La loi lettone de protection du travail de 2001 établit que, dans l'évaluation des risques, l'employeur doit prendre en compte « l'impact des facteurs physiques, chimiques, psychologiques, biologiques, physiologiques et autres liés à l'environnement ».
Lituanie	La loi lituanienne sur la santé et la sécurité au travail No. IX-1672, de juillet 2003, telle que modifiée, décrit la santé au travail notamment comme « l'adaptation de l'environnement de travail aux capacités physiologiques et psychologiques des travailleurs ». Des directives spécifiques pour l'évaluation psychosociale sont établies dans une réglementation à part, Order No. V-699/ A1-241, adoptée en août 2005.
Luxembourg	La législation luxembourgeoise ne fait pas spécifiquement référence aux risques psychosociaux. Cependant, la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail a interdit le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, s'est étendue en 2006 au harcèlement en général et la législation adoptée en 2006 (article 4) établit clairement que cela s'applique également aux fonctionnaires.
Malte	La loi maltaise sur la santé et la sécurité au travail (2000) établit les « mesures que l'employeur doit prendre pour prévenir les maladies physiques et psychologiques, les blessures ou les décès au travail ».
Pays-Bas	La principale législation néerlandaise en matière de santé et de sécurité

Pays	Situation juridique générale
	(Arbeidsomstandighedenwet ou Arbowet, 1999, telle que modifiée) contient une référence spécifique à la « pression psychosociale liée à l'emploi » (psychosociale arbeidsbelasting) qui oblige l'employeur à mettre en place une politique dans le but d'empêcher cette pression ou de la limiter si l'empêcher n'est pas possible (article 3.2). Cet accord a été mis en application en 2007.
Pologne	Le code du travail ne fait pas référence aux risques psychosociaux. Toutefois, à la suite d'une modification de 2003, il comporte l'obligation pour l'employeur d'agir contre l'intimidation sur le lieu de travail (article 94.3).
Portugal	La principale législation portugaise en matière de santé et de sécurité (Lei nº 102/2009, 10 septembre 2009) fait spécifiquement référence aux risques psychosociaux et ajoute les termes « réduire les risques psychosociaux » à la liste des façons dont l'employeur doit adapter le travail à l'individu, qui figure parmi les obligations générales (article 15 (2)). Ce point a été à nouveau souligné par une autre législation adoptée en janvier 2014 (Lei nº 3/2014) qui oblige l'employeur à s'assurer que l'exposition à « des agents chimiques, physiques et biologiques et des facteurs de risques psychosociaux ne constitue pas un risque pour la santé et la sécurité des travailleurs » (article 14 (2)).
Slovénie	La loi slovène sur la santé et la sécurité au travail (Zakon o varnosti in zdravju pri delu 43/2011) déclare que : « L'employeur doit prendre des mesures pour prévenir, éliminer et gérer les cas de violence, d'intimidation, de harcèlement et d'autres formes de risques psychosociaux sur le lieu de travail susceptibles de constituer un danger pour la santé des travailleurs ».
Suède	Dans la principale législation suédoise en matière de santé et de sécurité, la loi sur l'environnement de travail de 1977, telle que modifiée (Arbetsmiljölöag), les termes « risques psychosociaux » ne sont pas utilisés. Elle fait par contre référence au stress psychologique : « Les technologies, l'organisation du travail et la nature du travail doivent être conçus de façon à ce que l'employé ne soit pas soumis à une pression physique ou un stress psychologique qui peut engendrer une maladie ou un accident » (chapitre 2, section 1).

La législation présentée dans le Tableau 6 concerne les employés qui ont un contrat standard et aussi, dans la plupart des pays, les personnes qui travaillent au sein des administrations des gouvernements centraux, ce qui est parfois explicitement indiqué. En Suède, par exemple, la loi sur l'environnement de travail mentionne clairement qu'elle « s'applique à toute activité dans laquelle les employés se chargent de tâches pour le compte d'un employeur » (chapitre 1, section 2). Aux Pays-Bas, la principale législation en matière de santé et de sécurité s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé puisqu'elle désigne l'employeur concerné par la législation comme « la partie au nom de laquelle une autre personne doit effectuer des tâches conformément à un contrat de travail ou à une nomination en vertu du droit public » (article 1).

Ce n'est toutefois pas le cas dans certains pays. En Autriche, par exemple, la loi standard de protection des employés (ASchG) ne s'applique pas aux personnes qui travaillent dans les administrations des gouvernements centraux. Celles-ci sont couvertes par d'autres réglementations spécifiques (§ 1 ASchG). Cependant, en général, les administrations des gouvernements centraux autrichiennes agissent comme si elles étaient couvertes par la législation standard.

De même, au Portugal, la principale législation portugaise en matière de santé et de sécurité (Lei nº 102/2009) ne s'applique pas directement au secteur public mais seulement aux secteurs privé, coopératif et social (article 3). La législation qui concerne le secteur public (Lei nº 35/2014) de juin 2014 établit que la législation générale en matière d'emploi, y compris celle relative à la santé et la sécurité, s'applique au secteur public, sous réserve des clauses spécifiques à la législation relative au secteur public et des adaptations nécessaires (article 4). Elle instaure également que les agents du secteur public doivent respecter les normes applicables en matière de santé et de sécurité (article 82).

Il existe aussi des exemples où la législation standard s'applique aux administrations des gouvernements centraux avec certaines exceptions. Par exemple, en France, le Code du travail s'applique aux employés qui ont un contrat de travail normal dans le secteur privé ou public mais sous réserve des clauses particulières selon lesquelles ils sont employés (article L1111-1). L'exception la plus fréquente concerne les agents des forces armées, de la police et des services d'urgence. C'est le cas en Allemagne, où la législation standard de protection des employés s'applique explicitement à ceux qui ont un statut d'emploi spécifique en tant qu'agents du gouvernement – Beamtinnen et Beamte (§ 1 et 2 ArbSchG) – mais des exceptions sont permises, en particulier en ce qui concerne les forces armées, la police et d'autres services d'urgence (§ 20). Il existe des exceptions similaires en Italie, où la principale législation en matière de santé et de sécurité (Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro – D.LGS 81/2008) s'applique aussi bien au secteur public que privé (article 3), comme c'est également le cas en Roumanie (Legea securitatii si sanatatii in munca 319/2006 (article 3)) et en Espagne (Ley 31/1995 (article 2)).

Outre la législation en matière de santé et de sécurité, tous les États membres de l'UE ont également transposé dans le droit national les directives sur l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination. Dès lors, quand le problème est un cas de discrimination ou de harcèlement lié aux aspects couverts par ces directives, les personnes touchées peuvent potentiellement disposer d'un droit de recours juridictionnel de droit interne.⁴⁰

Certains pays disposent également d'une législation plus générale qui interdit l'intimidation et le harcèlement au travail, que les personnes concernées soient ou non protégées par des lois sur l'égalité ou la lutte contre la discrimination. En Espagne, par exemple, le harcèlement au travail (acoso laboral) est visé par le code pénal (article 173.1.II) depuis 2012 et des peines de prison ont déjà été imposées.

Le code pénal peut également être utilisé contre les auteurs d'actes de violence et, dans certains cas, les victimes peuvent avoir droit à des dommages-intérêts de la part des auteurs des agressions. (En Allemagne, la législation adoptée en 2016 s'étend aux droits des fonctionnaires dans ce domaine. Elle déclare que, dans le cas où le fonctionnaire a droit à des dommages-intérêts après une agression mais que l'auteur ne dispose pas de fonds suffisants pour les payer, l'État comblera la différence.⁴¹)

Soutien dans le cadre de la lutte contre les risques psychosociaux

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

⁴⁰ Pour un examen plus détaillé de la relation entre la loi sur l'égalité/ lutte contre la discrimination et la loi sur la santé et la sécurité, voir « Study on the implementation of the autonomous framework agreement on harassment and violence at work: Final report », par Emanuela Carta, Helen Frenzel, Inès Maillart, Tina Weber, Nora Wukovits, Commission européenne, juillet 2015

⁴¹ Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (19 October 2016)

Représentation des travailleurs

Au niveau européen

La directive-cadre (89/391/CEE) donne l'obligation aux employeurs de « consulter les travailleurs et/ou leurs représentants et de permettre leur participation à toute discussion relative à des questions touchant à la sécurité et à la santé au travail » (article 11).

La directive ne détaille toutefois pas la manière de faire et mentionne que les dispositions pratiques doivent être déterminées « conformément aux lois et/ou pratiques nationales ».

Au niveau national

En conséquence, il existe de nombreuses différences entre les structures nationales de représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité puisqu'elles reflètent les différentes approches nationales de cette problématique (de nombreux pays avaient déjà des législations en la matière avant la directive de 1989) et les diverses structures générales de représentation des travailleurs.

Le modèle de représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité le plus fréquent est constitué de représentants des travailleurs en matière de santé et de sécurité, qui jouissent de droits spécifiques, auxquels s'ajoute un comité de santé et de sécurité conjoint composé de représentants des travailleurs et des employeurs. Les membres de ce comité sont généralement des représentants des travailleurs en matière de santé et de sécurité, d'une part, et, d'autre part, de l'employeur (ou un représentant) et des professionnels de la santé et de la sécurité de l'entreprise (médecins du travail, experts en sécurité, etc.) et, parfois, d'autres responsables. Les représentants des travailleurs en matière de santé et de sécurité sont parfois élus ou désignés par les syndicats. Ce système est appliqué dans 12 pays (Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, et Suède).

Certains pays adoptent une autre approche : la représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité est assurée par les travailleurs membres d'un comité de santé et de sécurité conjoint composé de représentants des employés et des employeurs et il n'existe aucun comité séparé pour la santé et la sécurité représentant les travailleurs uniquement et ayant ses propres droits. C'est le cas de cinq pays (Belgique, Bulgarie, Danemark, France et Lituanie). En Belgique et en France, un autre organisme (les syndicats en Belgique et les délégués du personnel en France) prend en charge la santé et la sécurité quand le nombre de travailleurs est insuffisant pour constituer un comité conjoint.

Il existe une troisième option où la structure ne comprend que des représentants des travailleurs en matière de santé et de sécurité et pas de comité conjoint composé d'employés et d'employeurs. Cinq pays utilisent ce modèle (Grèce, Italie, Lettonie, Malte et République tchèque) même si en Grèce et en Lettonie, il existe aussi un comité composé uniquement de travailleurs dans les lieux de travail de plus grande taille. Bien que ces pays ne disposent pas d'un comité conjoint en tant que tel, dans deux États, la législation prévoit des réunions régulières entre l'employeur et les représentants des travailleurs en matière de santé et de sécurité : en Grèce, ils doivent se réunir tous les trois mois, en Italie une fois par an.

Selon le quatrième et dernier modèle, les problèmes liés à la santé et à la sécurité sont gérés en premier lieu par les structures de représentation habituelles, le comité d'entreprise ou un sous-comité d'entreprise. Cinq pays (Allemagne, Autriche, Luxembourg, Pays-Bas et Slovaquie) appliquent ce principe, bien que dans les administrations fédérales d'Allemagne et d'Autriche les structures de représentation diffèrent légèrement.

des comités d'entreprise du secteur privé. En Allemagne, la représentation est assurée par le biais du comité du personnel (Personalrat) et en Autriche par le biais du comité d'entreprise (Dienststellenausschuss.) La situation est aussi très différente dans l'administration centrale du Luxembourg. En outre, en Allemagne et en Autriche, il existe aussi un comité en matière de santé et de sécurité conjoint composé d'employés et d'employeurs et des travailleurs chargés de tâches spécifiques relatives à la santé et à la sécurité (il ne s'agit pas d'experts mais de travailleurs qui ont la confiance de leurs collègues).

Experts des domaines de la santé et de la sécurité

Au niveau européen

La directive-cadre établit que « l'employeur désigne un ou plusieurs travailleurs pour s'occuper des activités de protection et des activités de prévention des risques professionnels de l'entreprise et/ou de l'établissement », mais que si aucun travailleur n'est compétent pour mener à bien cette tâche, « l'employeur doit faire appel à des compétences (personnes ou services) extérieures à l'entreprise et/ou à l'établissement ».

Au niveau national

Les approches des experts en matière de santé et de sécurité diffèrent énormément entre les États. La situation en France, par exemple, où les visites médicales sont obligatoires pour les travailleurs à certains moments (lorsqu'ils prennent leurs fonctions puis tous les cinq ans, et jusqu'en 2017, c'était tous les deux ans) et où la loi oblige les entreprises d'une certaine taille de disposer de leur propre service médical, diffère fortement de celle du Royaume-Uni, à l'autre extrême, où aucune obligation similaire n'existe.

De nombreux pays ont des exigences claires quant à la désignation d'experts des domaines de la santé et de la sécurité. En Belgique, par exemple, tous les employeurs doivent mettre en place un service interne de santé au travail avec un ou plusieurs experts des domaines de la santé et de la sécurité ou coopérer avec d'autres employeurs en la matière. La taille du service interne dépend du nombre de travailleurs mais aussi des risques inhérents au secteur concerné et, dans les entreprises de moins de 20 travailleurs, l'employeur lui-même peut être l'expert de la santé et de la sécurité s'il est dûment qualifié. La situation est similaire en Pologne où un employeur qui emploie plus de 100 personnes a l'obligation de créer un service de santé au travail qui joue le rôle de conseiller et de contrôleur. Pour les structures où travaillent moins de 100 personnes, les employeurs peuvent confier cette tâche à un expert externe et les petits employeurs (jusqu'à 10 travailleurs, ou 20 travailleurs si les risques pour la santé et la sécurité sont faibles) peuvent s'en charger eux-mêmes, pour autant qu'ils aient la formation nécessaire. D'un autre côté se trouvent les pays tels que le Danemark ou l'Irlande, mais aussi le Royaume-Uni, dont l'approche est moins prescriptive.

Il existe donc de grandes différences entre les pays dans les services de santé et de sécurité auxquels font appel les employeurs. Cela s'applique au service public ainsi qu'au monde du travail dans son ensemble, comme l'indique le Tableau 7 de l'enquête ESENER-2. Dans neuf pays, le recours à des médecins du travail est pratiquement généralisé dans l'administration publique. La proportion d'organismes de l'administration publique qui font appel à des médecins est de 90 % ou plus en Finlande, en Slovaquie, en Suède, en France, en Pologne, en Italie, en Belgique, aux Pays-Bas et en Hongrie. Cependant, dans sept autres pays (Irlande, Grèce, Malte, République tchèque, Lituanie, Chypre et Danemark), moins de la moitié y ont recours. La moyenne des 28 États membres est de 85 %.

Les différences en ce qui concerne l'utilisation de généralistes de la santé et de la sécurité dans l'administration publique sont moins marquées et vont de 96 % en Slovaquie à 28 % à Malte mais 15 États se situent à 15 points de pourcentage autour de la moyenne des 28 qui s'élève à 66 %.

Tableau 7 : Utilisation de services de santé et de sécurité dans l'administration publique (%)

Pays	Médecin	Généraliste de la santé et la sécurité
Allemagne	89	92
Autriche	56	63
Belgique	96	76
Bulgarie	79	43
Chypre	18	73
Croatie	74	82
Danemark	16	64
Espagne	77	65
Estonie	81	50
Finlande	100	63
France	98	39
Grèce	37	47
Hongrie	92	72
Irlande	40	68
Italie	96	69
Lettonie	89	53
Lituanie	30	46
Luxembourg	90	53
Malte	35	28
Pays-Bas	94	78
Pologne	98	81
Portugal	81	54
République tchèque	83	90
Roumanie	84	47
Royaume-Uni	72	86
Slovaquie	34	60
Slovénie	100	86
Suède	100	96
Moyenne des 28 États membres	85	66
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)		

Inspecteurs du travail

Au niveau européen

Il n'existe aucune législation-cadre européenne en matière d'inspection du travail similaire à la directive-cadre même si la plupart des États membres de l'UE ont ratifié deux conventions internationales sur l'organisation du travail dans l'industrie et le commerce (Convention No. 81) et l'agriculture (Convention No. 129), qui font référence au rôle des inspecteurs du travail dans l'application des clauses juridiques relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs.⁴²

⁴² Tous les États membres ont ratifié la convention 81 (industrie et commerce) mais la Bulgarie, la Lituanie et le Royaume-Uni n'ont pas ratifié la convention 129 (agriculture).

Au niveau national

Toutefois, malgré cette ratification commune, il existe au sein des 28 États membres des différences majeures au niveau national quant au rôle et à la taille des inspections du travail. Comme l’a fait remarquer le professeur David Walters de l’Université de Cardiff dans un article publié récemment, « la structure et les fonctions des différentes inspections nationales ainsi que leur position dans le système juridique varient considérablement entre les différents États membres de l’UE ».⁴³ D. Walters fait observer qu’alors que certains pays comme l’Espagne, la France et le Portugal ainsi que les Pays-Bas et les pays Baltes ont des inspections généralistes qui se concentrent sur les conditions de travail générales et le travail légal et illégal, le Royaume-Uni et les pays nordiques ont des inspections spécialisées qui se concentrent sur la santé et la sécurité. Il note également « une tendance générale vers une réduction des moyens des inspections ».

Les différences entre les pays se reflètent dans la fréquence à laquelle les lieux de travail font l’objet d’une inspection, comme le montre l’enquête ESENER II d’EU-OSHA menée en 2014. Si l’on examine l’économie dans son ensemble, 90 % des lieux de travail de Roumaine ont déclaré qu’une inspection avait eu lieu au cours des trois dernières années mais ils sont seulement 24 % au **Luxembourg, à l’autre extrême. La moyenne des 28 s’élève à 51 % (voir Tableau 8).**

Dans l’administration publique seule, l’enquête ESENER montre qu’en moyenne les inspections ont été moins fréquentes puisque 37 % des lieux de travail dans les 28 États membres ont été inspectés au cours des trois dernières années. Il faut toutefois à nouveau mentionner que des différences marquées existent entre les pays, entre la Roumaine et ses 86 % en tête de classement et le Luxembourg et ses 8 % en bas du tableau. Les chiffres nationaux confirment que l’inspecteur du travail est moins susceptible de rendre visite à l’administration publique que dans le secteur de l’économie dans son ensemble, parfois beaucoup moins susceptible comme en Autriche, en Croatie, à Malte et en Grèce. Pourtant, dans quatre pays (Pays-Bas, Lettonie, Estonie et Slovaquie), la situation est inversée.

Généralement, il est clair que si les inspecteurs du travail jouent un rôle dans tous les États membres de l’UE dans la gestion des risques pour la santé et la sécurité en général et des risques psychosociaux en particulier, l’ampleur de leur implication varie fortement dans la pratique.

Tableau 8 : Visites de l’inspection du travail

Pays	Proportion d’organismes inspectés par l’inspection du travail au cours des trois dernières années	
	Tous secteurs confondus (%)	Administration publique (%)
Allemagne	64	56
Autriche	71	18
Belgique	71	67
Bulgarie	78	53
Chypre	65	63
Croatie	62	20
Danemark	81	76
Espagne	48	35
Estonie	58	67
Finlande	59	51
France	38	16
Grèce	53	19

⁴³ Labour inspection and health and safety in the EU by David Walters, HesaMag #14 automne-hiver 2016

Hongrie	50	33
Irlande	40	25
Italie	33	16
Lettonie	62	81
Lituanie	43	27
Luxembourg	24	8
Malte	53	17
Pays-Bas	28	48
Pologne	49	45
Portugal	48	42
République tchèque	55	44
Roumanie	90	86
Royaume-Uni	49	45
Slovaquie	47	40
Slovénie	52	53
Suède	39	38
Moyenne des 28 États membres	51	37
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)		

Personnes de confiance

Au niveau européen

Ces agents, dont le rôle est d'apporter un soutien aux autres agents qui ont souffert de violence, d'intimidation ou de harcèlement sexuel, ne sont pas prévus par la législation européenne.

Au niveau national

Pourtant, des personnes de confiance sont bien présentes dans certains pays, en particulier aux Pays-Bas et en Belgique.

Accords collectifs négociés

Au niveau européen

Il existe également deux accords-cadres européens sur les risques psychosociaux que les partenaires sociaux – syndicats et employeurs – ont signés au niveau européen. Le premier, « l'accord-cadre sur le stress au travail » a été signé le 8 octobre 2004. Le second, « l'accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail » a été signé le 26 avril 2007.

L'accord européen sur le stress au travail définit son objectif comme tel : « repérer et prévenir ou gérer les problèmes liés au stress au travail », et établit clairement qu'il « ne s'agit pas de blâmer l'individu ». Il souligne le fait qu'il existe plusieurs manières de repérer le stress au travail et, une fois que le problème a été cerné, les mesures de prévention, d'élimination ou de limitation peuvent être à la fois collectives et/ou personnelles. Le rapport dresse la liste de mesures potentielles :

- clarifier les objectifs de l'organisme et le rôle des travailleurs ;
- assurer un soutien de la part des responsables qui soit adapté aux équipes de travail et aux collaborateurs individuels ;
- faire concorder les responsabilités et le pouvoir de décision sur son propre travail ;

- améliorer l'organisation du travail et les procédures de travail ; et
- améliorer les conditions et l'environnement de travail.

Le rapport propose également de dispenser aux responsables et aux travailleurs des formations sur le stress et la façon de le gérer ainsi que d'informer et de consulter les travailleurs et/ou leurs représentants à ce sujet.

L'accord européen sur le harcèlement et la violence au travail a pour but d'accroître la sensibilisation à cette problématique ainsi que sa compréhension par toutes les personnes concernées et de « fournir aux employeurs, aux travailleurs et à leurs représentants à tous les niveaux un cadre d'action pour repérer, prévenir et gérer les problèmes de harcèlement et de violence au travail ».

Il propose que les organismes aient une déclaration claire qui mentionne que « le harcèlement et la violence ne seront pas tolérés » ainsi que des procédures qui décrivent comment y faire face si la situation se présente. Ces procédures devraient comprendre la façon d'apporter du soutien aux victimes et les mesures à prendre contre les auteurs. L'accord appelle également à dispenser des formations adaptées tant pour les responsables que pour les travailleurs. Bien que la grande partie de l'accord concerne le harcèlement et la violence commis par des responsables ou d'autres employeurs, il indique également que « si nécessaire » ses clauses « peuvent être appliquées dans les cas de violence externe ».

Ces deux accords, qui ont été négociés dans le cadre juridique fourni par le traité de l'Union européenne (article 154 TFEU), doivent être mis en œuvre par les parties signataires (syndicats et employeurs) et leurs affiliés nationaux respectifs – plutôt qu'au travers d'une directive UE – et ont clairement eu un impact (voir ci-dessous).

Niveau national

En France, par exemple, les syndicats et les employeurs au niveau national ont conclu des accords interindustriels à la fois sur le stress et sur la violence et le harcèlement au travail. Ces deux accords sont beaucoup plus détaillés que les textes européens. À la demande des signataires, ces accords ont été fortement étendus par le gouvernement pour devenir contraignant pour tous les employeurs et tous les travailleurs. L'Italie a également mis en œuvre l'accord sur le stress, mais non celui sur la violence et le harcèlement, par le biais d'un accord interindustriel national qui reprend en grande partie la formulation du texte européen. Les clauses de cet accord ont ensuite été incorporées dans la législation italienne, ce pourquoi elle fait uniquement référence au stress.

Les accords ou recommandations au niveau national à des niveaux inférieurs ont également été signés en Espagne, en Grèce, en Roumanie, et en Slovénie (sur le stress) et en Espagne et au Luxembourg (sur la violence et le harcèlement). Dans d'autres pays, des accords sur le stress et sur la violence et le harcèlement ont été conclus au niveau sectoriel, mais il n'est pas toujours évident de savoir s'ils découlent directement des accords-cadres européens.

Des accords collectifs spécifiques aux administrations des gouvernements centraux ont été signés dans plusieurs pays dont l'Espagne (sur la violence en 2015), le Danemark (sur le stress en 2005 et sur la violence dans un « accord sur le bien-être » plus général (Trivselsaftale) en 2008), la France (sur les risques psychosociaux en 2013), l'Irlande (où une nouvelle politique sur la dignité au travail - une politique contre l'intimidation, le harcèlement moral et sexuel a été adoptée en 2015 et a remplacé un document antérieur adopté en 1999), les Pays-Bas (où une série de conventions sur la santé et la sécurité (arboconvenanten) ont

été conclues)et la Suède (sur le changement en 2010 et avec des améliorations dans le domaine de la violence et du harcèlement en 2016).

En outre, il existe des accords régionaux qui couvrent certaines parties des administrations des gouvernements centraux et abordent spécifiquement les risques psychosociaux.

Lutter contre les risques psychosociaux

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

Évaluer le risque

Comme pour tout autre risque, la première étape dans le cadre de la gestion des risques psychosociaux consiste à évaluer la nature des risques présents ainsi que leur fréquence et degré de gravité. Cela fait partie de l'obligation imposée aux employeurs par la directive-cadre et la législation qui la transpose au niveau national ainsi que par toute autre législation nationale qui aborde les risques psychosociaux de manière spécifique.

L'enquête ESENER indique qu'à travers l'UE, près des trois quarts (73 %) des lieux de travail au sein des administrations publiques effectuent régulièrement des évaluations des risques.⁴⁴ Ce pourcentage est légèrement moins élevé que dans l'économie dans son ensemble où il s'élève à 76 %.

La Lettonie, le Royaume-Uni et la Suède occupent les premières places du classement, à plus de 95 %, et la Grèce arrive dernière avec seulement 14 %. La deuxième question liée aux analyses de risques cherche à savoir si les analyses sont effectuées en interne, par un expert externe ou les deux. Les chiffres de l'enquête ESENER indiquent qu'en moyenne, dans l'UE, une part légèrement plus élevée d'évaluations est réalisée en interne (47 %) plutôt qu'en externe (40 %), tandis que les 13 % d'évaluations restantes sont effectuées à la fois en interne et en externe. Il y a toutefois dans ce domaine des différences considérables entre les États membres : des pays comme le Danemark (83 %), la Suède (83 %), le Royaume-Uni (75 %) et la France (74 %) réalisent majoritairement ces analyses en interne alors que la Slovaquie (87 %), la Croatie (78 %) et l'Espagne (78 %) les effectuent majoritairement en externe (voir Tableau 9).

Tableau 9 : Analyses de risques dans l'administration publique (%)

Pays	Proportion d'organismes qui effectuent régulièrement des analyses de risques	Où les analyses de risques sont-elles menées, sont-elles effectuées en interne ou en externe ?		
		En interne	Vis-à-vis de l'extérieur	Tant en interne qu'en externe, à parts égales
Allemagne	77	57	31	13
Autriche	54	54	27	19
Belgique	71	42	34	23
Bulgarie	88	16	71	12
Chypre	43	51	27	23
Croatie	58	12	78	10
Danemark	91	83	9	8

⁴⁴ La signification du mot « régulièrement » peut toutefois varier entre les différents pays. À la question « Quand la dernière analyse de risques a-t-elle été menée ? », 62 % des lieux de travail en Slovaquie ont répondu qu'elle datait de 2013 ou 2014 (en d'autres termes, approximativement dans l'année précédant l'enquête) contre 82 % en Italie.

	Proportion d'organismes qui effectuent régulièrement des analyses de risques	Où les analyses de risques sont-elles menées, sont-elles effectuées en interne ou en externe ?		
Pays		En interne	Vis-à-vis de l'extérieur	Tant en interne qu'en externe, à parts égales
Espagne	93	12	78	10
Estonie	80	65	27	8
Finlande	85	64	25	11
France	45	74	17	9
Grèce	14	45	47	8
Hongrie	64	19	74	7
Irlande	84	63	19	18
Italie	91	18	62	20
Lettonie	97	56	38	6
Lituanie	36	33	62	6
Luxembourg	30	67	16	17
Malte	56	44	35	21
Pays-Bas	79	57	27	16
Pologne	91	33	61	6
Portugal	63	20	69	11
République tchèque	73	29	53	18
Roumanie	77	39	56	5
Royaume-Uni	97	75	9	16
Slovaquie	42	34	55	11
Slovénie	93	7	87	6
Suède	96	83	4	13
Moyenne des 28 États membres	73	47	40	13
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)				

Cependant, ces chiffres concernent les analyses de risques générales et ne révèlent pas si elles incluent les risques psychosociaux. Afin d'analyser dans quelle mesure les risques psychosociaux sont inclus dans ces évaluations, l'enquête ESENER a cherché à savoir si deux problématiques potentiellement liées aux risques psychosociaux – à savoir les relations « supérieur-agent » et « les aspects organisationnels tels que l'organisation et les horaires de travail ainsi que les pauses » – étaient abordées outre les risques traditionnels tels que l'exposition au bruit, aux vibrations, au froid ou à la chaleur. Dans les administrations publiques, l'enquête a révélé que la majorité des analyses de risques effectuées dans toute l'UE ne tenaient pas compte de ces problématiques : en effet, 61 % des organismes ont intégré à leurs évaluations des risques les aspects organisationnels et 55 % d'entre eux ont tenu compte des relations superviseur-employé. (Ces chiffres relatifs à l'administration publique sont similaires à ceux enregistré dans l'économie dans son ensemble : environ deux tiers des organismes (65 %) intègrent les aspects organisationnels et un peu plus de la moitié (54 %) les relations superviseur-agent.)

Il existe toutefois des différences importantes entre les pays (voir Tableau 10) bien que les chiffres ne soient pas disponibles pour tous les États. Si l'on examine ces deux aspects ensemble, la Finlande, les Pays-Bas, la Bulgarie et le Royaume-Uni sont plus enclins à intégrer ces deux facteurs de risques psychosociaux à leurs

analyses de risques alors que la Grèce, la République tchèque et la Slovaquie sont les moins susceptibles de le faire.

Tableau 10 : Proportion d'analyses de risques régulières dans l'administration publique qui abordent ces problématiques (%)

	Aspects organisationnels (horaires de travail, pauses ou travail en shifts)	Relations supérieur-agent
Allemagne	58	46
Bulgarie	87	61
Danemark	63	75
Espagne	64	60
Estonie	62	30
Finlande	85	96
France	53	53
Grèce	47	29
Hongrie	65	56
Italie	53	50
Lettonie	72	60
Pays-Bas	80	83
Pologne	57	58
Portugal	64	63
République tchèque	50	28
Roumanie	62	58
Royaume-Uni	73	69
Slovaquie	54	28
Slovénie	69	58
Moyenne des 28 États membres	61	55
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)		

Passage de l'analyse à l'action

L'enquête ESENER présente des preuves selon lesquelles les organisations éprouvent davantage de difficultés à lutter contre les risques psychosociaux qu'à lutter contre les risques physiques. Il y était demandé aux organismes s'ils disposaient d'informations suffisantes et d'outils adaptés pour gérer efficacement les risques, tant psychosociaux que physiques, et les différences sont marquées. Alors que seul un nombre limité d'États membres déclarent manquer d'informations et d'outils pour lutter contre les risques physiques (par exemple, seulement 7 % pour les risques chimiques ou biologiques et 9 % pour le bruit), ils sont beaucoup plus nombreux à indiquer qu'ils manquent d'informations ou d'outils pour faire face aux risques psychosociaux (29 % en ce qui concerne la mauvaise communication ou la mauvaise coopération au sein de l'organisme, 27 % pour l'insécurité d'emploi, 25 % pour le manque d'influence des agents sur le rythme de travail ou les procédures, 23 % pour la discrimination et 21 % pour les contraintes de temps). Dans chaque cas, les pourcentages concernent uniquement les organismes qui ont dû faire face au risque concerné. Les organismes s'inquiètent légèrement moins des informations et outils à leur disposition en ce qui concerne deux risques psychosociaux : les heures de travail trop nombreuses ou horaires irréguliers, pour lesquels 19 % ont déclaré manquer d'informations et d'outils adéquats, et gérer des usagers difficiles, où ils sont 18 %.

L'administration publique semble confrontée à une difficulté particulière en ce qui concerne la gestion des risques psychosociaux. L'enquête ESENER a identifié quatre barrières qui entravent spécifiquement le progrès et a interrogé les organismes sur leur présence. Ces barrières sont : le manque de connaissance des responsables, le manque d'expertise ou de soutien spécialisé, le manque de connaissance du personnel et la réticence à parler de cette problématique. Dans tous ces domaines, le pourcentage d'organismes qui mentionnent ces difficultés est plus élevé dans l'administration publique que dans l'économie dans son ensemble, l'écart le plus important concernant le manque d'expertise ou de soutien spécialisé (voir Tableau 11). Dans tous les cas, les organismes ne devaient répondre aux questions relatives à ces barrières potentielles que si au moins un des risques psychosociaux était présent. Cela signifie que les réponses reflètent la position des organismes au sein desquels les employés sont exposés à des risques psychosociaux.

Tableau 11 : Proportion d'organismes qui constatent des difficultés spécifiques dans la lutte contre les risques psychosociaux (les réponses ne proviennent que des organismes où il existe au moins un risque psychosocial) (%)

	Tous secteurs confondus	Administration publique
Manque de connaissance des responsables	17	23
Manque d'expertise ou de soutien spécialisé	22	34
Manque de connaissance du personnel	26	29
Réticence à parler de cette problématique	30	37
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016		

Un bon indicateur du progrès dans la lutte contre les risques psychosociaux est de voir si l'organisme concerné dispose d'un plan d'action pour y faire face. L'enquête ESENER ne comporte pas précisément cette question mais il y est toutefois demandé si l'organisme dispose d'un plan d'action destiné à prévenir le stress lié au travail.

En moyenne, au sein des administrations publiques des pays de l'UE, à peine plus d'un quart (28 %) des organismes disposent d'un plan d'action à cet égard (voir Tableau 12). Cependant, ce pourcentage est moins élevé que celui de l'ensemble de l'économie où un tiers (33 %) des organismes dispose d'un plan d'action pour lutter contre le stress.

Il existe ici, comme dans d'autres domaines, de grandes différences entre les pays, le pourcentage variant entre 85 % au Royaume-Uni et 0 % en Lituanie et en Croatie. C'est toutefois l'écart considérable entre les trois premiers pays en tête du tableau (le Royaume-Uni avec ses 85 %, le Danemark et ses 80 %, et la Suède et ses 74 %) et les autres pays qui surprend le plus. En effet, en Irlande, qui se place en quatrième position, 48 % seulement des organismes disposent d'un tel plan d'action.

Tableau 12 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui n'ont aucun plan d'action relatif au stress (%)

Allemagne	12
Autriche	6
Belgique	40
Bulgarie	22
Chypre	24
Croatie	0
Danemark	80
Espagne	30
Estonie	5

Finlande	39
France	18
Grèce	4
Hongrie	15
Irlande	48
Italie	34
Lettonie	15
Lituanie	0
Luxembourg	14
Malte	35
Pays-Bas	25
Pologne	8
Portugal	5
République tchèque	6
Roumanie	35
Royaume-Uni	85
Slovaquie	17
Slovénie	38
Suède	74
Moyennes des 28 États membres	28
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Contacts avec des usagers difficiles

« Devoir gérer des clients, patients, élèves, etc. difficiles » a été reconnu par l'enquête ESENER comme le facteur de risques psychosociaux le plus fréquent dans l'administration publique et, malheureusement, les tensions avec les usagers peuvent parfois aboutir à des actes de violence et à des abus. L'enquête ESENER comporte donc la question de savoir s'il existe une procédure relative à la façon de traiter les éventuels cas de menaces, d'abus ou d'agressions de la part des usagers. Il faut toutefois noter que cette question n'était posée que quand l'interrogé avait spécifié que l'organisme devait effectivement gérer des usagers difficiles.

Dans l'UE, en moyenne, un peu plus de la moitié des lieux de travail (51 %) des administrations publiques qui font potentiellement face à cette menace a adopté une politique visant à gérer les actes de violence ainsi que les abus (voir Tableau 13). La moyenne de l'administration publique se situe légèrement en deçà de la moyenne européenne de l'économie dans son ensemble, qui s'élève à 55 %.

Il existe toutefois des différences considérables entre les différents pays en ce qui concerne l'étendue de la mise en œuvre de ce type de politique dans l'administration publique. Alors que les Pays-Bas (100 %), le Royaume-Uni (99 %), l'Irlande (85 %) et les trois pays nordiques (Suède – 96 %, Finlande – 85 % et Danemark 82 %) obtiennent tous des scores supérieurs à 80 %, le pourcentage d'organismes qui doivent gérer des usagers difficiles et qui ont mis en place une politique visant à traiter les menaces, les abus et les agressions s'élève à moins de 30 % dans sept pays. Il s'agit de la Lituanie, de l'Italie et de la Pologne (tous à 26 %), de la Grèce (25 %), du Portugal (21 %), de la Hongrie (15%) et de la Roumanie (14 %).

Tableau 13 : Proportion des organismes de l'administration publique où une procédure est en place pour faire face aux éventuels cas de menaces, d'abus ou d'agressions de la part de personnes externes* (%)

Allemagne	47
Autriche	33
Belgique	80
Bulgarie	33
Chypre	68

Croatie	71
Danemark	82
Espagne	60
Estonie	52
Finlande	85
France	45
Grèce	25
Hongrie	15
Irlande	85
Italie	26
Lettonie	40
Lituanie	26
Luxembourg	65
Malte	66
Pays-Bas	100
Pologne	26
Portugal	21
République tchèque	50
Roumanie	14
Royaume-Uni	99
Slovaquie	44
Slovénie	74
Suède	96
Moyenne des 28 États membres	51
* Question uniquement posée si l'organisme avait déclaré devoir gérer des usagers difficiles	
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Contraintes de temps et charge de travail

La pression horaire et la charge de travail excessive figurent en deuxième position en ce qui concerne les risques les plus fréquemment cités au sein des administrations publiques. L'enquête ESENER comprenait également la question de savoir si l'organisme avait réorganisé le travail au cours des trois dernières années « afin de réduire les exigences de l'employeur et la pression professionnelle » et, par conséquent, de prévenir les risques psychosociaux.

Dans l'administration publique, à travers l'UE, seulement un tiers des organismes (34 %) a répondu à cette question par l'affirmative. (Ce pourcentage est légèrement moins élevé que celui de l'ensemble de l'économie où 38 % des organismes ont déclaré avoir réorganisé le travail dans ce but.) Comme pour les autres mesures visant à éliminer ou réduire les facteurs de risques psychosociaux, il existe de grandes différences entre les pays. L'Irlande (73 %), Malte (68 %) et le Danemark (66 %) figurent en haut du tableau et la Bulgarie (16 %), la République tchèque (16 %), la Pologne (16 %), la Slovaquie (15 %) et la Lituanie (14 %) se trouvent en bas (voir Tableau 14).

Tableau 14 : Proportion d'organismes qui ont réorganisé le travail pour limiter les exigences professionnelles et la pression liée au travail au cours des trois dernières années (%)

Allemagne	42
Autriche	43
Belgique	46
Bulgarie	16
Chypre	44
Croatie	38

Danemark	66
Espagne	41
Estonie	25
Finlande	57
France	25
Grèce	19
Hongrie	36
Irlande	73
Italie	33
Lettonie	48
Lituanie	14
Luxembourg	49
Malte	68
Pays-Bas	30
Pologne	16
Portugal	30
République tchèque	16
Roumanie	23
Royaume-Uni	53
Slovaquie	15
Slovénie	27
Suède	55
Moyenne des 28 États membres	34
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Manque de communication et de coopération

Ce domaine concerne les tensions entre les employés, avec pour éventuelles conséquences l'intimidation et le harcèlement, ainsi que le manque de clarté et parfois les contradictions dans les demandes de l'organisme aux employés.

L'enquête ESENER comportait deux questions liées à ce domaine de risques psychosociaux. Il faut toutefois mentionner que ces questions concernaient davantage les relations avec les autres plutôt que la clarté de la communication interne de l'organisme. L'une des questions était de savoir si l'organisme avait mis en place une procédure pour lutter contre l'intimidation et le harcèlement au cours des trois dernières années ; l'autre était de savoir si une procédure de résolution de conflits avait été définie pendant la même période. Seule une minorité des interrogés de l'administration publique avait mis en place l'une des deux politiques. Dans toute l'UE, près de la moitié (47 %) disposait d'une procédure en matière d'intimidation et de harcèlement moral mais moins d'un tiers (31 %) avait établi une procédure de résolution de conflits au cours des trois dernières années. (Ces chiffres, qui concernent l'administration publique, sont identiques ou très similaires à ceux de l'ensemble des secteurs de l'économie où, dans toute l'UE, 47 % des organismes disposaient d'une procédure en matière d'intimidation et de harcèlement moral et 29 % avaient établi une procédure de résolution de conflits.)

Tout comme dans les autres domaines liés aux risques psychosociaux, des différences importantes entre les pays sont observables : les pays nordiques, l'Irlande et le Royaume-Uni, les Pays-Bas et Malte se situent en haut des deux tableaux alors que les pays d'Europe centrale et de l'Est – auquel s'ajoute le Portugal pour les procédures de résolution de conflits – obtiennent les moins bons scores (voir Tableau 15). L'écart entre le haut et le bas du classement dans le domaine de l'intimidation et du harcèlement dans l'administration

publique est considérable. Alors que tous (100 %) les organismes du Royaume-Uni et d'Irlande mentionnent avoir mis en place une telle politique, ainsi que 97 % des organismes en Finlande et 95 % en Suède, seuls 7 % des organismes lituaniens, 6 % des hongrois, 5 % des estoniens et 4 % des roumains sont dans ce cas.

Tableau 15 : Lutte contre les conflits relationnels

	Proportion d'organismes qui ont une procédure relative à l'intimidation et au harcèlement (%)	Proportion d'organismes qui ont mis en place une procédure de résolution de conflits au cours des trois dernières années (%)
Allemagne	37	19
Autriche	35	23
Belgique	93	58
Bulgarie	15	29
Chypre	32	48
Croatie	61	19
Danemark	74	47
Espagne	55	35
Estonie	5	15
Finlande	97	58
France	27	32
Grèce	10	21
Hongrie	6	20
Irlande	100	67
Italie	47	26
Lettonie	23	26
Lituanie	7	6
Luxembourg	57	27
Malte	87	53
Pays-Bas	92	49
Pologne	40	16
Portugal	13	8
République tchèque	21	21
Roumanie	4	39
Royaume-Uni	100	57
Slovaquie	14	21
Slovénie	81	23
Suède	95	56
Moyenne des 28 États membres	47	31
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)		

Heures trop nombreuses ou horaires irréguliers

Devoir travailler trop longtemps ou selon des horaires irréguliers peut constituer un facteur de risques psychosociaux, en particulier lorsque cela provoque un déséquilibre entre vie privée et vie professionnelle.

L'enquête ESENER comprenait la question de savoir si l'organisme était intervenu au cours des trois années précédentes dans les cas où des horaires de travail excessivement longs ou irréguliers étaient pratiqués. En moyenne, dans l'administration publique dans l'UE, 21 % des organismes sont intervenus pour cette raison. Ce pourcentage se situe en dessous de la moyenne de l'économie dans son ensemble, où 26 % des organismes de l'UE sont intervenus pour lutter contre les heures de travail trop nombreuses et les horaires irréguliers.

Tout comme pour de nombreux autres domaines, les différences entre les pays sont considérables : les pays nordiques et Malte occupant le haut du tableau (ce qui signifie un grand nombre d'interventions) et les pays

d'Europe centrale et de l'Est se situant en bas. Il faut ici souligner qu'il s'agit d'un domaine où l'Allemagne obtient un résultat relativement bon (voir Tableau 16).

Tableau 16 : Proportion des organismes de l'administration publique où une intervention a eu lieu au cours des trois dernières années en cas d'horaires de travail excessivement longs ou irréguliers.

Allemagne	35
Autriche	22
Belgique	26
Bulgarie	6
Chypre	34
Croatie	5
Danemark	49
Espagne	15
Estonie	6
Finlande	44
France	16
Grèce	14
Hongrie	16
Irlande	54
Italie	15
Lettonie	35
Lituanie	8
Luxembourg	24
Malte	50
Pays-Bas	23
Pologne	8
Portugal	12
République tchèque	11
Roumanie	15
Royaume-Uni	37
Slovaquie	10
Slovénie	4
Suède	48
Moyenne des 28 États membres	21
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Manque d'influence sur le rythme de travail, l'insécurité d'emploi et la discrimination

L'enquête ESENER n'a pas abordé les actions relatives à ces points.

Formation et autres formes de soutien

La formation est une partie essentielle de toute stratégie visant à lutter contre les risques psychosociaux. D'une part, elle peut être une partie importante de ce que l'on appelle les « actions de prévention primaire », qui visent à lutter contre les problèmes à la source en éliminant ou limitant les risques psychosociaux. Ces formations peuvent par exemple porter sur des méthodes de désamorçage de situations potentiellement violentes, sur le harcèlement ou encore la résolution de conflits au sein du personnel. D'autre part, la formation peut être une « action de prévention secondaire » proposée pour permettre aux

individus de mieux gérer les risques psychosociaux auxquels ils font déjà face. Il peut s'agir par exemple de formation sur la gestion du stress ou sur la gestion du temps.

L'enquête ESENER établit une distinction entre ces deux types de formations différents puisqu'elle n'interroge les organismes que sur le fait de dispenser ou non des formations à leurs employés sur « la manière de prévenir les risques psychosociaux tels que le stress ou l'intimidation ». En moyenne, dans l'administration publique dans l'UE, 41% des organismes dispensent des formations de ce type. Ce pourcentage est plus élevé que celui de l'économie dans son ensemble où 36% des organismes dispensent des formations visant à prévenir les risques psychosociaux.

Comme dans d'autres domaines liés aux risques psychosociaux, des différences considérables existent entre les pays : près des trois quarts des organismes (73 %) de l'administration publique britannique dispensent de telles formations, contre seulement 8 % des organismes croates. Il convient de noter que le classement est quelque peu inhabituel puisque la Pologne et la Slovaquie, qui obtiennent souvent de faibles résultats, se situent ici à un rang relativement élevé, soit respectivement 56 % et 55 %. Les pourcentages sont supérieurs à ceux du Danemark (54 %) et de la Finlande (51 %) (voir Tableau 17).

Tableau 17 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui dispensent des formations sur la prévention des risques psychosociaux (%)

Allemagne	35
Autriche	20
Belgique	41
Bulgarie	37
Chypre	40
Croatie	8
Danemark	54
Espagne	49
Estonie	41
Finlande	51
France	28
Grèce	13
Hongrie	21
Irlande	63
Italie	47
Lettonie	50
Lituanie	26
Luxembourg	39
Malte	39
Pays-Bas	54
Pologne	56
Portugal	25
République tchèque	21
Roumanie	37
Royaume-Uni	73
Slovaquie	38
Slovénie	55
Suède	57
Moyenne des 28 États membres	41
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Soutien personnalisé et confidentiel

Le soutien personnalisé et confidentiel peut être classé dans la catégorie des « actions de prévention tertiaire » qui visent à aider les individus qui ont déjà subi les effets de risques psychosociaux.

La question que pose l'enquête ESENER était de savoir si, au cours des trois dernières années, l'organisme avait fait appel à un « soutien personnalisé et confidentiel pour les employés ». La moyenne européenne de l'administration publique est de 40 %, légèrement au-dessus de la moyenne européenne de l'économie dans son ensemble, qui s'élève à 36 %.

Les pays où la proportion d'organismes qui apportent ce soutien est la plus importante sont les trois pays nordiques (tous au-dessus de 70 %) ainsi que l'Irlande (77 %), les Pays-Bas (67 %), le Royaume-Uni (63 %) et Malte (61 %), suivis de près par la Belgique (58 %) et l'Allemagne (56 %). La République tchèque, la Pologne et l'Italie, tous à 14 %, sont les trois pays les moins enclins à offrir un tel soutien.

Tableau 18 : Proportion d'organismes de l'administration publique qui ont procuré un soutien personnalisé et confidentiel au cours des trois dernières années (%)

Allemagne	56
Autriche	46
Belgique	58
Bulgarie	25
Chypre	45
Croatie	27
Danemark	73
Espagne	38
Estonie	24
Finlande	78
France	43
Grèce	28
Hongrie	27
Irlande	77
Italie	14
Lettonie	49
Lituanie	17
Luxembourg	41
Malte	61
Pays-Bas	67
Pologne	14
Portugal	20
République tchèque	14
Roumanie	25
Royaume-Uni	63
Slovaquie	18
Slovénie	22
Suède	75
Moyenne des 28 États membres	40
Source : ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basé sur le tableau de bord de l'enquête interactive)	

Vue d'ensemble sur les actions de lutte contre les risques psychosociaux

Cette section a pour but de donner une vue d'ensemble de ce que l'enquête ESENER indique sur les progrès réalisés en matière de lutte contre les risques psychosociaux dans l'administration publique. Elle se base sur les moyennes des 28 États membres de l'UE et ne reflète donc pas la situation au niveau national qui, comme la section suivante l'indique, varie considérablement.

Les analyses de risques générales sont courantes dans les administrations publiques puisque près de trois quarts des organismes les effectuent. Dans l'ensemble, la répartition entre les analyses internes et externes est globalement équitable, elles sont légèrement plus nombreuses à être effectuées en interne qu'en externe (47 % contre 40 %). Cependant, entre les deux tiers et la moitié seulement des analyses de risques de l'administration publique intègrent l'examen des facteurs psychosociaux, et seuls 40 % environ de tous les organismes de l'administration publique réalisent des analyses relatives aux risques psychosociaux.

Agir face aux risques psychosociaux est généralement considéré comme étant plus difficile que d'agir face aux risques physiques tels que le bruit ou les substances dangereuses et cela semble être particulièrement le cas dans l'administration publique. C'est peut-être la raison pour laquelle à peine plus d'un quart (28 %) des organismes de l'administration publique ont élaboré un plan d'action de lutte contre le stress, une étape qui est un bon indicateur du progrès réalisé.

Si l'on examine les facteurs de risques individuels, les progrès semblent avoir été plus importants dans la lutte contre l'intimidation et le harcèlement, puisque près de la moitié (47 %) des organismes ont établi une procédure en la matière. Environ un tiers des organismes (34 %) déclarent avoir réorganisé le travail afin de limiter la pression liée au travail et un pourcentage similaire (31 %) a mis en place des procédures de résolution de conflits. Toutefois, seulement un cinquième (21 %) des organismes sont intervenus afin de remédier aux heures de travail trop nombreuses et aux horaires irréguliers. Un progrès a été réalisé dans la lutte contre la violence occasionnée par des tiers et les menaces de violence, mais seule la moitié (51 %) des organismes où ce risque est présent a mis en place une politique à cet égard. (Ce pourcentage ne peut pas être comparé avec les autres pourcentages relatifs aux risques psychosociaux spécifiques étant donné que, contrairement à ceux-ci, il n'inclut que les organismes où la présence de ce risque avait été constatée.)

Des formations visant à prévenir les risques psychosociaux sont dispensées par 41 % des organismes des administrations publiques et un pourcentage similaire (40 %) apporte un soutien personnalisé et confidentiel aux travailleurs.

Différences nationales

Les 11 indicateurs distincts figurant dans cette partie du rapport montrent qu'il existe, selon les États de l'UE, des différences majeures dans la manière de lutter contre les risques psychosociaux. En général, les trois pays nordiques, l'Irlande et le Royaume-Uni, souvent rejoints par les Pays-Bas et Malte, sont en tête de liste dans la plupart des classements. Les pays d'Europe centrale et de l'Est, et parfois certains pays d'Europe du Sud, comptent généralement parmi les pays où les efforts menés sont les plus timides. L'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie occupent généralement le milieu des tableaux, bien que les organismes d'Espagne et d'Italie soient parmi les plus nombreux à effectuer régulièrement des analyses de risques et que l'Allemagne ait un pourcentage d'organismes qui sont intervenus face à des heures de travail trop nombreuses ou des horaires irréguliers plus élevé que la moyenne. Les tableaux permettent de voir où se situe chaque pays par rapport aux autres.