



Bien-être et santé et sécurité au travail (SST)
dans les administrations centrales : combattre
les risques psychosociaux au travail

GUIDE

Contents

Introduction des partenaires sociaux	5
Sommaire.....	7
Ampleur et impact des risques psychosociaux	7
Risques psychosociaux : le contexte de l'action	7
Action pratique	8
Bibliographie et sources d'information complémentaire.....	10
L'ampleur et l'impact des risques psychosociaux.....	11
Tableau 1 : Facteurs de risques psychosociaux présents dans l'établissement (% d'établissements, UE à 28).....	13
ENCADRÉ 1 : Espagne (INSHT) : Facteurs devant être considérés comme déterminants s'agissant de la présence de risques psychosociaux	14
Risques psychosociaux : le contexte de l'action.....	16
Protections légales.....	16
Quel soutien obtenir ?	18
Représentants des salariés	18
Syndicats :	18
Experts de la santé et la sécurité :	18
Inspecteurs du travail.....	19
Personnes de confiance :	19
Direction :.....	19
Conventions collectives négociées	19
ENCADRÉ 2 : Convention collective sur les risques psychosociaux dans le secteur public en France, 2013.....	21
ENCADRÉ 3 : Convention collective concernant la lutte contre la violence dans l'administration centrale en Espagne, 2015.....	22
ENCADRÉ 4 : La problématique hommes-femmes	22
Action pratique.....	26
L'approche générale	26
Dialogue social et participation des salariés	27
Évaluer les risques :.....	28
Passer de l'évaluation à l'action.....	32
Combattre les risques spécifiques.....	33
Gérer des clients/usagers difficiles ou vulnérables (violence et abus de tiers).....	33
Pression du temps et charge de travail.....	37

Manque de communication et de coopération.....	39
Les employés manquent d'influence sur les rythmes ou les processus de travail (y compris la description des tâches)	42
Insécurité de l'emploi (englobe les changements organisationnels et les licenciements collectifs)	44
Horaires longs ou irréguliers.....	46
Discrimination	47
Faire en sorte que la stratégie fonctionne.....	48
Former à la gestion du stress.....	49
Accompagner les victimes de risques psychosociaux.....	50
Références et sources d'informations.....	54
European material	54
National material	55
Belgium	55
France.....	55
Germany.....	56
Italy.....	56
Poland	56
Spain.....	56
UK.....	56

Introduction des partenaires sociaux

Le présent guide est publié par le Comité de dialogue social dans l'administration centrale, un organe qui rassemble des syndicats et des employeurs des administrations centrales de toute l'Europe.¹ Le comité souhaitait se pencher en particulier sur les risques psychosociaux dans l'administration centrale parce que ces risques sont probablement devenus la menace la plus grave pour la santé et le bien-être des salariés et des fonctionnaires. Des réorganisations à répétition, l'intensification du travail et le vieillissement démographique ont contribué à la détérioration de la situation. Ce guide s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large qui, comme le comité l'espère, contribuera à protéger tous ceux qui travaillent dans ce domaine.

De nombreux guides ont été publiés sur le thème des risques psychosociaux, mais celui-ci, élaboré avec le concours de Lionel Fulton, du Labour Research Department de Londres, est le premier guide européen destiné en particulier à l'administration centrale.

Il est le fruit d'un examen de l'état actuel de la recherche sur la question, des discussions de deux ateliers, à Madrid et Vilnius, et d'une grande conférence qui s'est tenue à Berlin. Il renferme aussi une série d'études de cas de situations réelles vécues dans l'administration centrale.

Le comité tient à remercier tous ceux qui ont apporté leur contribution à ce guide par les informations et le soutien qu'ils ont fournis. Nous sommes très reconnaissants à M. Fulton qui a su traduire en un langage simple des problématiques complexes. Nous voulons croire que ce guide, avec la recherche sur laquelle il s'appuie et sa courte vidéo, fournira de la matière pour la formation et le dialogue social, à l'intention de tous ceux qu'intéresse l'amélioration du bien-être au travail et qui souhaitent apporter leur contribution à une Europe sociale qui promeut les services publics dans l'intérêt de tous.

Britta Lejon, porte-parole de TUNED et Présidente de ST (Suède) & EUPAE France, DGAFP

Ce guide a été publié avec le soutien financier de l'Union européenne; celle-ci n'est pas responsable d'une quelconque utilisation qui serait faite des informations contenues dans cette publication.

¹ Le Comité de dialogue social dans l'administration centrale (SDC CGA) peut compter sur une représentation de tous les 28 États membres du côté des travailleurs (Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne - TUNED) par le biais de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), tandis que le camp patronal (European Union Public Administration Employers - EUPAE) compte 11 membres à part entière - Belgique, République tchèque, France, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni - et 6 observateurs - Autriche, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Malte et Portugal. (La FSESP assure le secrétariat de TUNED, nsalson@epsu.org; pour l'EUPAE, le projet est coordonné par la DGAFP, simon.loreal@finances.gouv.fr)

Sommaire

Ampleur et impact des risques psychosociaux

Les risques pour la santé des salariés lorsqu'ils sont au travail ont changé au cours des dernières décennies, davantage de personnes étant exposées à ce qu'on appelle les risques psychosociaux, c'est-à-dire des facteurs mentaux et sociaux qui affectent le bien-être. Une exposition prolongée à ces risques peut entraîner le stress, le burnout et la dépression, ainsi que des maladies cardiovasculaires et des troubles musculo-squelettiques chez la personne et être lourde de conséquences pour l'organisation qui l'emploie.

Partout en Europe, les organismes qui s'occupent de santé et de sécurité sont conscients de la nécessité de combattre ces risques, même s'ils sont classifiés différemment d'un pays à l'autre. Un exemple pris en Espagne montre comment le problème est abordé dans ce pays. À l'échelon européen, un rapport publié conjointement en 2014 par deux organismes européens, l'EU-OSHA et Eurofound, étudiait les facteurs jugés présenter des risques psychosociaux dans cinq registres différents : description des tâches, intensité du travail et autonomie professionnelle; aménagement du temps de travail et équilibre entre travail et vie privée; contexte social; et insécurité de l'emploi et évolution de carrière.

L'administration centrale n'est certainement pas exempte de risques psychosociaux et une autre étude de l'EU-OSHA portant sur sept facteurs de risque a conclu que, pour six de ces sept facteurs, l'administration publique présente des niveaux de risque supérieurs à la moyenne. La violence et les invectives des clients et usagers sont un risque particulier à l'administration centrale qui, par ailleurs, connaît des restructurations de grande ampleur depuis plusieurs années.

Risques psychosociaux : le contexte de l'action

La **législation européenne sur la santé et la sécurité** traite de manière implicite les risques psychosociaux. Cette législation s'applique à l'ensemble de l'Union européenne, mais la majorité des États membres sont allés plus loin en les mentionnant explicitement dans leurs législations nationales.

Il existe une série de **structures d'encadrement** traitant de ces risques; à savoir les représentants des salariés, les syndicats, les experts de la santé et la sécurité, les inspecteurs du travail, les personnes de confiance et la direction.

Des **conventions collectives** sur le stress et la violence et le harcèlement au travail ont été conclues à l'échelon européen et s'ajoutent aux accords nationaux ou locaux couvrant divers aspects des risques psychosociaux à l'échelon national. La convention signée en 2013 en France pour le secteur public est particulièrement digne d'attention.

Lorsqu'on étudie les risques psychosociaux, il est important de tenir compte de la proportion élevée de **femmes** employées dans l'administration centrale et du fait qu'elles sont plus exposées aux abus et au harcèlement que leurs collègues masculins. La violence familiale peut aussi déborder sur le lieu de travail, et des exemples fournis par l'Espagne et la Suède montrent comment ce problème peut être abordé.

Action pratique

L'approche globale

Pour s'attaquer aux risques psychosociaux, il est utile de s'y prendre dans le **cadre de la gestion du risque** traditionnelle, qui débute par une évaluation des risques en présence. Pour cela, trois niveaux d'intervention sont nécessaires : les interventions de premier niveau (éliminer ou réduire les risques à la source); les interventions de deuxième niveau (fournir aux personnes de meilleures stratégies pour faire face aux risques); et les interventions de troisième niveau (aider les personnes déjà affectées).

L'expérience montre que ces risques sont mieux traités en recourant au **dialogue social et en associant les salariés**, et un exemple venant de France montre comment cela peut être fait.

Évaluer les risques

Il existe un éventail d'outils disponibles pour **évaluer les risques psychosociaux** et des exemples pris en Espagne et en Belgique illustrent la manière dont cela s'est fait dans la pratique.

Toutefois, il faut être conscient qu'il semble plus difficile d'endiguer les risques psychosociaux que les risques physiques, ce qui est particulièrement vrai dans l'administration publique et souligne la nécessité d'un plan d'action fondé sur l'évaluation des risques pour disposer d'un niveau de soutien et de compétence approprié à une mise en œuvre efficace.

Combattre les risques spécifiques

La violence et les excès des tiers sont les risques psychosociaux les plus fréquemment cités dans l'administration publique, mais des mesures pratiques peuvent être mises en place pour y faire obstacle. Cela va d'un meilleur éclairage et une limitation de l'accès du public aux bâtiments à une formation du personnel pour désamorcer les situations dangereuses. Des exemples pris en Allemagne (sur l'aménagement des locaux et une nouvelle approche), en Italie (formation du personnel) et au Portugal (formation et autres éléments) montrent la manière dont le problème a été abordé.

La pression du temps et la charge de travail sont aussi un problème de taille. Un exemple belge, dans lequel les travailleurs ne sont plus tenus de comptabiliser leur temps, montre de quelle manière les salariés sont en mesure de décider seuls quand faire leur travail.

Les problèmes liés à un manque de **communication et de coopération** peuvent être la conséquence à la fois de tensions entre les salariés, qui débouchent sur des brimades et du harcèlement, ou d'un manque de clarté des objectifs de l'organisation ou d'instructions contradictoires. Le guide de conseils pratiques de la Commission européenne pour les employeurs donne des suggestions utiles sur la manière dont la direction peut s'assurer que sa communication avec le personnel fonctionne dans les deux sens et l'exemple de la fonction publique britannique illustre bien l'importance d'une bonne communication. D'autres exemples portent sur la mise en place d'une politique contre les brimades (Autriche), montrent comment la solution d'un cas particulier de brimade a permis d'améliorer l'ambiance de tout un lieu de travail (Lituanie) et comment les efforts consentis pour favoriser la compréhension entre collègues ont produit de bons résultats (Allemagne).

Le fait que les salariés n'aient aucune **influence sur les rythmes ou les processus de travail** peut être générateur de stress et leur donner plus d'influence dans ce domaine peut peser d'un grand poids.

L'exemple de la Finlande expose les mesures qui ont été prises pour donner davantage d'influence à une catégorie de personnel (les plus de 55 ans), et celui de l'Allemagne témoigne de l'autonomie laissée à des travailleurs effectuant un travail très éprouvant.

En tant que risque psychosocial, l'**insécurité de l'emploi** ne concerne pas seulement la perte d'emploi, mais aussi les grandes réorganisations. Il est important de procéder au changement de manière ouverte et en réduisant son impact sur l'activité quotidienne du personnel. Deux exemples, en France et en Allemagne, montrent l'utilisation faite de la technologie pour s'assurer que, lorsque des organisations déménagent, leur personnel ne se sente pas totalement déraciné.

S'agissant des **horaires longs et irréguliers**, un des principaux problèmes est qu'avec les nouvelles technologies, le personnel peut être considéré comme "disponible en permanence". En France, une nouvelle législation reconnaît le "droit de se déconnecter" et l'administration centrale allemande connaît déjà un cas dans lequel "le moins d'intrusion possible" dans le temps de loisir figure dans une convention locale.

La **discrimination** est plus rare que les autres facteurs de risque psychosocial, ce qui ne l'empêche pas d'avoir des conséquences graves. Un exemple pris au Royaume-Uni montre que non seulement l'élimination de la discrimination a été définie clairement en tant qu'objectif, mais aussi que les progrès en ce sens font l'objet d'un suivi.

Faire en sorte que la stratégie fonctionne

Parallèlement à la lutte contre les risques psychosociaux, les organisations doivent s'assurer que les mesures et les politiques qu'elles ont mises en place soient suivies d'effet. Une condition est d'avoir une communication efficace et l'exemple français décrit une stratégie inhabituelle et efficace pour faire passer le message auprès des salariés.

Former à la gestion du stress

La formation destinée à modifier la réaction de l'individu aux risques psychosociaux et à fournir aux salariés de meilleures stratégies pour y faire face est ce qu'il est convenu d'appeler une intervention de deuxième niveau. Cette démarche a été largement adoptée dans les administrations centrales d'Europe, et on en trouve des exemples au Luxembourg (gestion du stress et des émotions), en Belgique (formation à la pleine conscience pour la gestion) et en Hongrie (conseils pour une alimentation saine et le sport).

Accompagner les victimes de risques psychosociaux

Malgré les efforts consentis pour éliminer ou réduire les risques psychosociaux ou pour améliorer la capacité des personnes à y faire face, il peut arriver que certaines en soient affectées négativement, et les organisations doivent concevoir des mécanismes pour leur apporter aide et soutien. Ce sont là les interventions de troisième niveau. Certaines branches de l'administration centrale ont des programmes d'assistance aux salariés visant à la fois les problèmes directement liés au travail (comme les conflits avec des collègues ou la charge de travail) et d'autres problèmes de nature plus personnelle (comme les difficultés relationnelles). On trouve ainsi des programmes portant sur les problèmes de santé mentale (au Royaume-Uni), d'addiction (Allemagne) et des programmes de soutien psychologique et émotionnel à la personne (en Roumanie et en Allemagne).

Bibliographie et sources d'information complémentaire

Ce chapitre fournit des sources d'information utiles, accompagnées de brèves descriptions, à caractère européen pour la plupart, mais aussi des sources nationales.

L'ampleur et l'impact des risques psychosociaux

Les changements qu'a connus le travail au cours des dernières décennies, avec une diminution du nombre de personnes employées dans l'agriculture et l'industrie et une augmentation de leur nombre dans le secteur des services, se sont accompagnés d'une évolution des risques pour la sécurité et la santé des personnes au travail. De moins en moins d'individus sont exposés à des risques physiques associés à un travail manuel pénible ou à l'utilisation de substances dangereuses - quoique ces risques existent toujours - mais elles sont exposées en plus grand nombre à des risques tels que le stress, les brimades, le harcèlement et la violence, plus largement répandus dans le secteur des services.

Ces risques sont souvent qualifiés de "risques psychosociaux", une expression traduisant la conjugaison de facteurs mentaux et sociaux qui affectent la santé et le bien-être des travailleurs.

Un rapport publié en 2011 par un groupe d'experts pour le compte du ministère du Travail français définissait 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'agir avec le fonctionnement mental". Dans d'autres pays, les définitions diffèrent légèrement tandis que, dans certains, le terme risques psychosociaux est inaccoutumé.

Or, même si les définitions et la terminologie diffèrent, les conséquences dommageables que l'exposition à ces risques peut avoir pour l'individu - stress, burnout, maladies cardiovasculaires, troubles musculosquelettiques, dépression, voire suicide - sont connues dans l'Europe entière.²

Pour une organisation, l'impact peut prendre plusieurs formes : taux de maladies élevé, absentéisme, mauvais rendement et baisse de productivité, moral faible et risque d'accidents accru, forte rotation du personnel et difficultés de recrutement, plaintes des usagers, et aussi actions collectives et conflits internes, le tout engendrant une hausse des coûts et un risque de mauvaise réputation.

Pour la société prise dans son ensemble, une estimation publiée en 2014 par l'EU-OSHA (l'agence européenne pour la sécurité et la santé au travail) situait le coût du stress à 25,4 milliards € en 2013, et l'impact négatif puissant de l'exposition aux risques psychosociaux est également mis en évidence dans des études nationales. Au Royaume-Uni, le Health and Safety Executive a calculé que le stress, la dépression et l'anxiété constituaient en 2015-2016 la principale cause de pertes des journées de travail pour raison de santé liée au travail, représentant 11,7 des 30,4 millions de journées perdues au total (38 %). En Allemagne, le rapport 2015 sur la sécurité et la santé au travail (Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015), publié conjointement par le ministère du Travail et l'Institut fédéral

² Ce ne sont là que quelques-unes des conséquences que peuvent subir les individus affectés. On peut lire dans un rapport de l'EU-OSHA (l'agence européenne pour la sécurité et la santé au travail) : "...une exposition prolongée aux risques psychosociaux est associée à un vaste éventail de problèmes de santé mentale et physique, notamment l'anxiété, la dépression, des tentatives de suicide, des troubles de sommeil, des douleurs dans le dos, la fatigue chronique, des problèmes de digestion, des maladies auto-immunes, l'affaiblissement des fonctions immunitaires, des maladies cardio-vasculaires, l'élévation de la tension artérielle et des ulcères gastroduodénaux." Calcul des coûts du stress et des risques psychosociaux liés au travail - Analyse documentaire, EU-OSHA 2014

pour la sécurité et la santé au travail (BAuA), a calculé que les troubles psychologiques et comportementaux représentent 14,8 % des journées perdues, juste derrière les troubles musculo-squelettiques, qui sont souvent liés à des facteurs de risques psychosociaux représentant pour leur part 22 %.

En Europe, les pays ont adopté des démarches quelque peu différentes dans l'analyse des risques responsables de ces effets néfastes. La France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique par exemple parlent explicitement de facteurs de risques psychosociaux ("pression mentale" dans le cas de l'Allemagne), tandis que le Royaume-Uni, l'Italie et la Pologne évoquent des facteurs de stress ou stressseurs.

Des différences existent aussi dans la manière de définir et identifier les risques. En France par exemple, l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) dénombre six catégories de facteurs de risque :

- intensité et temps de travail;
- exigences émotionnelles (incluant la violence des tiers et l'obligation de cacher ses émotions);
- manque d'autonomie;
- rapports sociaux au travail dégradés;
- conflits de valeurs (faire un travail que l'on juge contraire à l'éthique, inutile ou préjudiciable), et
- insécurité de la situation de travail (inclut les risques de changement de la tâche ainsi que la peur de perdre son emploi).

Au Royaume-Uni, le Health and Safety Executive pointe principalement six domaines dans lesquels les problèmes peuvent être générateurs de stress au travail : les exigences, la maîtrise, le soutien, les relations, le rôle et le changement. Ce classement en catégories a aussi été adopté par l'institut italien de la santé et la sécurité INAIL. Son homologue portugais, la Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), identifie neuf facteurs de risque, dont les contraintes émotionnelles, l'accroissement de la charge de travail, les nouveaux (et plus précaires) types de contrats et les difficultés à concilier travail et vie privée et de famille, ainsi que le harcèlement et la violence au travail.

L'approche suivie en Espagne est légèrement différente. Le dernier guide détaillé en date sur les risques psychosociaux publié par l'institut national espagnol de la santé et la sécurité, INSHT, ne donne pas de liste des risques majeurs, mais l'outil d'analyse qu'il propose aux organisations pour déterminer si elles ont un problème dans ce domaine renferme une liste de neuf facteurs comparables à ceux identifiés ailleurs. Ils sont reproduits dans l'encadré 1 et comportent notamment la satisfaction quant au niveau de rémunération et à la participation des salariés à la prise de décision, ainsi que des sujets de préoccupation tels que l'autonomie et la charge de travail.

À l'échelon européen, un important rapport publié conjointement en 2014 par Eurofound (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail) et par l'EU-OSHA, analysait les facteurs jugés présenter des risques psychosociaux pour les travailleurs qu'il répartissait en cinq catégories :

- description des tâches;

- intensité du travail et autonomie fonctionnelle;
- aménagements du temps de travail et équilibre entre travail et vie privée;
- environnement social; et
- insécurité de l'emploi et évolution de carrière.

Or, que ces risques soient définis et catégorisés ou non, leur présence dans l'administration centrale est incontestable, comme l'a montré récemment une grande enquête de l'EU-OSHA. Il s'agit de la seconde Enquête européenne des entreprises sur les risques nouveaux et émergents (ESENER-2) datant de 2014. Elle examine la prévalence de sept facteurs de risques psychosociaux en Europe, les résultats étant ventilés entre industries ainsi que sur une base nationale. Elle aboutit à la conclusion que, non seulement les travailleurs de l'administration publique sont exposés à ces risques, mais aussi que, à une exception près, les horaires longs et irréguliers entraînent une exposition supérieure à la moyenne à ces risques psychosociaux dans les administrations publiques.

Ces chiffres portent sur l'administration publique dans son ensemble plutôt que sur l'administration centrale proprement dite, mais c'est ce dont on dispose de mieux.³

Tableau 1 : Facteurs de risques psychosociaux présents dans l'établissement (% d'établissements, UE à 28)		
	Administration publique	Tous
Être confronté à des clients, patients, élèves, etc. difficiles	68	58
Être pressé par le temps	49	43
Mauvaise communication ou coopération dans l'organisation	27	17
Pas d'influence des travailleurs sur leur rythme de travail ou sur les processus	19	13
Insécurité de l'emploi	19	15
Horaires de travail longs ou irréguliers	19	23
Discrimination fondée, par exemple, sur le sexe, l'âge ou l'ascendance ethnique	4	2
Source : ESENER-2		

Comme les chiffres l'indiquent, le risque le plus répandu dans l'administration publique, et signalé dans plus des deux tiers des établissements, est le fait d'"être confronté à des clients, patients, élèves, etc. difficiles". Dans le domaine de l'administration centrale, les clients difficiles sont des clients ou usagers qui peuvent aussi être vulnérables, ce qui pose incontestablement problème. Une étude française centrée sur des secteurs particuliers de l'administration centrale a constaté que, alors qu'un peu plus d'un quart (26,9 %) des travailleurs du privé connaissent des relations tendues avec le public, la proportion dépasse les trois quarts (75,7 %) lorsqu'il s'agit du personnel de la

³ Hélas, la ventilation entre industries de type standard utilisée par la plupart des statistiques européennes et nationales n'isole pas l'administration centrale, ce qui veut dire que les chiffres se rapportant à l'administration publique, à la défense et à la sécurité sociale sont les plus proches existants.

justice, la moitié (53,4 %) pour les personnels de la sécurité et de la défense, y compris la police, et se situe à 42,8% pour les agents des finances publiques.⁴

Dans les pires des cas, ces relations difficiles peut déboucher sur des excès et des violences et les exemples de telles situations dans l'administration centrale abondent, que ce soit dans les prisons ou les agences pour l'emploi, dans les organes chargés de l'application des lois ou près de l'administration fiscale. Les services des impôts britanniques, le HMRC, ont dénombré 383 cas de violences et d'insultes en 2015-2016 et au DWP, le ministère du Travail et des pensions, compétent pour la plupart des prestations sociales au Royaume-Uni, il y a eu 33.115 cas d'insultes et menaces en 2013-2014 et 637 agressions proprement dites. En Espagne, le personnel pénitentiaire a fait l'objet de 424 agressions en 2013, tandis que les statistiques des services pénitentiaires du Royaume-Uni sont encore plus alarmantes, les agressions sur le personnel ayant plus que doublé, passant de 710 au deuxième trimestre 2010 à 1.724, et le nombre des agressions graves triplant au cours de la même période, de 64 à 209.

Un autre sujet de préoccupation propre à l'administration centrale est la restructuration, laquelle a une incidence sur la manière de faire le travail et les relations avec les collègues, ainsi que sur les perspectives de carrière. La restructuration est un fait généralisé dans l'administration centrale depuis quelques années, presque tous les gouvernements cherchant à modifier l'offre de services et à réduire les budgets qu'ils y consacrent.

En Irlande par exemple, le Civil Service Renewal Plan, lancé en octobre 2014, est décrit comme représentant "une nouvelle vision et un changement d'orientation fondamental pour la fonction publique". En France, le gouvernement s'est attelé en 2012 à ce qu'il appelle "une transformation de l'organisation et du fonctionnement des services de l'État". En Roumanie, le gouvernement procède à une "réforme de l'administration publique centrale visant à accroître l'efficacité, la performance et la stabilité du cadre de politique publique". En outre, des centaines de milliers d'emplois dans l'administration centrale ont disparu en Europe, 106.000 pour le seul Royaume-Uni entre 2009 et 2016, tandis que dans certains pays, ceux qui travaillent dans l'administration centrale sont de plus en plus des temporaires ou des intérimaires ou sont engagés sous l'une ou l'autre forme de contrat précaire.

Dans l'étude française évoquée plus haut, la proportion de salariés mentionnant une restructuration ou un déménagement au cours des douze mois précédents est de 13,6 % dans le privé et 14,8 % dans le secteur public en général, mais qui monte à 22,9 % dans les finances publiques et 19,1 % dans la sécurité et la défense. (Elle est inférieure à la moyenne dans la justice, avec 6,3 %)

ENCADRÉ 1 : Espagne (INSHT) : Facteurs devant être considérés comme déterminants s'agissant de la présence de risques psychosociaux

- **Durée du travail** - notamment horaires asociaux et équilibre travail/vie privée.
- **Autonomie** :
 - Par rapport au temps de travail - notamment la possibilité de prendre des pauses;
 - Dans la prise de décision - notamment sur la manière d'organiser le travail.

⁴ Coutrot, T., Davie, E., Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, Dares Analyses n°102, décembre 2014 and 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.

- **Charge de travail :**
 - Contraintes de temps;
 - Degré de concentration - notamment l'impact des interruptions;
 - Quantité et difficulté du travail.
- **Contraintes psychologiques :**
 - Contraintes intellectuelles - notamment la nécessité de prendre l'initiative ou d'être créatif;
 - Contraintes émotionnelles - notamment le fait de traiter avec des personnes, la nécessité pour les travailleurs de cacher leurs émotions et l'exposition à des situations déclenchant une réaction émotionnelle.
- **Variété et contenu du travail** - notamment si le travail est routinier ou non, s'il a du sens et s'il est reconnu par les supérieurs, les collègues, les clients et la famille.
- **Participation/supervision** - notamment si le travailleur est impliqué dans de nouvelles évolutions, comme par exemple de nouvelles façons de travailler ou l'arrivée de nouveaux salariés, et le degré de supervision par exemple sur la manière de travailler ou la qualité du travail.
- **Intéressement/rétribution du travailleur** - notamment la possibilité de promotions ou d'une évolution de carrière et la satisfaction quant au niveau de rémunération.
- **Particularités du rôle :**
 - Clarté du rôle - les tâches et responsabilités du travailleur sont clairement définies ou non;
 - Rôle générateur de conflits - notamment lorsque des objectifs irréalistes sont imposés au travailleur, qu'il reçoit des instructions contradictoires ou est confronté à des dilemmes moraux.
- **Relations sociales et soutien** - notamment le degré de soutien apporté par diverses sources, l'exposition à des conflits entre personnes, à la violence physique comme psychologique, au harcèlement sexuel et à la discrimination.

Ces facteurs sont ceux auquel fait appel l'outil (appelé FPSICO) utilisé par l'institut national espagnol de la santé et la sécurité, INSHT, pour évaluer la présence de risques psychosociaux. Il faut toutefois souligner qu'il ne s'agit pas de la seule méthode d'évaluation des risques psychosociaux utilisée en Espagne. Beaucoup d'organisations utilisent l'outil d'analyse CoPsoQ ISTAS 21, qui a la préférence du syndicat CC.OO.

Risques psychosociaux : le contexte de l'action

Ce chapitre cerne le contexte dans lequel peut s'inscrire l'action à mener contre les risques psychosociaux, en énonçant les protections légales en vigueur, l'éventail du soutien institutionnel existant et les conventions collectives qui ont été signées.

Protections légales

Dans tous les États de l'Union européenne, la santé et la sécurité au travail constituent un droit fondamental. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule que "Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité" (article 31). Il existe en outre un corpus législatif européen sur la santé et la sécurité centré sur ce qu'on appelle la Directive cadre 89/391/CEE.

Celle-ci stipule en son article 5(1) que "l'employeur est obligé d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail", ce qui englobe les risques psychosociaux. Elle impose aussi aux employeurs une série d'obligations, notamment celle de procéder à des évaluations des risques, de dispenser une formation à la santé et la sécurité et d'informer et consulter les travailleurs et leurs représentants.

Cela signifie que, même s'il n'existe pas de directive spécifique pour les risques psychosociaux, comme il en existe pour le bruit par exemple, ces risques sont couverts de manière implicite par le droit européen et que les organisations ont l'obligation de s'attaquer au problème.

Tous les États membres de l'Union européenne ayant transposé la Directive cadre dans leurs législations nationales, les risques psychosociaux sont implicitement couverts par celles-ci. À titre d'exemple, l'inspection du travail espagnole (ITSS) le précise explicitement dans son guide sur les risques psychosociaux. Elle convient qu'il n'existe pas de législation spécifique espagnole sur ces risques mais précise qu'ils sont englobés de manière implicite dans la loi sur la prévention des risques (Ley 31/1995), le principal texte de loi régissant la santé et la sécurité en Espagne, par lequel la Directive cadre est mise en application.

Cependant, une majorité d'États membres sont allés plus loin et ont inscrit dans leur législation nationale en matière de santé et de sécurité une référence explicite aux risques psychosociaux ou à certains de leurs aspects.

En tout, 19 États membres ont des législations comportant cette référence explicite. Ce sont l'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la Suède.

Dans certains cas, comme ceux de la Lettonie et de Malte, cette mention se limite au simple ajout des risques psychosociaux à la liste d'autres risques à prendre en compte. Dans d'autres, seuls certains risques psychosociaux particuliers sont mentionnés, comme la législation française qui cite le harcèlement et le comportement sexiste, le stress dans la législation italienne, le harcèlement dans la législation luxembourgeoise et la brimade dans la législation polonaise. (Ces références viennent s'ajouter aux législations que les États membres ont adoptées pour lutter contre le

harcèlement lié au sexe, à la religion, à l'inclination sexuelle, à l'âge, au handicap et à l'ascendance ethnique - voir plus loin.)

Toutefois, dans la plupart des cas, la législation est plus détaillée lorsqu'elle traite des risques psychosociaux et donne souvent une définition des facteurs de risque impliqués. La législation belge par exemple définit les risques psychosociaux comme étant "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".

Dans plusieurs pays, une législation prêtant plus d'attention aux risques psychosociaux n'a été promulguée que récemment. En Belgique, la loi a été modifiée en 2014 par de nouveaux textes des 28 février et 28 mars et un décret royal du 10 avril. En Allemagne aussi le changement est récent. La loi sur la sécurité et la santé au travail (ArbSchG) a été amendée en octobre 2013 et mentionne maintenant de façon explicite la nécessité d'organiser le travail d'une manière qui, dans la mesure du possible, évite les risques mentaux et physiques pour la santé (§ 4), et ajoute les risques psychosociaux au travail ("psychische Belastungen bei der Arbeit") à la liste des problèmes à prendre en compte pour la réalisation d'une évaluation des risques (§ 5). Au Luxembourg, une nouvelle loi est actuellement en cours d'élaboration; elle apportera notamment une meilleure protection aux fonctionnaires affectés de manière négative par des facteurs de risques psychosociaux.

Cependant, il est important de souligner que même dans les pays où la législation nationale ne comporte aucune mention des risques psychosociaux, ceux-ci sont néanmoins couverts par la législation nationale transposant la Directive cadre.

En plus de la législation sur la santé et la sécurité proprement dite, la loi peut contribuer d'autres manières à la lutte contre les risques psychosociaux

C'est le cas lorsque ce sont le harcèlement ou la discrimination qui posent problème. La Directive (refonte) sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans le marché du travail (2006/54/CE) et les deux directives européennes anti-discrimination traitant de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle (2000/78/CE) et de la race ou de l'origine ethnique (2000/43/CE) portent toutes sur la discrimination et comportent des articles sur le harcèlement. Toutes trois ont été transposées dans les législations nationales de tous les États membres de sorte que, s'il apparaît que le harcèlement ou la discrimination est lié à l'une ou l'autre des caractéristiques visées par ces directives, les personnes concernées peuvent avoir une voie de recours légal.

Certains pays ont aussi une législation à caractère plus général interdisant les brimades et le harcèlement au travail, que les individus concernés soient ou non protégés par une loi sur l'égalité ou anti-discrimination. En Espagne, par exemple, le délit de harcèlement au travail (acoso laboral) relève du code pénal (article 173.1.II) depuis 2012 et des peines de prison ont été prononcées. Au Portugal, le code du travail (article 29) ainsi que la loi générale sur le travail dans la fonction publique (LGTFP) interdisent le harcèlement.

Le droit pénal peut aussi être invoqué contre les auteurs d'actes de violence et, dans certains cas, les victimes peuvent avoir droit à des dommages-intérêts des auteurs de ces agressions. (En Allemagne, une loi promulguée en 2016 élargit les droits des fonctionnaires dans ce domaine. Elle prévoit que, dans certains cas où des fonctionnaires ont obtenu des dommages-intérêts à la suite d'une agression et où l'auteur des faits n'a pas les moyens de payer, c'est l'État qui se substitue à lui.⁵)

Action : trouvez quelles sont les dispositions légales dans votre pays en interrogeant votre syndicat, votre représentant des salariés, le service des ressources humaines ou le spécialiste de la santé et la sécurité. Mais n'oubliez pas que, même si les risques psychosociaux ne sont pas nommément cités, ils n'en sont pas moins couverts par la législation nationale sur la santé et la sécurité mettant en application la Directive cadre. En outre, il peut y avoir d'autres textes de loi offrant d'autres possibilités pour lutter contre la violence, le harcèlement et la discrimination.

Quel soutien obtenir ?

Il existe dans tous les pays des structures et des personnes qui sont là pour aider les salariés et les organisations à lutter contre les risques psychosociaux. Ce sont notamment les représentants des salariés, les syndicats, les experts de la santé et la sécurité, les inspecteurs du travail, etc. Toutefois, la manière dont ce soutien est organisé diffère sensiblement d'un pays à l'autre et il n'est pas possible d'expliquer dans ce guide le fonctionnement de tous ces systèmes nationaux. Ce chapitre se limite donc à énoncer les différents types de soutien existants.

Représentants des salariés : La Directive cadre dispose que "les employeurs consultent les travailleurs et/ou leurs représentants et permettent leur participation dans le cadre de toutes des questions touchant à la sécurité et à la santé au travail" (article 11). Cependant, les modalités précises de cette disposition sont laissées à la législation nationale. Le modèle le plus fréquemment utilisé est celui combinant des représentants de santé et de sécurité des travailleurs, dotés d'attributions spécifiques, avec un comité paritaire salariés/employeur de sécurité et d'hygiène. Toutefois, certains pays n'ont que des représentants de santé et de sécurité des travailleurs tandis que d'autres n'ont que des comités paritaires. Dans certains pays aussi, les questions de santé et de sécurité sont essentiellement traitées par les structures de représentation normales, le comité d'entreprise, le conseil du personnel ou un de ses comités. Quelle que soit l'organisation du système, les représentants des salariés peuvent constituer une source d'information sur les risques psychosociaux; ils connaissent la situation au sein de l'établissement et, surtout, ils ont le droit légal d'intenter une action dans certaines circonstances.

Syndicats : Dans certains pays, les syndicats et les délégués syndicaux du personnel ont des prérogatives spécifiques en matière de santé et de sécurité. Or, même lorsque ce n'est pas le cas, les syndicats disposent d'un savoir et d'une expérience sur la question des risques psychosociaux et peuvent apporter une aide. Ils peuvent aussi négocier des conventions collectives sur la manière de traiter ces risques (voir page 00).

Experts de la santé et la sécurité : La Directive cadre dispose 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" et, s'il n'existe dans l'entreprise

⁵ 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 octobre 2016).

aucun salarié ayant les compétences pour assurer ces fonctions, l'employeur peut "faire appel à des compétences (personnes ou services) extérieures à l'entreprise". La manière dont ces dispositions sont mises en œuvre diffère fortement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, les grands employeurs sont tenus de mettre en place un service interne de la santé professionnelle tandis que, dans d'autres, les règles sont beaucoup moins contraignantes. Certains mettent l'accent sur le rôle du médecin d'entreprise et, dans d'autres, le rôle de la médecine du travail est beaucoup plus limité. Quoi qu'il en soit, il faut qu'il y ait toujours quelqu'un doté d'un rôle spécifique en matière de santé et de sécurité.

Inspecteurs du travail : Tous les États membres de l'Union européenne ont un système d'inspection du travail quoique, une fois encore, d'importantes différences existent dans leur fonctionnement, certains donnant la préférence à des inspections de type généraliste tandis que d'autres ont des services spécialisés. On note aussi des différences dans les moyens dont ils disposent et, par conséquent, dans la fréquence des inspections. S'agissant de l'administration publique, les chiffres de l'EU-OSHA montrent que la proportion des établissements inspectés au cours des trois dernières années va du simple au décuple, avec 86 % en Roumanie et 8 % aux Pays-Bas.

Personnes de confiance : Ces salariés, dont le rôle consiste à fournir un soutien à leurs collègues ayant subi des violences, des brimades ou un harcèlement sexuel, ne sont pas pris en compte dans le droit européen. On en trouve cependant dans certains pays, aux Pays-Bas et en Belgique notamment.

Direction : La dernière source de soutien possible est la direction elle-même puisque, indépendamment de la désignation d'experts de la santé et la sécurité, c'est l'employeur qui assume en finale la responsabilité de la santé et de la sécurité de ses salariées et salariés. Dans certains cas, c'est le supérieur direct qui peut assurer ce soutien; dans d'autres, ce sera la haute direction. Souvent, le département des ressources humaines aura un rôle spécifique et, quand les choses fonctionnent bien, les responsabilités sont clairement définies, de même que les situations. (Voir le cas du ministère français de l'Intérieur par exemple, en page 39).

Action : déterminez avec précision quels sont les réseaux de soutien en présence sur votre lieu de travail. Trouvez qui fait quoi et les interactions entre eux.

Conventions collectives négociées

Il existe dans de nombreux pays des conventions collectives sur les risques psychosociaux négociées par les employeurs et les syndicats. Elles peuvent constituer la base d'une action concertée entre les représentants des travailleurs et de la direction au niveau national.

Souvent, ces conventions nationales ont été négociées à la suite de ce qu'on appelle les Accords-cadres sur les risques psychosociaux conclus, à l'échelon européen, entre les syndicats et les employeurs, c'est-à-dire les partenaires sociaux. Le premier, appelé "Accord-cadre sur le stress au travail", a été signé le 8 octobre 2004. Le second, l'"Accord-cadre européen sur la violence et le harcèlement au travail", a été signé le 26 avril 2007.

L'Accord-cadre sur le stress au travail annonce que son but est "de détecter et de prévenir ou de gérer les problèmes de stress au travail" et précise que "son but n'est pas de culpabiliser l'individu". Il souligne qu'il existe plusieurs manières d'identifier le stress au travail et que, cela fait, les mesures

visant à le prévenir, l'éliminer ou le réduire peuvent être à la fois collectives et/ou individuelles. Il dresse une liste des mesures pouvant être prises :

- clarifier les objectifs de l'entreprise et le rôle de chaque travailleur;
- soutien adéquat de la direction aux individus et aux équipes;
- une bonne adéquation entre responsabilité et contrôle sur le travail;
- améliorer l'organisation du travail et les processus; et
- améliorer les conditions et l'environnement de travail

Il propose aussi de former les managers et les travailleurs à la compréhension du stress et à la manière d'y faire face et d'informer et consulter les travailleurs et/ou leurs représentants sur la question.

L'Accord-cadre européen sur la violence et le harcèlement au travail a pour but de sensibiliser à ce problème et d'en améliorer la compréhension et "de fournir aux employeurs, aux travailleurs et à leurs représentants à tous les niveaux un cadre proposant des actions concrètes pour reconnaître, prévenir et gérer les situations de harcèlement et de violence sur le lieu de travail".

Il propose que les organisations rédigent une déclaration précise indiquant que "le harcèlement et la violence ne sont pas tolérés en leur sein" et spécifient les procédures à suivre en cas d'incidents. Elles doivent prévoir un soutien aux victimes et des mesures appropriées à l'égard des auteurs de ces actes. L'accord préconise aussi une formation adéquate des cadres et des travailleurs. Bien qu'il vise en grande partie le harcèlement et la violence du fait de cadres ou autres employeurs, l'accord dispose aussi que, "le cas échéant", ses dispositions "peuvent être appliquées aux cas de violence externe".

Ces deux accords, qui ont été négociés dans le cadre juridique institué par le Traité de l'Union européenne (article 154 du TFUE), doivent être mis en œuvre par les parties signataires (syndicats et employeurs) et leurs affiliés nationaux respectifs, plutôt que par le biais d'une directive européenne, et ils ont clairement eu une incidence sur la négociation.

En France par exemple, les syndicats et les employeurs ont signé au niveau national des accords interprofessionnels sur le stress ainsi que sur la violence et le harcèlement au travail qui sont tous deux beaucoup plus détaillés que les textes européens. À la demande des signataires, ces accords ont par la suite été avalisés par le gouvernement, devenant ainsi contraignants pour tous les employeurs et travailleurs. L'Italie a elle aussi appliqué l'accord sur le stress, mais pas celui sur la violence et le harcèlement, par le biais d'un accord interprofessionnel national qui reprend dans une large mesure le libellé du texte européen. Les dispositions de cet accord ont ensuite été intégrées dans la législation nationale, ce qui explique pourquoi la loi ne mentionne que le stress (voir page 10).

Des accords nationaux ou des recommandations de niveau national adressées aux négociateurs des échelons inférieurs ont aussi été adoptés en Grèce, en Roumanie, en Espagne et en Slovénie (sur le stress), et au Luxembourg et en Espagne (violence et harcèlement). D'autres pays ont des accords de branche à la fois sur le stress, la violence et le harcèlement, bien qu'il n'apparaisse pas toujours clairement s'ils sont ou non une émanation directe des accords-cadres européens.

Des conventions collectives s'appliquant spécifiquement à l'administration centrale ont été signées dans plusieurs pays, dont le Danemark (sur le stress en 2005 et sur la violence dans le cadre d'un accord plus large sur le bien-être (Trivselsaftale) en 2008), en France (sur les risques psychosociaux en 2013 - voir l'encadré 2), en Irlande (où une nouvelle politique intitulée Dignité au travail -

Politique contre la brimade, le harcèlement et le harcèlement sexuel a été adoptée en 2015 en remplacement d'un document précédent de 1999), aux Pays-Bas (où ont été signées plusieurs conventions (arboconvenanten) sur la santé et la sécurité), en Espagne (sur la violence en 2015 - voir l'encadré 3), et en 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 locaux portant sur des composantes de l'administration centrale et sur des risques psychosociaux particuliers (voir, par exemple, l'accord du ministère de l'Intérieur allemand (BMI) sur les transferts de personnel, page 36).

Même lorsque de tels accords sont absents à l'échelon national, il existe des accords européens sur le stress et la violence et le harcèlement. (L'accord européen sur la violence inclut les "cas de violence externe".)

Action : trouvez quelles sont les conventions collectives en vigueur dans votre pays et sur votre lieu de travail. Voyez si les deux accords européens pourraient s'avérer utiles et promouvez leur mise en application.

ENCADRÉ 2 : Convention collective sur les risques psychosociaux dans le secteur public en France, 2013

Le 22 octobre 2013, les employeurs et les syndicats du secteur public ont signé une convention collective de portée large relative à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique. Ce document qui couvre les trois composantes de la fonction publique en France - l'administration centrale (y compris les enseignants), l'administration locale et le secteur hospitalier - a pour but de mettre en œuvre les obligations générales en matière de santé et de sécurité imposées par la loi d'une manière plus spécifique s'agissant des risques psychosociaux dans le secteur public.

Il définit cinq axes d'intervention :

- Mise en œuvre des plans de prévention des risques psychosociaux :
 - par la réalisation par chaque employeur public d'une évaluation des risques et d'un plan pour leur élimination ou leur réduction; et
 - par la formation spécialisée du Conseil commun de la fonction publique qui recevra des rapports annuels sur l'état de la situation;
- Appui à la réalisation de ces actions :
 - par la production de matériels spécialisés;
 - par la formation;
 - par la mise à disposition d'un personnel suffisant;
 - par un soutien particulier à l'encadrement; et
 - par la diffusion d'une culture de prévention;
- Évaluation du travail réalisé :
 - par la définition de critères de réussite;
- Mise en œuvre d'un plan d'action national; et
- Mise en place d'une commission de suivi des signataires.

Cet accord comporte aussi une annexe portant sur le renforcement des membres et secrétaires des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en termes de temps libre, de formation et de droits plus généraux. À titre d'exemple, pour un comité couvrant 500 à 1.499

agents, chaque membre a 5 jours par an et le secrétaire 6,5 jours. Une autre annexe donne aux services de médecine du travail des moyens supplémentaires pour accomplir leur mission.

ENCADRÉ 3 : Convention collective concernant la lutte contre la violence dans l'administration centrale en Espagne, 2015

Le 30 juillet 2015, la direction et les syndicats représentant une majorité des travailleurs de l'administration centrale ont signé une convention collective relative aux mesures à prendre contre la violence. Cette convention, qui traite uniquement de la violence venant de l'extérieur, mais pas de la violence ou des menaces émanant d'autres membres du personnel, porte sur les invectives, les menaces et la diffamation, ainsi que sur la contrainte et l'agression physique.

Elle prévoit une procédure de recours qui s'inspire largement des recommandations de l'Institut national de la santé et la sécurité, l'INSHT. Cette procédure comporte plusieurs étapes :

- une analyse et une évaluation de la situation - en examinant par exemple des incidents antérieurs, ainsi que les causes possibles de la violence, comme les longues files d'attente ou les locaux inadaptés; et
- une stratégie de prévention et de réaction portant sur les éléments suivants :
 - action à prendre avant un incident - comme l'amélioration de l'éclairage ou du mobilier;
 - action à prendre pendant un incident - par exemple rester calme et informer d'autres collègues et les supérieurs; et
 - action à prendre après un incident - comme le soutien à la victime, à la fois psychologique et pratique.

Cette convention s'applique à toutes les composantes de l'administration centrale (Administración General del Estado – AGE) et aux organismes qui en dépendent, à l'exception du service pénitentiaire et des institutions connexes. Elle prévoit d'évaluer la possibilité d'élaborer des règlements particuliers pour les prisons, sur la base de la convention, mais aucun n'avait été adopté au début de 2017.

ENCADRÉ 4 : La problématique hommes-femmes

Les femmes représentent une part élevée du personnel de l'administration centrale. En 2015, pour l'ensemble de l'Union européenne, 47% des agents de l'administration publique, de la défense et de la sécurité sociale obligatoire étaient des femmes, quoique les chiffres varient fortement entre plus de la moitié dans les pays baltes et nordiques (la Lituanie a la proportion la plus forte avec 58%) et près d'un tiers dans certains pays d'Europe méridionale (l'Italie a le pourcentage le plus faible avec 33%) (chiffres Eurostat). La défense mise à part, on voit clairement que, dans de nombreux pays, la majorité des personnes employées dans l'administration centrale sont des femmes.

Au Royaume-Uni par exemple, en mars 2016, 54% de tous les agents de la fonction publique étaient des femmes⁶, tandis qu'en France, en 2014, les femmes représentaient 55% de la fonction publique de l'État (FPE), laquelle englobe les enseignants et les forces armées.⁷ Au Portugal, la proportion de

⁶ Civil Service Statistics: 2016

⁷ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2016

femmes dans l'administration centrale était de 62,2% en décembre 2016.⁸ En Espagne, alors que les hommes sont deux fois plus nombreux que les femmes dans l'administration civile à l'échelon national, la proportion s'inverse si l'on retire le ministère de l'Intérieur dont dépendent deux corps de police où les hommes sont largement majoritaires, les femmes représentant alors un peu plus de la moitié du total (53%).⁹

Il faut donc, pour l'examen de la prise en charge des risques psychosociaux dans l'administration centrale, prendre en compte la problématique hommes-femmes et se demander si les femmes et les hommes sont affectés de la même manière par les risques psychosociaux.

Une différence qui apparaît clairement entre les hommes et les femmes est que ces dernières risquent plus que les hommes de faire l'objet de ce que l'agence de recherche européenne Eurofound qualifie de comportement social négatif (excès de langage, attention sexuelle non souhaitée, menaces ou attitude humiliante). Les deux Enquêtes européennes sur les conditions de travail (EWCS) les plus récentes réalisées par Eurofound en 2010 et 2015 concluent que dans tous les pays européens et dans l'ensemble de l'industrie, les femmes risquent davantage que les hommes de faire l'objet de brimades ou de harcèlement au travail.

Une étude d'Eurofound sur la violence et le harcèlement au travail de 2015 décrivait les résultats de l'étude de 2010 dans les termes suivants :

"Selon l'EWCS 2010, la proportion de femmes soumises à des comportements sociaux négatifs est légèrement plus élevée (15,1%) que celle des hommes (13,3%). La différence entre femmes et hommes est plus prononcée dans certains pays scandinaves et baltes. En Finlande, par exemple, pratiquement deux fois plus de femmes que d'hommes sont soumises à ces comportements. Cette différence entre les femmes et les hommes s'explique en partie par un degré plus élevé d'exposition au harcèlement sexuel chez les femmes.

"Les femmes font davantage l'objet de harcèlement sexuel que les hommes, tandis que les hommes sont davantage exposés à la violence physique que les femmes."

L'EWCS 2015, dont les résultats n'ont été publiés que récemment dans les grandes lignes, est moins détaillée, mais elle confirme les conclusions de 2010 : "Tous les comportements sociaux négatifs sont subis par les femmes dans une bien plus grande mesure que par les hommes, sauf en ce qui concerne les menaces (près de 60% des personnes déclarant avoir été menacées étaient des hommes)."

Ces statistiques de dimension européenne portant sur l'ensemble de l'économie sont confirmées pour l'administration centrale d'un pays par l'étude suédoise sur le cadre de travail. Comme l'ECWS, cette étude se fonde sur les réponses des employés. Elle permet de voir les différences entre femmes et hommes et, ce qui est inhabituel en Europe, elle analyse séparément la situation de celles et ceux travaillant dans l'administration centrale (Statlig).

Un fait qui transparaît clairement des chiffres de la Suède est que les femmes ont beaucoup plus de chances de souffrir d'une discrimination fondée sur le sexe, une situation dénoncée par 12% de

⁸ DGAEP – síntese estatística do emprego público 4 trimestre 2016, 2017

⁹ Personal al servicio del Sector Público Estatal 2015, 2016

femmes, mais seulement par 3% d'hommes. Les autres différences notables sont le fait que, alors que plus de femmes que d'hommes déclarent qu'elles peuvent définir elles-mêmes leur rythme de travail et prendre de courtes pauses, elles ont aussi beaucoup plus tendance à dire qu'elles n'ont pas le temps de parler ou penser à autre chose qu'au travail et que leur travail requiert toute leur attention et leur concentration (ce que déclarent 50% des femmes). Il semble que les femmes reçoivent moins d'encouragements et d'information sur les priorités de la part des supérieurs, quoiqu'elles aient moins de chances que les hommes d'avoir des affrontements ou des conflits avec eux. En revanche, il leur arrive plus souvent qu'aux hommes de recevoir des encouragements de collègues.

Les différences les plus frappantes entre femmes et hommes que révèlent les chiffres de la Suède relèvent du domaine du harcèlement sexuel et de la discrimination fondée sur le sexe. Sur le nombre total de femmes que compte l'administration centrale, 9% ont déclaré avoir subi du harcèlement sexuel au cours des douze mois précédents, contre 1% des hommes. Une particularité à noter à propos de ces chiffres est qu'aucun cas de harcèlement sexuel n'était le fait de supérieurs ou de collègues; on peut supposer qu'ils provenaient d'usagers ou d'autres personnes de l'extérieur. Les réponses aux questions sur la violence ou la menace de violence confirment les chiffres de l'EWCS. Elles touchent plus généralement les hommes que les femmes, 25% des hommes faisant état d'au moins un incident au cours des douze mois précédents, contre 20% des femmes. Quoiqu'il en soit les proportions sont beaucoup plus élevées dans l'administration centrale que dans le secteur privé, avec une moyenne générale (hommes et femmes ensemble) de 22% des agents de l'administration centrale confrontés à de la violence ou à la menace de violence contre 8% dans le secteur privé.

Une menace en particulier que les femmes rencontrent de manière disproportionnée est celle de la violence intrafamiliale, par laquelle un partenaire ou ancien partenaire se livre à des violences ou des abus. Cette violence peut parfois déborder sur le lieu de travail et les syndicats et les employeurs ont voulu protéger les membres du personnel se trouvant dans cette situation. Dans plusieurs pays dont le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, des conventions collectives comportent des clauses censées protéger les salariées confrontées à ce type de violence.

En Espagne, où le problème de la violence familiale est grave, les syndicats et les employeurs se sont montrés particulièrement actifs dans ce domaine. De ce fait, de nombreux plans pour l'égalité hommes-femmes, obligatoires pour les grandes entreprises, comportent des dispositions relatives à la violence intrafamiliale, ou à la violence apparentée au sexe (*violencia de género*), comme elle est appelée en Espagne. Le plan pour l'égalité de l'administration centrale espagnole, conclu officiellement par les syndicats et les employeurs en juillet 2015, contient des dispositions relatives à la violence familiale décrites dans l'exemple.

Un autre exemple intéressant, dans lequel les travailleurs de l'administration centrale contribuent à l'identification et à l'accompagnement des femmes victimes de violence intrafamiliale vient de l'Agence de sécurité sociale de Suède, laquelle apporte un soutien à tous les salariés suédois, et pas seulement à ceux de l'administration centrale, mais l'exemple montre combien des changements de procédures peuvent avoir un impact direct dans ce domaine.

Exemple de pratique : protéger les victimes de violences familiales (Espagne)

Le plan pour l'égalité hommes-femmes, que les syndicats et les employeurs ont officiellement signé le 30 juillet 2015 et que le gouvernement a approuvé le 20 novembre 2015, est le second plan pour

l'égalité de ce type pour l'administration centrale. Le premier a été adopté en 2011. Il comporte sept axes d'action spécifiques, dont un portant sur la violence familiale.

Ses dispositions consistent notamment à :

- garantir une confidentialité permanente aux victimes de violence sexospécifique;
- mettre en place une procédure qui permette aux salariés de changer de poste au sein de l'administration;
- mettre en place des procédures axées sur la prévention et le traitement de la violence sexospécifique;
- progresser dans le domaine des accords sur la mobilité entre ministères;
- élaborer une législation complémentaire sur le harcèlement sexuel dans l'administration centrale;
- faire en sorte que les unités d'égalité tiennent compte du problème de la violence sexospécifique; et
- veiller à ce que les carrières professionnelles des victimes de violence sexospécifique ne soient pas compromises par des facteurs tels que l'affectation à un lieu différent ou des périodes d'absence ou de congé qui sont la conséquence d'une violence sexospécifique, et garantir aussi qu'il n'y aura pas de perte de salaire.

Exemple de pratique : accompagner les victimes de violence familiale (Suède)

Dans le cadre de l'effort général entrepris par le gouvernement pour améliorer l'égalité entre femmes et hommes, l'Agence suédoise de sécurité sociale (Försäkringskassan) a mis en place de nouvelles procédures pour identifier les femmes confrontées à la violence intrafamiliale et leur fournir un soutien.

Cet organisme a mis au point une méthode permettant de détecter les signes révélateurs de ce type de violence lors d'entretiens en cours de congé de maladie. (On estime que, chaque année, 11.000 femmes prennent des congés de maladie pour cause de violence familiale).

Son personnel est formé à la détection des symptômes de violence familiale, à la manière de poser des questions à ce propos et à coordonner le soutien aux femmes victimes d'abus. Un critère essentiel de cette formation est de fonder les questions sur la violence familiale dans la procédure d'interview et pas d'en faire quelque chose qui réponde à l'intérêt du membre du personnel interrogé.

L'Agence suédoise de sécurité sociale a débuté, en 2014, avec un projet pilote dans un seul bureau, mais le système se généralise maintenant au niveau national, le but étant que tous les agents chargés des interviews en cas de congé de maladie soient formés aux nouvelles procédures d'ici à 2019.

Action : faire en sorte que l'action menée contre les risques psychosociaux prenne en compte les préoccupations propres aux femmes, qui sont plus exposées à la discrimination et à la violence. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de se pencher plus particulièrement sur la violence intrafamiliale.

Action pratique

Ce chapitre est consacré aux moyens pratiques de contrer les risques psychosociaux présents dans l'administration centrale. Il s'inspire des propositions formulées dans un rapport de premier ordre publié par deux organismes spécialisés de l'Union européenne, Eurofound et l'EU-OSHA, en 2014,¹⁰ mais qui présente aussi des exemples concrets pris dans des administrations centrales d'États membres de l'Union européenne. Ces exemples figurent dans les chapitres du rapport pour lesquels ils sont les plus pertinents, mais ils ont souvent un impact dans plusieurs domaines.

L'approche générale

La large palette d'activités qu'effectuent les agents de l'administration centrale fait que les risques psychosociaux auxquels ils sont confrontés ne sont pas identiques partout. Les risques auxquels est exposée une personne qui travaille dans un ministère sur des thèmes politiques en subissant une pression énorme ne sont pas les mêmes que ceux d'un agent en contact quotidien avec des membres du public susceptibles de mécontentement. Et les risques courus par un membre de la haute hiérarchie ne sont probablement pas les mêmes que ceux d'une personne se situant au bas de l'échelle. Quoi qu'il en soit, des démarches générales peuvent s'appliquer à l'ensemble de l'administration centrale.

Le rapport Eurofound/EU-OSHA explique que les mesures de prévention des risques psychosociaux sont "le mieux mises en œuvre dans le cadre de la gestion du risque traditionnelle". Cela implique de:

- déterminer quels sont les risques;
- élaborer une politique pour y faire face;
- mettre cette politique en œuvre;
- évaluer la politique qui assurera le succès; et
- adapter la politique à la lumière des changements.

Par ailleurs, lorsqu'on traite les risques psychosociaux, il est utile de scinder l'action en trois niveaux, comme le suggèrent le rapport Eurofound/EU-OSHA et beaucoup d'autres guides nationaux.

- Interventions de premier niveau : ce sont les mesures prises afin d'éliminer ou de réduire les risques psychosociaux à la source au sein de l'organisation. Laisser aux salariés plus d'autonomie dans la manière dont ils organisent leur travail ou réduire la menace de violence des tiers en faisant que les agents travaillent deux par deux sont des exemples de ce type de mesures.
- Interventions de deuxième niveau : il s'agit des tentatives pour modifier la réaction de la personne confrontée au risque et de lui fournir de meilleures stratégies pour y faire face. La formation à la gestion du stress et la formation à la gestion du temps en sont des exemples.
- Interventions de troisième niveau : leur but est d'aider les personnes qui ont déjà subi une exposition à des risques psychosociaux. Les exemples sont les programmes de reprise du travail et les programmes d'assistance au personnel.

¹⁰ Les risques psychosociaux au travail : prévalence et stratégies en matière de prévention - Rapport commun élaboré par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) 2014.

Toutefois, le rapport Eurofound/EU-OSHA insiste sur le fait que le succès des stratégies de lutte contre les risques psychosociaux fait appel à tous les niveaux d'intervention et n'est pas tributaire d'"approches centrées exclusivement sur l'individu ou sur l'organisation".

Lorsqu'on élabore une politique de lutte contre les risques psychosociaux, il est aussi important de tenir compte des besoins des travailleurs pouvant être particulièrement vulnérables (nouveaux travailleurs, travailleurs jeunes et âgés, travailleurs handicapés, travailleuses enceintes et travailleuses dont la première langue n'est pas celle du pays où elles travaillent).

Action : abordez les risques psychosociaux de la même manière que vous aborderiez d'autres risques liés au travail : tout comme vous élaborez une politique, vous devez la mettre en œuvre, vous assurer qu'elle fonctionne et en changer si elle ne peut être améliorée. Vous devriez aussi vous efforcer d'éliminer ou réduire les risques psychosociaux. Il ne suffit pas de simplement aider les gens à y faire face ou de ramasser les morceaux après.

Dialogue social et participation des salariés

Associer les salariés et leurs représentants à toutes les étapes devrait être la condition essentielle du succès de toute tentative pour lutter contre les risques psychosociaux. On peut lire dans le rapport Eurofound/EU-OSHA de 2014 : "Les faits montrent que les interventions ont plus de chances d'avoir un impact sur les conditions de travail psychosociales et sur la santé et le bien-être des salariés si elles suivent un processus structuré s'appuyant sur la participation active et l'implication des salariés et sur le dialogue social."

Cette constatation est étayée par les résultats de l'enquête ESENER-2 de 2015 de l'EU-OSHA qui constate l'existence d'un lien net entre la représentation formelle des salariés et les mesures prises pour lutter contre les risques psychosociaux.

"La présence d'un plan d'action contre le stress lié au travail est significativement plus probable dans les établissements qui ont une représentation formelle des travailleurs sur le lieu de travail que dans ceux qui n'en ont pas : 33% et 16% respectivement. L'existence d'une formation sur la manière de prévenir les risques psychosociaux semble aussi liée à la présence d'une représentation formelle des salariés, celle-ci étant signalée dans 43% des établissements, contre 25% dans ceux dépourvus d'une telle représentation."

Le rapport d'enquête poursuit en précisant que "l'association positive entre l'adoption de mesures pour lutter contre les risques psychosociaux et l'existence d'instances de représentation des salariés est ... particulièrement forte dans l'administration publique".

Les raisons qui l'expliquent sont claires pour certaines. La loi donne aux représentants des salariés le droit d'être informés et consultés (voir page 10) et il existe dans beaucoup de pays un comité paritaire de sécurité et d'hygiène composé de représentants des salariés et/ou de syndicats et de la direction. Les représentants locaux des salariés et les syndicats peuvent jouer un grand rôle en tant qu'"experts sur site" et aider la direction à comprendre, évaluer, réduire et éliminer les risques présents sur le lieu de travail. Ils peuvent aussi servir à vérifier le bon fonctionnement et l'application des politiques.

Tout comme les conventions collectives européennes et nationales que nous avons déjà mentionnées, certaines dispositions prises au niveau de l'établissement et qui sont énoncées dans les pages qui suivent sont le résultat d'accords formels passés entre la direction et les syndicats ou d'autres représentants des salariés du dit établissement. C'est par exemple le cas au ministère des Finances belge (page 29), au ministère de l'Intérieur allemand (page 36) et au ministère du Travail et des Affaires sociales allemand (page 37).

L'exemple de la France, où une nouvelle agence est en cours de création, montre comment les syndicats peuvent être associés dès le départ à la protection contre les risques psychosociaux.

Exemple de pratique : intégrer la participation des syndicats à la prévention des risques (France)

En France, l'Agence nationale de santé publique est un nouvel organisme employant près de 550 personnes et issu, en mai 2016, de la fusion de trois institutions distinctes préexistantes. Lors de la préparation de la constitution de cette nouvelle agence, l'implication des salariés dans la nouvelle structure a été jugée vitale. Une des expressions de cette démarche fut la tenue de réunions mensuelles avec les représentants syndicaux des trois institutions et, en septembre 2015 a été signé un accord de méthode régissant cette réorganisation avec les trois syndicats représentant le personnel de la nouvelle agence (SNAPI, CGT et UNSA).

Les négociations portent sur un large éventail de matières allant des politiques de promotion au niveau des primes, mais une préoccupation majeure est celle de l'approche des risques psychosociaux que peut susciter en particulier la création de la nouvelle institution. Les membres du comité de sécurité et d'hygiène reçoivent une formation sur les risques psychosociaux tandis que sont constituées des unités de surveillance des risques psychosociaux. Une des questions que les syndicats comptent aborder est celle du droit de se déconnecter.

Action : assurez-vous que les syndicats et/ou la structure de représentation des salariés sont associés à l'élaboration et aux mesures de mise en œuvre pour prévenir les risques psychosociaux. Cette participation accroît les chances de réussite de l'opération.

Évaluer les risques :

Procéder à une évaluation des risques efficace et veiller à ce qu'elle porte sur tous les types de risques psychosociaux est la démarche essentielle pour traiter le problème au départ. L'identification des risques se fait généralement au moyen d'enquêtes, d'interviews ou de groupes-cibles et, comme le souligne le rapport Eurofound/EU-OSHA, "il est essentiel d'associer les travailleurs ou leurs représentants à l'évaluation du risque".

Plusieurs outils de sondage existent et permettent de mesurer les risques psychosociaux, et il est un fait qu'ils sont utilisés dans l'administration centrale, comme le montrent les exemples pratiques pris en Espagne et en Belgique.

Il existe toutefois des différences d'un pays à l'autre quant à savoir qui les utilise. En Espagne, par exemple, les chiffres de l'enquête ESENER-2 de l'EU-OSHA montrent que 78% des évaluations de risque réalisées dans l'administration publique le sont par des organismes extérieurs, ce que confirme l'exemple de la page 24.

Le Royaume-Uni se trouve pratiquement dans la situation inverse, avec 75% des évaluations de risque dans l'administration publique réalisées en interne. Il n'est donc pas surprenant que, si les deux plus grands ministères, le DWP (emploi et pensions) et le HMRC (fiscalité) utilisent tous deux des variantes du HSE Management Standards Indicator Tool (l'outil d'enquête par voie de questionnaire sur le stress produit par le Health and Safety Executive) pour évaluer les risques psychosociaux, ils le font eux-mêmes.

Le DWP évalue le stress lié au travail en intégrant les questions du HSE à son enquête annuelle auprès du personnel, tandis que le HMRC utilise une version adaptée à ses besoins, basée sur les six facteurs potentiels de stress du HSE Management Standards Indicator Tool, que les cadres peuvent utiliser au niveau local. Le fait d'adapter un questionnaire existant pour obtenir une version qui "tient compte de la culture de l'organisation" est aussi un élément clé de la démarche adoptée en Belgique (voir page 24).

Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. En Italie, le département de la Protection civile (Dipartimento della Protezione Civile) utilisait au départ une liste de contrôle des risques psychosociaux produite par l'institut italien de la santé et la sécurité INAIL pour la réalisation de deux enquêtes en 2010 et 2012. Or, la troisième enquête, réalisée en 2015 avec l'aide d'une institution académique extérieure (la faculté de médecine et de psychologie de La Sapienza), était plus spécifique au département et, pour l'avenir, le département prévoit d'utiliser son propre questionnaire, mieux adapté à sa situation propre.

Quelle que soit la manière dont le questionnaire est élaboré, il doit prendre en compte de manière systématique les risques psychosociaux potentiels - ce que fait l'exemple espagnol - et identifier clairement les points faibles et les points forts. Les résultats de l'évaluation doivent être conservés et donner lieu à des propositions concrètes sur la manière de traiter les risques identifiés. Dans l'exemple espagnol, le rapport des évaluateurs externes formule une série de recommandations en matière de changement, allant d'améliorations dans la communication à des modifications des horaires de travail.

Les représentants des salariés devraient être associés à la conception de la méthode d'évaluation des risques – un point sur lequel insiste l'exemple belge – et ils devraient être informés des résultats.

Parallèlement à l'évaluation régulière des risques, il est important de réagir à des incidents particuliers dénotant la présence d'un risque (par exemple une augmentation soudaine d'absences pour maladie ou un accès de colère d'un salarié). Il faut aussi qu'il y ait un mécanisme permettant de signaler de tels événements à la direction et que les salariés soient encouragés à en faire usage. Une démarche tendant à minimiser ce type d'incidents n'est d'aucun secours.

Exemple de pratique : évaluation des risques dans un seul établissement (Espagne)

L'Institut océanographique espagnol (Instituto Español de Oceanografía - IEO) dépend du ministère de l'Économie et de la Concurrence. Il a pour objet la recherche, le développement et l'innovation en science et technologie maritimes. Outre son siège de Madrid, il compte neuf centres d'opérations sur le littoral espagnol, dont un à La Coruña, en Galice.

Fin 2013, une évaluation des risques psychosociaux à l'IEO de La Coruña a été réalisée par un organisme extérieur spécialisé, ASPY Prevención, à l'aide d'un questionnaire, le F-PSICO, conçu par l'Institut national de la santé et la sécurité, INSHT (voir page 8).

Ce questionnaire s'appuie sur neuf facteurs distincts (temps de travail, autonomie, charge de travail, contraintes psychologiques, variété et contenu du travail, participation/supervision, intéressement/indemnisation des travailleurs, performance du rôle et relations sociales et soutien) pour évaluer le niveau de risques psychosociaux au travail. Les réponses à une série de questions sont utilisées pour coter chacun de ces domaines et évaluer le risque en tant que : adéquat, modéré/à améliorer, élevé et très élevé. Les résultats attribués à chaque domaine sont à la fois ventilés (la proportion de salariés pour lesquels les risques relèvent d'une des quatre catégories) et présentés sous la forme de moyennes.

Dans le cas de l'IEO de La Coruña, l'évaluation fut précédée, en juin 2013, d'une réunion entre la haute direction et les représentants du personnel destinée à expliquer la procédure. Une note d'information a été envoyée à tous les agents immédiatement avant la distribution du questionnaire, en octobre 2013, lequel a été complété par 34 des 63 employés, soit un taux de réponse de 54%.

Les résultats, qui ont également été communiqués aux représentants des salariés, portaient à la fois sur le centre dans son ensemble et sur six groupes distincts de salariés travaillant dans différents centres d'opérations.

L'évaluation de l'ensemble du centre a conclu à une situation satisfaisante ("adéquate") pour six des neuf domaines soumis à l'évaluation, à savoir le temps de travail, l'autonomie, la charge de travail, les contraintes psychologiques, la variété et le contenu du travail et la performance du rôle. Pour ces domaines, la proportion d'agents jugeant la situation "adéquate" allait de 94% à 44% et le résultat moyen se situait aussi dans la zone "adéquate".

La situation se dégradait quelque peu dans le domaine des relations sociales et du soutien (concernant les conflits interpersonnels, le harcèlement et la discrimination), pour lequel seuls 32% des personnes ayant répondu jugeaient la situation "adéquate" tandis que 35% jugeaient le risque "très élevé". Dans l'ensemble, l'évaluation donnée était celle d'un risque "modéré" dans le domaine des relations sociales et du soutien et de la nécessité d'améliorations.

Dans le domaine de la participation/supervision (englobant l'implication du salarié dans les innovations et la qualité de la supervision), seuls 18% jugeaient la situation satisfaisante, tandis que 50% jugeaient les risques "très élevés". L'appréciation moyenne du risque était "élevé".

Le domaine où le risque était le plus élevé est celui de l'intéressement/indemnisation des travailleurs (englobant les perspectives d'évolution de carrière et de promotion, et la satisfaction quant au niveau de rémunération). Dans ce cas, 26% de ceux qui ont répondu jugeaient la situation "adéquate" et 41% jugeaient le risque "très élevé". En outre, le score moyen de ce groupe de risques était également "très élevé".

Cette évaluation générale était assortie des résultats propres aux six groupes distincts de salariés, qui mettaient en lumière les problèmes particuliers à chaque centre d'opérations. À titre d'exemple, tandis que la charge de travail n'est pas, en général, considérée comme un problème par l'ensemble

du centre, elle est jugée présenter un risque élevé par les responsables de la recherche sur la pêche. Par contre, ce groupe de travailleurs ne voit pas de risques liés à la participation/supervision.

Outre les évaluations données pour le centre dans son ensemble comme pour les groupes d'agents, le rapport des évaluateurs externes proposait aussi des recommandations détaillées quant à une amélioration des conditions de travail destinée à réduire les risques psychosociaux.

Dans le domaine de l'intéressement/indemnisation des travailleurs, où le risque est le plus important – "très élevé" dans la terminologie utilisée pour l'évaluation – le rapport proposait de dresser des plans de carrière et des possibilités de promotion ou de les réviser, en garantissant la transparence de l'information et l'égalité de chances. Il préconisait une formation continue appropriée pour chaque groupe de salariés et la mise en place par le centre d'une politique du personnel qui tienne compte des besoins et de la situation de chacun (faciliter le passage d'un emploi à l'autre et instaurer un équilibre acceptable entre travail et vie privée).

Le rapport formulait des recommandations similaires dans d'autres domaines. Dans le domaine à risque "élevé" de la participation/supervision, il proposait que le centre "définisse, clarifie et communique clairement" sur le degré de participation autorisé aux différentes personnes de l'organisation. Il recommandait d'examiner les canaux de communication en place dans le centre pour juger de leur efficacité et d'envisager la nécessité de nouveaux mécanismes. Il proposait aussi de promouvoir la participation des salariés à la prise de décision sur les matières en rapport direct avec leur travail.

Dans le domaine des relations sociales et du soutien, où le niveau de risque est jugé "modéré" dans l'ensemble, mais "très élevé" par certains groupes de salariés, le rapport soulignait la nécessité d'avoir davantage de contacts entre les agents et avançait des propositions, comme par exemple de changer les processus et les horaires de travail, ce qui favoriserait ces contacts. Il suggérait aussi que la haute direction ait davantage de moyens pour lui permettre d'offrir un soutien plus efficace à ses propres équipes. Enfin, il suggérait de mettre en place des mesures de nature à atténuer la concurrence entre collègues, dans des domaines tels que les échelles de rémunération, l'accès à l'information, la formation et la promotion.

Exemple de pratique : une enquête en ligne pour évaluer les risques (Belgique)

En Belgique, le BOSA, Service public fédéral en charge des ressources humaines, aide les autres éléments de l'administration centrale à évaluer les risques psychosociaux à l'aide d'un questionnaire en ligne.

La première étape du processus est celle de la négociation, avec la haute direction du ministère ou département concerné, d'un accord de coopération qui fixe les conditions et le calendrier du projet. L'engagement de la haute direction est essentiel pour obtenir un soutien continu.

L'étape suivante consiste à constituer un groupe de travail associant les responsables au premier chef de la santé, la sécurité et le bien-être dans l'organisation concernée. Il s'agira notamment d'un représentant hiérarchique du service de la santé professionnelle (de préférence une personne ayant une spécialisation en psychologie), des directeurs des ressources humaines, d'experts en technologies de l'information et de représentants des syndicats. Tous les membres de ce groupe ont

le droit de modifier le questionnaire, le but était d'obtenir une version taillée sur mesure qui satisfasse tout le monde et qui tienne compte de la culture de l'organisation.

Les questions sont alors versées dans un outil d'enquête en ligne (LimeSurvey) et les salariés sont invités à y répondre. (Le questionnaire peut être utilisé avec un groupe-cible, mais la plupart du temps, ce sont tous les agents qui sont interrogés). Chaque agent sondé reçoit un courriel avec un lien vers le questionnaire, et ceux qui n'ont pas accès à l'enquête en ligne reçoivent une copie sur papier.

Les résultats sont prêts dans les deux semaines, le logiciel produisant automatiquement une série de rapports. Il met les corrélations en lumière, attire l'attention sur les points forts et les faiblesses et décèle les éléments critiques. Des rapports distincts sont publiés pour les différents domaines opérationnels, ce qui veut dire que leurs responsables peuvent comparer leurs résultats avec l'image d'ensemble.

Le groupe de travail décide de l'action qu'il y a lieu de prendre au regard des résultats de l'enquête. À l'issue du processus, les résultats sont présentés au conseil d'administration et au comité consultatif du ministère ou département concerné, dans lesquels les syndicats sont représentés.

Action : assurez-vous d'évaluer les risques psychosociaux sur votre lieu de travail. Il existe de nombreux outils pour ce faire, mais vous devrez peut-être les adapter pour répondre à votre situation. Quoi qu'il en soit, cette enquête ne suffit pas à elle seule. Elle doit déboucher sur des recommandations qui doivent être suivies d'effets. Mais restez vigilants; d'autres indices peuvent dénoter l'existence de problèmes.

Passer de l'évaluation à l'action

Une fois l'évaluation terminée, il peut s'avérer difficile de passer de la prise de conscience d'un problème à l'action destinée à y porter remède. Les résultats de l'enquête ESENER 2 indiquent que des organisations jugent plus difficile de s'attaquer aux risques psychosociaux qu'aux risques physiques; en moyenne, les établissements étaient deux à trois fois plus enclins à déclarer qu'ils manquaient d'outils pour appréhender les risques psychosociaux plutôt qu'à dire que l'information ou les outils nécessaires pour traiter les risques physiques leur faisaient défaut. À titre d'exemple, 29% ont répondu ne pas disposer des outils et de l'information pour remédier à une mauvaise communication ou coopération au sein de l'organisation, et 18% ont dit ne pas avoir l'information et les outils adéquats pour faire face à des consommateurs difficiles. S'agissant du bruit, 9% ont répondu en ce sens et à peine 7% pour les risques chimiques ou biologiques.

Les difficultés rencontrées pour s'attaquer aux risques psychosociaux semblent être un problème particulier à l'administration publique, la proportion d'établissements faisant état d'une absence de prise de conscience chez les membres de la direction ou du personnel ou d'un manque de volonté d'appréhender les problèmes étant nettement supérieure à la moyenne de l'économie dans son ensemble. L'écart est le plus marqué au niveau du manque d'expertise ou de soutien spécialisé, pour lesquels 34% des établissements de l'administration publique voient un problème, contre 22% pour l'ensemble de l'économie. (Tous ces pourcentages se rapportent à des entreprises dans lesquelles le risque concerné, qu'il soit physique ou psychologique, est perçu comme présent.)

Ces conclusions mettent en lumière l'importance de veiller à ce que l'action visant à éliminer ou réduire les risques psychosociaux bénéficie du soutien nécessaire à son aboutissement. Il peut notamment s'agir de la participation d'experts extérieurs ou d'une formation appropriée de ceux gérant le processus en interne, de manière à leur donner les compétences nécessaires, ou de combiner ces mesures avec d'autres.

Quoi qu'il en soit, lorsque le problème est abordé, il est important que les mesures à prendre pour passer de l'évaluation du risque à l'action en vue de l'éliminer ou le réduire ne soient pas négligées. Si elles le sont, les tentatives visant à traiter les risques psychosociaux risquent de capoter avant même d'être mises en chantier.

Action : s'assurer que l'information, les outils et le soutien soient là pour transposer les résultats de l'évaluation du risque en une série de mesures pouvant être appliquées en pratique. Cette démarche peut faire appel à des experts extérieurs ou à une formation appropriée pour les cadres notamment. Quoi qu'il en soit, cela ne peut être négligé.

Combattre les risques spécifiques

Gérer des clients/usagers difficiles ou vulnérables (violence et abus de tiers)

Le fait de se trouver en face de clients/usagers difficiles ou vulnérables est le risque le plus souvent évoqué dans l'administration publique, où il est présent dans plus de deux tiers (68%) des établissements (voir page 7). Il s'agit d'un problème très sérieux dans des services importants de l'administration publique, et qui peut déboucher sur des invectives, voire des agressions de membres du personnel. Or, rien ne justifie d'accepter que des degrés élevés de violence ou d'abus de tiers soient inévitables, car de nombreuses mesures pratiques peuvent être prises pour réduire ou éliminer bon nombre de ces risques.

L'EU-OSHA a publié un guide sur la lutte contre la violence des tiers sur le lieu de travail qui énonce une série de mesures qui peuvent faire une différence. S'agissant de l'organisation, elle propose de :

- réduire le montant de l'argent liquide conservé dans les locaux;
- veiller à ce que des travailleurs ne soient pas isolés;
- appliquer un système dans lequel les agents travaillent deux par deux;
- mettre en place/renforcer la sécurité et le personnel d'accompagnement;
- mieux gérer l'information pour les clients;
- accroître la transparence quant à la localisation du personnel;
- limiter l'accès des personnes de l'extérieur; et
- mettre en place/améliorer le soutien de la direction.

En termes d'environnement de travail, elle suggère :

- vidéosurveillance;
- éclairage adéquat;
- issues de secours;
- comptoirs larges; et

- suppression des zones masquées près de l'entrée.

Et en termes de soutien supplémentaire pour le personnel, elle propose :

- lui apprendre comment reconnaître un comportement inacceptable et traiter les situations menaçantes; et
- lui dispenser une formation sur la manière de désamorcer les situations potentiellement menaçantes et des cours de self-défense.

Les trois exemples pratiques, celui d'un centre d'accueil des chômeurs en Allemagne, un autre portant sur un programme de formation des inspecteurs du travail devant faire appliquer la loi en Italie, et un troisième d'un programme plus général de protection des inspecteurs du travail au Portugal, reprennent presque toutes ces mesures pratiques. Le cas du centre pour les chômeurs en Allemagne présente aussi un autre élément crucial pour le traitement de la question, à savoir une annonce claire de la part de l'organisation à ses usagers que la violence et les abus ne seront pas tolérés.

Ces trois exemples montrent que, bien qu'il soit sans doute impossible d'éradiquer totalement la menace de violence, on peut accroître la sécurité des membres du personnel et afficher clairement qu'ils ont le soutien de la direction. Comme le montre l'exemple allemand, on constate plus de confiance mutuelle entre les agents. "Personne ne détourne plus les yeux; il y a maintenant du soutien mutuel."

Exemple de pratique : réduire la violence et les abus dans un centre pour chômeurs (Allemagne)

Le Jobcenter de Hof, en Bavière, est une des 303 agences pour l'emploi que compte l'Allemagne et qui constituent le principal point de contact entre les demandeurs d'emploi et l'État. Les agents de ce service sont confrontés quotidiennement à de la violence qui prend généralement la forme d'insultes et de menaces.

À la suite de changements administratifs en 2011, la situation du Jobcenter de Hof en matière de santé et de sécurité a été réexaminée. La direction et les représentants du personnel (le conseil de personnel, Personalrat) ont décidé d'adopter une tolérance zéro face à la violence, une prise de position qui a été portée à la connaissance du personnel et publiée par voie d'affichage dans le centre. Un questionnaire sur les menaces émanant des clients et distribué au personnel a montré que ce Jobcenter connaissait le pic le plus élevé de violence sur une échelle à trois niveaux largement utilisée pour évaluer le niveau de menace.

En conséquence, plusieurs aménagements ont été apportés au bâtiment, dont :

- installation de nouvelles poignées de porte de telle sorte que des personnes non habilitées ne puissent pas entrer en contact avec le personnel de la réception;
- agrandissement des plus petites salles et création d'une nouvelle voie d'évacuation pour le personnel;
- reconfiguration du mobilier à la fois pour faciliter la fuite et constituer une barrière à d'éventuelles agressions;
- nouvelle peinture des couloirs pour les rendre plus clairs et les faire paraître plus courts;

- identifier les points de premiers secours par une signalisation claire;
- installation de panneaux d'information dans les salles d'attente (offres d'emploi par exemple);
- création d'espaces de jeu pour les enfants afin de réduire l'incidence des temps d'attente;
- installation de prises de courant verrouillables dans tous les locaux ouverts au public; et
- création d'un meilleur espace de relaxation pour le personnel

Des changements ont aussi été apportés aux méthodes de travail et au soutien offert au personnel :

- la direction s'est assurée que deux agents au moins sont en service dans tous les locaux lorsqu'un affrontement est possible;
- le personnel est regroupé dans le bâtiment lorsque le Jobcenter ouvre en soirée;
- les salariés ont reçu des dispositifs d'alarme individuels très sonores qu'ils peuvent emmener au parking;
- une ligne d'urgence met en contact direct avec la direction lorsqu'elle doit être sollicitée en cas de problème;
- installation d'un système permettant au personnel d'utiliser les TI pour appeler à l'aide, celui-ci pouvant aussi être utilisé pour les urgences médicales; et
- des discussions ont eu lieu avec la police locale afin de coordonner les rôles.

Parmi les autres changements, citons :

- un flux constant d'informations vers le personnel sur des questions telles que la sécurité, l'utilisation de divers canaux;
- des procédures claires expliquant comment réagir à une série d'incidents se produisant fréquemment, comme les menaces de suicide, les occupations des locaux et les personnes désespérées;
- des règles strictes pour traiter les auteurs d'actes, avec notamment des inculpations pénales et l'interdiction de se présenter à nouveau dans les locaux; et
- la promotion d'un esprit d'équipe par le biais de séminaires et de sorties en groupe.

Une série de formations ont aussi été dispensées sur les sujets tels que la communication, l'affirmation de soi et la compétence interculturelle, et certaines personnes ont reçu une formation aux premiers secours psychologiques (avec une qualification appropriée - CISM). Afin de renforcer le soutien apporté au personnel, le seuil d'intervention pour les premiers secours psychologiques a été abaissé tandis qu'a été désigné un deuxième responsable de la santé et la sécurité (Sicheitsbeauftragter). Les usagers sont clairement informés qu'aucun comportement inapproprié ne sera toléré dans le Jobcenter et que des poursuites pénales seront entamées.

Ces changements ont entraîné une baisse du nombre d'incidents, bien qu'il continue de s'en produire. Toutefois, le comportement du personnel se distingue par un plus grand degré de confiance mutuelle et les agents ne détournent plus les yeux lorsque survient un incident. On voit plutôt du soutien mutuel.

Exemple de pratique : former les inspecteurs du travail confrontés à la violence et aux abus (Italie)

En Italie comme dans d'autres pays, les inspecteurs du travail sont souvent en contact direct avec les employeurs lorsqu'ils font appliquer les dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs. Lorsqu'ils constatent que ces dispositions ne sont pas correctement appliquées, ils peuvent imposer aux employeurs des sanctions administratives et pénales, parfois considérables, en tant que moyen de dissuasion. Dans certains cas, ils peuvent aussi ordonner à l'employeur de cesser une activité illicite. Ils n'ont aucun pouvoir discrétionnaire quant au niveau des sanctions imposées et ils sont tenus, dans l'exercice de leur mission, au respect d'un code de conduite (Codice di comportamento degli ispettori del lavoro).

Depuis la crise économique en particulier, dont les effets continuent à se faire sentir, les employeurs réagissent avec de plus en plus d'hostilité à l'intervention des inspecteurs du travail. Plutôt que de les considérer comme ayant une fonction importante pour faire en sorte que tous les employeurs respectent la loi et assurer de la sorte un fonctionnement équitable du marché, ils jugent qu'ils s'ingèrent dans la gestion de leur activité.

Dans ces conditions, en 2015, la Direction générale de l'inspection du travail du ministère du Travail et de la Politique sociale a obtenu un financement pour un programme de formation pilote à la "gestion responsable et productive des conflits dans le domaine de l'inspection" destiné à cinquante inspecteurs de la région du Lazio. Les syndicats ont été informés de cette démarche.

Cette formation a été dispensée par l'Université John Cabot de Rome en partenariat avec Elidea Psicologi Associati, une firme spécialisée dans le conseil, la gestion et la formation, à des inspecteurs qui avaient été personnellement confrontés à des cas difficiles, d'intolérance et des agressions, physiques comme verbales, dans l'exercice de leurs fonctions.

Le but de la formation était de permettre aux candidats de développer leurs compétences en matière de négociation, de relations et de communication, d'acquérir une connaissance des risques potentiels pour leur sécurité personnelle et pour être conscients des signes de danger. Par ailleurs, on les a dotés d'outils et de techniques leur permettant de comprendre et de visualiser la dynamique conduisant à un conflit et les méthodes d'approche propices à éviter ou réduire, dès le départ, les attitudes potentiellement agressives des employeurs. Ces techniques partent d'une analyse de la manière d'une personne d'entrer en relation avec les autres et permettent aux participants de voir où ils doivent améliorer leur propre démarche du point de vue à la fois de l'efficacité et de la sécurité. Elles sont également utilisées pour les situations d'intimidation ou de violence.

Cette formation est particulièrement utile car elle répond aux problèmes que vivent les agents effectuant les inspections et à leurs attentes. Les participants ont bénéficié aussi d'un examen détaillé des critiques exprimées sur le rôle des inspecteurs fourni par des experts d'Elidea Psicologi Associati pendant une réunion consacrée au sujet avec plusieurs inspecteurs du travail et organisée au siège interrégional de l'inspection du travail, à Rome.

La démarche méthodologique adoptée pour la formation a contribué largement à son succès. Elle se composait de quatre sessions, de deux jours chacune, espacées de deux semaines, et se fondait sur une approche pédagogique basée sur l'expérience. Dans ce sens, elle fut un véritable "laboratoire de

compétences" dans lequel tous les éléments acquis pendant le cours étaient testés dans la pratique. Les thèmes, tels que la gestion positive des conflits, le travail en équipes, la gestion efficace du temps, la maîtrise des émotions et la communication assertive ont bénéficié en particulier de cette forme d'enseignement. Pour faciliter cette démarche reposant sur l'expérience, les cinquante inspecteurs étaient répartis en deux groupes ne dépassant pas vingt-cinq participants.

Devant le succès de ce cours et la totale satisfaction manifestée par les participants, la haute direction de la Direction générale de l'inspection du travail a décidé de promouvoir l'organisation d'autres cours dans toutes les régions d'Italie où le ministère du Travail et de la Politique sociale a des antennes locales, dans le cadre du programme "Projet de valorisation dans l'administration publique" (Progetto Valore PA).

Exemple de pratique : protéger les inspecteurs du travail (Portugal)

Comme en Italie, les inspecteurs du travail de l'Autorité des conditions de travail (Autoridade para as Condições do Trabalho – ACT), au Portugal, sont en butte à des menaces, des violences et des abus dans leur travail quotidien et, en 2014, un groupe de travail a été constitué afin d'étudier comment remédier à ce problème. Depuis 2015, une série de mesures ont été prises en ces sens. Ce sont notamment :

- une formation à la réaction aux situations de menace, avec la participation active des forces de sécurité;
- la publication d'un document technique sur la prévention des risques;
- une enquête auprès du personnel destinée à évaluer l'ampleur du problème;
- d'autres recherches sur la menace de violences; et
- une déclaration explicite de la haute direction selon laquelle la prévention de la violence et des abus envers le personnel est une priorité de premier plan.

Toutes ces mesures ont été élaborées en étroite concertation avec les salariés.

Action : examiner les mesures pratiques pouvant être prises pour éliminer ou réduire la violence et les abus, comme par exemple des modifications au bâtiment ou des changements dans les méthodes de travail. Envisager une formation pour désamorcer les situations menaçantes et faire savoir clairement aux usagers que la violence et les abus ne seront pas tolérés. Veiller à ce que le personnel bénéficie d'un soutien total avant, pendant et après tout incident.

Pression du temps et charge de travail

La pression qu'exercent le temps et le volume de travail vient en deuxième place dans les risques psychosociaux les plus souvent mentionnés dans l'administration publique (voir page 7) et, tandis que le nombre des agents diminue partout, cela n'a peut-être rien de surprenant. Toutefois, il peut exister des solutions par lesquelles une meilleure gestion de la charge de travail peut réduire la pression sans diminuer la production. Un meilleur soutien aux agents en difficulté peut aussi réduire le taux d'absentéisme qui ajoute aussi de la pression sur le personnel présent. En outre, le rapport Eurofound/EU-OSHA montre que les travailleurs sont mieux en mesure de supporter la pression du travail s'ils ont plus à dire quant à la manière de le faire. En d'autres termes, "l'autonomie aide les travailleurs à affronter des degrés d'intensité élevés".

Hormis le fait de simplement réduire la charge de travail et la pression du temps, il n'existe pas de réponses simples dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, l'étude de cas du ministère des Finances belge témoigne d'une approche intéressante et audacieuse de la gestion de la charge de travail.

Exemple de pratique : permettre au personnel de structurer son temps de travail au ministère des Finances (Belgique)

Depuis le début de 2014, les quelque 22.000 agents du ministère des Finances belge (SPF Finances, FOD Financien en néerlandais) peuvent organiser leurs horaires de travail d'une manière qui corresponde mieux à leur charge de travail et leur permette de combiner plus harmonieusement travail et vie privée. Dans cette formule, ouverte à toutes les catégories de personnel, les agents peuvent opter pour un régime d'horaire variable dans lequel c'est le travail effectué qui importe plutôt que le nombre d'heures travaillées.

Les membres du personnel peuvent arriver et repartir à tout moment entre 7h00 et 19h00. Leurs horaires d'arrivée et de départ ne sont pas enregistrés, mais ils doivent effectuer la moyenne de 38 heures de travail par semaine sur une période de quatre mois, et les absences de plus d'une demi-journée doivent être approuvées par le supérieur hiérarchique.

Ils reçoivent au préalable un volume convenu de travail à faire et sont évalués quant à leur aptitude à s'en acquitter, de même que sur la qualité de leur travail.

Ce système, qui peut se substituer au régime de travail flexible standard, avec une plage fixe dans le milieu de la journée et des plages mobiles en début et fin de journée, a été accepté par les syndicats, quoique avec certaines réserves. Ils craignaient en particulier des dépassements de la durée maximale hebdomadaire de 50 heures et de la durée moyenne de 38 heures.

Ce nouveau système s'est révélé populaire au départ et, dans son rapport pour 2014, le ministère des Finances belge indiquait que 9.870 des 23.370 agents avaient saisi la possibilité de travailler sans enregistrer leurs heures de travail. Toutefois, par la suite, on a pu craindre que les charges de travail deviennent trop importantes et les syndicats estiment que le système devrait être évalué en prêtant une attention particulière à la difficulté de mesurer l'acceptabilité des charges de travail.

Or, la direction considère que ces changements des horaires de travail, ainsi que d'autres changements en matière d'aménagement du travail et d'autres mesures (voir plus loin) ont contribué à faire baisser le taux d'absentéisme, qui est passé de 6,08% en 2014 à 5,82% en 2015, alors qu'il augmentait ailleurs. Les autres aménagements du temps de travail étaient la possibilité de travailler à domicile et de travailler dans des bureaux satellites. En tout, comme l'indique le rapport 2015 du ministère, près de la moitié du personnel (11.148 personnes) a adopté ce nouveau modèle.

Ces changements ont aussi eu pour effet de modifier les attitudes du personnel, avec une hausse de 2,1 points de pourcentage du nombre d'agents qui pensent pouvoir adapter leur temps de travail à leurs besoins et 1,85 point de pourcentage en plus du nombre de ceux qui pensent que les agents participent activement à la définition de leurs objectifs propres.

Les autres initiatives mises en œuvre par le ministère des Finances sont plus directement en rapport avec la réduction des absences. Il s'agit notamment de la création de dix postes de "coach" en absentéisme qui participent à l'organisation d'entretiens avec des agents qui reprennent le travail après une absence, de la sensibilisation des cadres à la question et à l'amélioration de leurs

compétences dans ce domaine, et à l'organisation d'interviews pour absentéisme et un système de contact proactif, de manière à avoir un contact initial au premier jour d'absence.

Action : s'assurer que les charges de travail soient raisonnables et, lorsqu'elles sont lourdes, veiller à ce que le personnel ait autant de latitude que possible pour y faire face.

Manque de communication et de coopération

Les problèmes liés à un manque de communication et de coopération sont parmi les facteurs de risques psychosociaux les plus fréquents dans l'administration publique et sont signalés dans plus d'un quart (27%) des établissements (voir page 7).

Ils peuvent être le résultat de tensions entre les agents qui débouchent sur des brimades et du harcèlement, et peuvent aussi provenir du fonctionnement de l'organisation proprement dit, lorsque les objectifs ne sont pas clairs ou que les instructions sont contradictoires.

Une mesure importante à prendre pour remédier au premier de ces problèmes, les brimades et le harcèlement, consiste, dans le chef de la direction, à bien faire savoir qu'elle prend la chose au sérieux et que les comportements visant à abaisser et humilier des collègues, des subordonnés, voire même des supérieurs ne seront pas tolérés. C'est la démarche qu'a suivie, dans un des exemples pratiques, le ministère de l'Éducation autrichien (Bundesministerium für Bildung) en adoptant, en novembre 2016, un nouveau guide sur la prévention des brimades préfacé par le ministre. Tout en insistant sur la nécessité de respecter les autres et en indiquant clairement que les brimades peuvent conduire au licenciement de celui qui s'en rend coupable, ce guide contient aussi des conseils à certains cadres quant à leur style de direction, à la fois pour ce qui est des brimades et du harcèlement, mais aussi d'une manière plus générale.

Le deuxième exemple concret, qui provient du ministère de l'Agriculture de Lituanie, illustre une démarche ascendante, à laquelle le syndicat est associé afin de protéger un agent victime de brimades, et même d'une agression physique.

Le troisième exemple montre comment des activités sportives communes dans un corps de police d'Allemagne ont contribué à nouer de meilleures relations entre collègues et à réduire le stress.

S'agissant de la définition d'objectifs clairs, qui permettent au personnel de savoir ce qu'on attend de lui, beaucoup de règles d'amélioration de la gestion contenues dans le guide de conseils pratiques pour la santé et la sécurité publié par la Commission européenne à l'intention des employeurs s'avèrent pleinement pertinents. Elles recommandent notamment de :

- se rappeler que les membres du personnel sont des personnes, pas des machines;
 - ne pas les épuiser;
 - les traiter avec dignité et respect;
- écouter le personnel et lui parler;
 - être inclusif;
 - le faire fréquemment;
 - valoriser et développer les aptitudes relationnelles chez les supérieurs et les cadres;
- régler les choses rapidement;
 - ne pas laisser les situations se dégrader;
 - tenir les gens au courant de l'évolution de la situation;
- s'assurer que la paperasserie sert à quelque chose;

- la tenir à jour;
- s'assurer qu'elle a du sens;
- encourager les gens à signaler les mauvaises nouvelles; et
- vérifier sans cesse que ce que vous faites fonctionne bien.

Bon nombre de ces recommandations se retrouvent dans le quatrième exemple pratique de ce chapitre, celui du Leadership Statement de la fonction publique britannique, qui relève le besoin d'une communication claire. Toutefois, comme le reconnaît la haute direction de fonction publique, un écart subsiste entre l'objectif fixé et ce qui est réalisé.

Exemple de pratique : un guide sur la prévention des brimades dans un ministère national (Autriche)

Le ministère de l'Éducation autrichien (Bundesministerium für Bildung) a entamé en mars 2016 un nouveau projet visant à s'attaquer au problème des brimades (Mobbing en allemand). Il s'est concrétisé dans la publication d'un guide de treize pages que le ministère a formellement adopté le 22 novembre 2016. Il donne une définition des brimades et précise qu'il ne s'agit pas de la même chose que le conflit entre personnes. Il met en lumière les effets dommageables des brimades pour l'organisation et indique ce qui peut être fait pour les empêcher. Pour les cadres pris individuellement, les points essentiels sont les suivants :

- indiquer clairement que les brimades ne seront pas tolérées;
- fixer des règles pour régler les différends;
- avoir un style de management clair et transparent (sans traitement préférentiel pour certaines personnes);
- énoncer des objectifs clairs et définir clairement les responsabilités;
- avoir régulièrement des discussions avec le personnel;
- recourir à la médiation, la supervision et à l'accompagnement pour éviter que les conflits s'enveniment; et
- aider les victimes de brimades (en leur accordant du temps libre par exemple).

Le guide souligne que les brimades constituent, au sens du code de la fonction publique, une infraction disciplinaire qui peut entraîner le licenciement, et il appelle tout le personnel du ministère de l'Éducation à coopérer à la création d'un lieu de travail empreint de respect et de tolérance, propice à la solution des conflits.

Exemple de pratique : l'action syndicale a pour effet de circonscrire les brimades dans un ministère (Lituanie)

Le syndicat de l'administration centrale LVDP s'est impliqué dans une affaire de brimades après qu'un agent du ministère de l'Agriculture (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija) ait été agressé par son supérieur. Les brimades et le harcèlement sont strictement interdits par la loi régissant la fonction publique lituanienne et peuvent conduire au licenciement de celui qui s'en rend coupable. Cependant, le but du syndicat, qui a porté l'affaire devant la haute direction, n'était pas d'obtenir le licenciement de la personne en question, mais plutôt de trouver une solution définitive au problème.

Le syndicat et la haute direction, travaillant de concert, ont proposé une solution qui a été couronnée de succès et qui impliquait des excuses du supérieur et la promesse que les faits ne se reproduiraient pas. Cela a eu un impact positif à la fois dans le ministère mais aussi plus largement et a aidé le syndicat à mettre en place une campagne à caractère plus général contre les brimades. Elle comportait un séminaire sur les brimades au travail, avec un expert extérieur, à l'intention des employés du ministère de l'Agriculture. Le taux élevé de réactions à ce séminaire et le fait que d'autres cas de brimades aient été signalés par la suite ont conduit à la création d'un comité chargé d'enquêter sur les brimades.

La simple existence de ce comité a produit une nette amélioration de la situation et le ministère de l'Agriculture est devenu un exemple pour d'autres départements ministériels de la manière de procéder pour instaurer une meilleure ambiance de travail.

Exemple de pratique : utiliser le sport pour souder des équipes et améliorer la coopération (Allemagne)

En Allemagne, la police fédérale (Bundespolizei), qui relève de l'administration centrale, n'a pas les mêmes fonctions que les polices locales qui dépendent des régions (Länder). La police fédérale garde les frontières et protège les grandes infrastructures; elle assure la sécurité des manifestations et des matchs de football et intervient en cas d'incidents violents graves.

Dortmund est une des neuf inspections de la police fédérale couvrant le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui compte 3,5 millions d'habitants, et où le degré de violence est relativement élevé. Après avoir évalué la situation, la direction locale a conclu que les causes du stress éprouvé par les employés allaient au-delà de celles liées directement aux circonstances de leur action. Des facteurs organisationnels et structurels tels que le fait que les policiers n'avaient qu'une information incomplète ou n'étaient pas conscients des contraintes pratiques rencontrées par d'autres zones, étaient également générateurs de stress. Au cœur du problème était l'évidente nécessité d'intensifier la communication entre les équipes et entre les différents secteurs fonctionnels de la police fédérale de Dortmund.

Pour remédier à cette situation, l'organisme officiel de gestion de la santé a décidé de proposer au personnel des activités de développement de l'esprit d'équipe. Des activités sportives comme l'aviron sont offertes au personnel de toute l'inspection et, outre leurs bénéfices pour la santé et la condition physique, elles permettent à des collègues de se rencontrer et d'apprendre à se connaître entre les différents services.

Le but était de favoriser une meilleure compréhension des actions menées par les collègues et le personnel d'autres secteurs d'activité. Cela a stimulé la communication au sein de l'inspection et a réduit les niveaux de stress, davantage de transparence signifiant que les actions d'autres collègues sont mieux comprises et acceptées.

Exemple de pratique : le Civil Service Leadership Statement (Royaume-Uni)

En février 2015, la haute direction du Civil Service, la fonction publique britannique, a lancé ce qu'elle a appelé un Leadership Statement, afin d'inciter les dirigeants de cette fonction publique à améliorer la qualité de leur direction, notamment en reconnaissant honnêtement leurs carences et en prenant les mesures adéquates pour y remédier.

Il s'agissait plus précisément de communications dans lesquelles le cadre doit communiquer ses objectifs avec "clarté et enthousiasme", être "franc, honnête et sincère dans ses communications, aplanir les tensions et lever les ambiguïtés"; il doit aussi être visible, approchable et aller au devant des défis, même si cela est inconfortable".

La haute direction du Civil Service, qui a accompagné cette déclaration de changements majeurs dans la formation au management et les procédures d'évaluation, est convaincue d'avoir fait bouger les choses. Cependant, il est clair que beaucoup reste à faire. En 2016, le directeur général de la fonction publique britannique a indiqué que la dernière enquête annuelle auprès du personnel (the People Survey) montrait que 57% des agents pensaient que leur supérieur répondait aux critères énoncés dans le Leadership Statement. Toutefois, pour les cadres supérieurs, la proportion tombait à 35% seulement. Il poursuivait en ces termes : "cela met en lumière le fossé existant entre nos aspirations et la situation actuelle".

Action : s'assurer que tous les membres du personnel comprennent que les brimades et le harcèlement sont inacceptables, tenter de susciter les bonnes relations entre collègues et éviter que le personnel reçoive des instructions peu claires ou contradictoires.

Les employés manquent d'influence sur les rythmes ou les processus de travail (y compris la description des tâches)

Le fait de ne pouvoir décider de la manière dont le travail est organisé ou du rythme auquel il doit être effectué est une cause importante de stress pour les salariés, et près d'un établissement de l'administration publique sur cinq (19%) indique que les agents n'ont pas suffisamment de moyens d'action (voir page 7).

Une manière de remédier à cette difficulté est d'impliquer les agents dans les décisions relatives à l'organisation du travail et aux processus de travail. Outre qu'elle réduit ou élimine un important facteur de risques psychosociaux, cette façon de procéder présente l'avantage d'améliorer l'efficacité du fait que les agents, qui font ce travail quotidiennement, ont des suggestions en matière d'améliorations.

Le premier exemple pratique, venant de l'administration fiscale finlandaise, montre comment celle-ci a procédé pour faire en sorte que ses agents âgés (plus de 55 ans), de plus en plus nombreux, conservent leur attachement à l'action de l'administration. Un élément déterminant est qu'ils aient le sentiment d'avoir la maîtrise de leur travail, et l'administration fiscale a pris une série de mesures pour faire en sorte que ce soit le cas. Un deuxième exemple vient de l'Office fédéral de la police judiciaire, en Allemagne, où la diversité des tâches et une démarche volontariste sont essentielles pour faire que les agents continuent à effectuer des tâches extrêmement exigeantes quant à leur contenu.

Exemple de pratique : s'assurer de l'attachement du personnel plus âgé en lui laissant plus de latitude (Finlande)

L'administration de la fiscalité finlandaise (Taustatietoa Suomen Verohallinnosta) emploie un peu plus de 5.000 personnes à la collecte de l'impôt en Finlande. Par le jeu des gains d'efficacité, le nombre des agents a chuté de près d'un cinquième (19%) au cours des dix dernières années, passant de 6.285 à 5.089. Les trois quarts sont des femmes et une forte proportion d'employés (38%) sont âgés de 55 ans ou plus. L'administration fiscale a déjà un programme intensif de bien-être au travail,

avec une surveillance régulière d'indicateurs clés par la haute direction, une formation du personnel d'encadrement à la gestion des conflits entre les agents, un cours en ligne sur la gestion du temps et une formation permanente pour tous ceux impliqués dans les questions de santé et de sécurité.

Cependant, compte tenu de la proportion élevée d'agents âgés, l'administration fiscale a lancé un programme pilote intitulé "Vero 55+" dans le but de "renforcer chez les plus de 55 ans le sentiment d'être maîtres de leur travail". On espérait ainsi améliorer le bien-être au travail, créer un environnement propice en termes de problématique de l'âge, de la satisfaction tirée de l'emploi, de l'allongement des carrières, et positiver l'image de l'administration en tant qu'employeur.

À son lancement, le projet a associé deux groupes d'horizons différents de l'administration et a débuté par une enquête électronique sur la manière dont les agents voient leur situation dans l'emploi, cela allant de l'équilibre entre travail et vie privée au soutien obtenu des supérieurs. Un atelier a été organisé au début du projet pilote pour étudier comment l'administration fiscale pourrait élargir le soutien apporté aux agents de plus de 55 ans; il a suscité un large éventail de réactions positives proposant notamment d'apporter des changements aux méthodes de formation et des modifications des responsabilités. Des groupes de travail composés de personnes de plus de 55 ans se sont réunis tous les mois pour discuter de questions telles que les plans de carrière, la division des tâches, la surcharge d'informations et la sensation d'être sous pression.

L'intention est de poursuivre le projet pilote, censé s'achever à la fin 2016, avec de nouvelles mesures d'appui à la gestion du travail et aux carrières pour le personnel âgé de plus de 55 ans.

Exemple de pratique : la diversification et le volontariat aident à faire face à un travail astreignant (Allemagne)

Le personnel de l'Office fédéral de la police judiciaire (Bundeskriminalamt - BKA), qui enquête sur les délits liés à la pornographie infantile et au terrorisme islamiste, est confronté à des risques psychosociaux particuliers.

Son travail consiste à visionner et évaluer du matériel vidéo et audio dont le contenu est particulièrement violent et horrible et qui peut provoquer chez certains des troubles psychologiques graves tels que du stress post-traumatique et des symptômes de dépression et/ou de burnout.

Ces risques ne pouvant être éliminés, il est du devoir de l'employeur et des supérieurs directs des agents affectés à ce travail de prendre des mesures appropriées pour atténuer leur impact sur eux. Pour s'acquitter de cette responsabilité, les cadres ont reçu un soutien professionnel spécialisé dispensé par le service psychologique du BKA.

Le cadre suivant a été mis en place :

- Sélection du personnel : les contraintes particulières du travail sont prises en considération dans le processus de nomination.
- Diversification des tâches : les supérieurs directs des agents concernés sont priés de veiller à ce que leur travail ne consiste pas exclusivement à visionner ou évaluer du matériel audio et vidéo extrêmement violent et horrible.
- Participation : un principe essentiel est que le travail dans ce domaine doit être choisi volontairement.

- Durée de service : l'affectation à ce genre de travail ne peut dépasser une période de cinq ans, laquelle peut être renouvelée pour cinq autres années par consentement mutuel entre le salarié et son supérieur.
- Transfert sur demande : les agents du BKA qui ne souhaitent plus effectuer ce travail peuvent être réaffectés à d'autres services à la demande. Le transfert est organisé rapidement; normalement avec effet immédiat.

En outre, tous les agents de ces départements reçoivent un soutien psychologique total (voir le chapitre sur le soutien, page 43).

Action : s'assurer que le personnel peut autant que possible décider lui-même de la manière de faire et organiser son travail.

Insécurité de l'emploi (englobe les changements organisationnels et les licenciements collectifs)

Les changements et les restructurations ont été pratiquement permanents ces dernières années dans les administrations centrales. Il n'est donc pas surprenant que, dans un établissement sur cinq, l'insécurité de l'emploi, entendue à la fois comme le changement et la perte d'emploi, soit considérée comme un facteur de risque psychosocial (voir page 7).

Procéder au changement d'une manière ouverte et transparente en veillant à ce que les salariés et leurs représentants soient pleinement informés de ce qui est planifié et aient la possibilité d'influencer le changement est judicieux. De même, il peut être possible de réduire l'impact sur le personnel en apportant des aménagements relativement modestes au projet.

Les deux exemples pratiques de ce chapitre sont tous deux des cas dans lesquels une nouvelle technologie a été utilisée pour réduire l'impact de changements structurels de grande ampleur sur la vie de tous les jours des agents. Dans le cas de l'administration centrale française, des agents ont pu travailler pour un service tout en étant installés dans l'immeuble d'un autre situé à une centaine de kilomètres de là. Dans le cas du ministère de l'Intérieur allemand, un accord a été signé avec les représentants des salariés pour permettre au personnel pour travailler plus longtemps en-dehors des bureaux de Berlin où leur département ministériel avait déménagé précédemment à partir de Bonn.

Exemple de pratique : la nouvelle technologie fait que des agents ne doivent pas déménager (France)

Fin juillet 2015, le gouvernement français a chargé le préfet de Bourgogne-Franche-Comté de tester de nouvelles méthodes de travail, y compris le travail en sites distants (TSD). Dans ce cas, par exemple, un employé travaille tous les jours sur un site (Besançon dans le cas présent) mais, en fonction de l'organigramme du service, il peut en réalité travailler dans un autre site (ici, Dijon). La région Bourgogne-Franche-Comté a été choisie pour cette expérience en raison de la relative proximité des deux principaux centres de la région, Dijon et Besançon, distants d'une centaine de kilomètres. (Cette forme de travail n'est pas le télétravail, qui implique de travailler à la fois dans les locaux de l'employeur et ailleurs, normalement à la maison. Dans le cas du TSD, le membre du personnel passe tout son temps de travail dans les locaux de l'employeur.)

Le travail en sites distants est proposé en tant qu'alternative à la mobilité, qu'elle soit géographique (déménager dans un nouveau site) ou fonctionnelle (occuper un nouveau poste). Il n'est pas considéré comme une solution définitive, dans laquelle les agents seraient affectés de manière permanente à un site différent de celui qui est lié à la fonction qu'ils remplissent, mais comme une solution intérimaire de trois ans.

Au début de la réorganisation, la direction a arrêté une définition des tâches/postes qui n'aurait pu se concrétiser en faisant appel au TSD. (Ils englobaient les cadres, ceux qui avaient besoin d'un équipement spécifique qui n'était disponible que dans certains endroits et ceux en contact permanent avec le public.) Toutes les autres tâches pouvaient être réalisées en TSD. Sur les 261 postes concernés, le TSD était jugé possible pour 207 (79%).

La direction avait également accepté que les postes en TSD ne soient pas réservés au personnel ayant déjà fait ce travail auparavant mais puissent être pourvus par des agents qui avaient fait un travail différent mais avaient les compétences nécessaires pour occuper le poste proposé. Dans ce cas, la direction s'assurait que l'agent postulant une nouvelle fonction ait les compétences requises.

Les membres du personnel avaient la garantie que, en prenant un poste en TSD, ils pourraient conserver leur localisation géographique actuelle pendant trois ans au moins. Toutefois, si une personne occupant un poste en TSD déménageait, ce poste n'était plus proposé à d'autres en conditions de TSD.

Ceux occupant des postes en TSD ont les mêmes conditions de service que le reste du personnel. Ils sont considérés faire partie de la structure dont dépend leur emploi, pas de la structure du site où ils travaillent. Lorsqu'il y a des réunions, ceux occupant des postes en TSD y participent au même titre que d'autres membres de leur groupe de travail. Si cela implique des déplacements, ceux-ci sont considérés comme du temps de travail et les coûts sont remboursés conformément aux règlements applicables. La direction détermine aussi les autres conditions de travail, comme l'affectation des bureaux, les modalités en matière de TI et de téléphonie. Le personnel qui travaille en un lieu qui n'est pas celui de son groupe de travail dispose d'un accès électronique à tout le matériel publié par son groupe de travail et, dans la mesure du possible, à celui publié par d'autres services de l'administration centrale. La vidéoconférence est également disponible et le personnel ainsi que les cadres ont été formés à son utilisation.

Il est reconnu que le TSD est source de défis en matière de gestion, à la fois parce qu'il faut s'assurer que les agents occupant des postes en TSD sont conscients de leurs obligations et les remplissent de manière adéquate, mais aussi en faisant en sorte que les agents TSD aient l'impression que leurs efforts sont appréciés. En définitive, le but est de faire que les agents occupant des postes en TSD fassent l'objet du même degré de management que les autres. Dans le cadre de ce processus, une formation au "management à distance" a été proposée à l'encadrement.

Exemple de pratique : accorder davantage de flexibilité au personnel transféré (Allemagne)

En Allemagne, le ministère de l'Intérieur (Bundesministerium des Innern –BMI) emploie près de 1.500 personnes réparties entre Berlin et Bonn et, en 2014, il a décidé que le personnel de services complémentaires s'occupant de sport, de migration et de gestion de crise quitterait Bonn pour rejoindre la majorité de ses collègues, dans de nouveaux locaux à Berlin.

Pour faciliter ce déménagement, en janvier 2015, le chef du personnel a conclu avec le conseil du personnel (Betriebsrat) que les membres du personnel de ces services qui ne déménageraient pas de manière permanente à Berlin ou qui s'y rendraient tous les jours pourraient profiter de l'accord sur le travail mobile en vigueur au ministère. Ce travail permet aux agents de travailler hors de leurs bureaux pour autant que, dans la plupart des cas, ils y soient connectés par de nouvelles technologies. La convention applicable au personnel transféré précisait qu'ils ne devaient passer que 60% du temps de travail contractuel (80% pour les chefs de service) à Berlin et que la durée des déplacements vers et à partir de Berlin serait comptée comme du temps passé à Berlin.

L'accord général sur le travail mobile, qui a été actualisé en octobre 2015, précise entre autres que les salariés soumis à ce régime ne doivent pas être défavorisés, que le travail mobile doit se faire de manière responsable, qu'il faut respecter la frontière entre travail et vie privée, et que les questions de santé et de sécurité doivent être prises en considération.

Action : faire en sorte que le personnel soit informé et consulté à l'avance à propos de la restructuration et d'autres changements affectant le lieu de travail. Dans la mesure du possible, procéder au changement d'une manière qui affecte le moins possible la vie quotidienne des agents.

Horaires longs ou irréguliers

La crainte d'être soumis à des horaires longs ou irréguliers est exprimée dans un établissement sur cinq (voir page 7). Dans certains cas, il s'agit tout simplement d'un trop grand nombre d'heures passées sur le lieu de travail, qu'il soit dû à la longueur des postes des gardiens de prison ou à une surcharge de travail qui rive un fonctionnaire à son bureau.

Or, souvent, le problème vient de ce qu'avec la nouvelle technologie, le personnel peut devenir "disponible en permanence". Ce n'est pas juste le fait que les employés soient connectés en permanence et puissent être contactés à tout moment par leurs supérieurs, leurs collègues et, dans certains cas, des usagers pour des raisons liées au fait de travailler en dehors des horaires normaux, c'est aussi le fait qu'ils peuvent travailler chez eux pour achever un dossier, ce qui, dans le passé, ne pouvait se faire qu'au bureau. Ainsi, la frontière entre travail et vie privée s'estompe.

Dans d'autres organismes que l'administration centrale, le problème a été résolu en coupant, en dehors des heures de travail, le serveur qui envoie les messages et les courriels. C'est la démarche qu'a adoptée le constructeur allemand Volkswagen chez qui le trafic s'arrête une demi-heure après la fin de la journée de travail normale.

L'administration centrale n'a pas adopté ce genre de mesure, mais quelque chose de similaire a été conclu au ministère du Travail allemand. Il y est interdit aux cadres de contacter leur personnel en dehors des heures de travail sauf en cas de circonstances particulièrement exceptionnelles (voir l'encadré).

Ce cas devrait bientôt être suivi d'autres dans l'administration centrale en France puisque l'article 55 de la loi Travail votée en 2016 et promulguée en janvier 2017 prévoit le droit de se déconnecter. La loi stipule que la question doit être reprise dans les négociations annuelles obligatoires sur la vie professionnelle au niveau de l'entreprise ou de l'organisation. Lorsque ces négociations n'aboutissent pas, l'employeur doit arrêter une charte montrant comment ce nouveau droit de se déconnecter sera appliqué.

Exemple de pratique : contact hors des heures de travail uniquement dans des circonstances exceptionnelles (Allemagne)

En 2013 en Allemagne, le ministère du Travail et des Affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales - BMAS), qui emploie un millier de personnes, a convenu avec le conseil du personnel (Personalrat) de nouvelles règles régissant les contacts de la direction avec le personnel en dehors des heures de travail. Elles stipulent que "personne ayant accès à un téléphone mobile n'est obligé de l'utiliser en dehors de ses horaires de travail personnels" et que, pour éviter l'auto-exploitation, le principe de base est qu'il doit y avoir "le moins d'intrusion possible dans le temps de loisir". Il ne peut y avoir de contact que lorsque des tâches ne peuvent être reportées au début de la période de travail suivante et les supérieurs doivent "tenir compte des situations personnelles et familiales"; en outre, et il est totalement exclu de contacter une personne pendant ses vacances annuelles. Ces règles précisent que, dans la mesure du possible, tout contact doit se faire par téléphone plutôt que par courriel. Par ailleurs, personne ne peut être défavorisé parce que son téléphone est éteint ou qu'il ne consulte pas ses messages en dehors des horaires de travail.

Action : s'assurer que le personnel ne travaille pas un nombre d'heures excessif, qu'il a des pauses correctes et qu'il ne soit pas traité comme s'il était joignable en permanence.

Discrimination

La discrimination est moins fréquente dans l'administration publique que d'autres risques psychosociaux bien qu'elle existe encore dans 4% des établissements (voir page 7) et, lorsque c'est le cas, les conséquences pour les individus et les organisations peuvent être dévastatrices. À l'inverse, les organisations de service au public tirent un avantage du fait que leurs salariés reflètent la société qu'ils servent et qu'ils peuvent tirer parti des talents de l'ensemble de la société et pas seulement d'une partie de celle-ci.

Le point de départ de la lutte contre la discrimination est une politique qui indique clairement qu'elle ne sera pas tolérée. Cependant, il est important d'aller plus loin et de mettre en œuvre des mesures qui éliminent la discrimination. Un exemple de la manière dont la discrimination peut être combattue est donné par l'expérience d'un département ministériel britannique qui, comme toutes les administrations du pays, est soumis à ce qu'on appelle un "devoir d'égalité dans le secteur public" consistant à éliminer la discrimination, promouvoir l'égalité de chances et encourager les bonnes relations entre ceux pouvant faire l'objet de discriminations et d'autres.

Exemple de pratique : un devoir public d'éliminer la discrimination (Royaume-Uni)

Comme tous les organismes publics du Royaume-Uni, le ministère de la Santé est soumis, au titre de l'Equality Act de 2010, à une obligation légale consistant à :

- éliminer la discrimination, le harcèlement et la victimisation;
- promouvoir l'égalité de chances; et
- stimuler de bonnes relations entre différentes parties de la communauté.

Cette obligation porte sur l'âge, le handicap, le changement de sexe, la situation matrimoniale ou de partenariat civil, la grossesse et la maternité, la race (y compris l'appartenance ethnique ou nationale, la couleur et la nationalité), la religion ou croyance (y compris l'agnosticisme), le sexe et l'inclination sexuelle.

Le ministère doit publier ses objectifs en matière d'égalité tous les quatre ans et faire rapport chaque année sur les progrès accomplis dans ce domaine. En outre, il publie des statistiques annuelles détaillées sur ses quelque 1.800 agents, ventilées suivant le sexe, l'ascendance ethnique, le handicap, l'âge, la religion et la croyance, l'inclination sexuelle et les responsabilités en matière de garde. Les chiffres relatifs au sexe, à l'appartenance ethnique, au handicap et à l'âge sont également ventilés en fonction du niveau hiérarchique, de telle sorte qu'il est possible de voir la proportion de chaque groupe dans les postes inférieurs ou supérieurs du département. Cela permet de voir, sur une période donnée, la progression de groupes susceptibles d'être discriminés au sein du personnel et, quoique cette distinction ne suffise pas à elle seule, elle fournit une base factuelle sur laquelle fonder la discussion et l'action qui suivront.

Action : faire savoir clairement que la discrimination est inacceptable et suivre les progrès accomplis vers davantage d'égalité.

Faire en sorte que la stratégie fonctionne

En dehors de la lutte contre les risques psychosociaux proprement dite, les organisations doivent s'assurer que les mesures et les politiques qu'elles ont mises en place sont suivies d'effets.

Un défi consiste à faire savoir aux salariés ce qu'ils ont à leur disposition et leur montrer comment ils peuvent mettre à profit le soutien qui leur est offert et comment ils peuvent apporter leur propre contribution. Le cas du ministère de l'Intérieur français l'illustre, de par sa volonté de renforcer sa politique existante en matière de lutte contre les risques psychosociaux faisant suite à la convention concernant l'ensemble du secteur public français signée en 2013 (voir page 14).

Exemple de pratique : faire passer le message d'une manière innovante (France)

Dans le cadre des mesures de mise en œuvre de la convention collective pour le secteur public français signée en 2013, le ministère de l'Intérieur a constitué des unités de surveillance reliées à chaque comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). L'unité de surveillance de l'administration centrale voulait publier une brochure sur les risques psychosociaux de son personnel. Mais, après réflexion, il a été convenu de présenter l'information sous une forme différente.

Plutôt qu'une brochure, l'information a été imprimée sur un cube en carton faisant office de rangement pour stylos et crayons à poser sur le bureau. Les quatre faces de ce porte-crayons présentent quatre messages sur les risques psychosociaux destinés au personnel et suivant lesquels :

- la prévention des risques psychosociaux est l'affaire de tous - elle doit être abordée collectivement et pas se limiter à une démarche individuelle;
- il vaut mieux en parler que s'isoler - mentionne toutes les instances et les personnes qui peuvent aider, dont le médecin du travail, le supérieur hiérarchique et la haute direction;
- une série de signes avant-coureurs peuvent indiquer l'effet de risques psychosociaux sur des collègues - y compris les changements de comportement, l'anxiété et l'isolement; et
- il est important d'agir et de ne pas occulter le problème - trois types d'actions possibles sont suggérés :
 - parler à la personne concernée;

- lui suggérer d'en parler à d'autres, comme aux services de santé professionnelle, à la direction ou au représentant des salariés; et
- lorsque la situation s'est aggravée, faire part de ses préoccupations à ceux en mesure d'apporter un soutien, comme les services de santé professionnelle, la direction ou les représentants des salariés.

Ce cube a été distribué à 3.800 agents de l'administration centrale et il est devenu très populaire. Les mêmes messages ont aussi été publiés sous forme d'affiches et, par le biais de l'Intranet du ministère, le personnel peut consulter neuf petits guides pratiques portant sur les risques psychosociaux. Ils contiennent par exemple la procédure détaillée à suivre après une agression, une description du soutien proposé à chaque employé et la composition ainsi que le fonctionnement des unités de surveillance. Bien que les syndicats aient des critiques sur la manière dont les politiques ont été mises en œuvre, en particulier sur le fait que des unités de surveillance ne soient pas présentes partout et qu'elles n'aient parfois pas été suffisamment proactives, l'impact global a été jugé positif.

Action : s'assurer que les mesures prises pour combattre les risques psychosociaux sont connues et mises en pratique.

Former à la gestion du stress

La formation des employés et des cadres est un élément essentiel du processus de lutte contre les risques psychosociaux et elle figure dans la plupart des exemples pratiques que nous avons examinés, comme l'apprentissage de la manière de désamorcer des situations potentiellement violentes, l'apprentissage de nouvelles compétences à gérer le personnel à distance ou de techniques de règlement des conflits entre membres du personnel. Pour être efficaces, comme le montrent les exemples, cette formation doit porter sur la pratique quotidienne et ne pas être trop technique, et elle doit être accessible à tous les agents susceptibles d'être concernés, sans exclure les travailleurs à temps partiel ou les intérimaires. Comme le souligne le guide de conseils pratiques pour la santé et la sécurité publié par la Commission européenne à l'intention des employeurs, il est particulièrement important que cette formation soit dispensée :

- lors du recrutement;
- lorsque des agents sont transférés ou changent de poste;
- à l'introduction d'une nouvelle technologie ou d'un nouvel équipement; et
- lorsque les risques liés au travail changent.

Outre ce type de formation, il en existe un autre visant à modifier la réaction de l'individu face aux risques et à fournir aux agents de meilleures stratégies pour les affronter, ce qu'on appelle les interventions de deuxième niveau (voir page 19). Dans ce cas, l'accent n'est pas mis sur la réduction ou l'élimination des risques psychosociaux mais sur le changement de la manière dont les personnes y réagissent. Cette démarche a été largement adoptée dans les administrations centrales de l'Union européenne, comme le montrent les exemples du Luxembourg, de la Hongrie et de la Belgique. Toutefois, comme le souligne le rapport Eurofound/EU-OSHA, "Malgré les éléments démontrant l'efficacité de ces démarches, les programmes de gestion du stress sont d'autant plus efficaces

lorsqu'ils sont couplés avec des interventions de premier niveau pour endiguer ou éliminer les risques psychosociaux." En d'autres termes, la formation à la gestion du stress et de la pression au travail ne suffit sans doute pas à elle seule.

Exemple de pratique : cours de gestion du stress et des émotions (Luxembourg)

Le gouvernement luxembourgeois propose un cours, ouvert à tous les agents de l'administration centrale comme de l'administration locale, intitulé "Gérer son stress, ses émotions et mieux vivre son travail". D'une durée de deux jours, ce cours fournit aux participants un éventail d'outils, d'astuces et de techniques pour gérer le stress et les émotions et comporte des éléments tels qu'apprendre à dire "non" sans agressivité, à traiter les individus toxiques et à se relâcher physiquement. Ce cours, qui existe depuis plus de quatre ans, est devenu très populaire et les listes d'attente pour y participer sont longues. Il est extrêmement interactif, avec des exercices axés sur la pratique, et tient compte des besoins personnels des participants.

Exemple de pratique : formation à la pleine conscience pour la gestion (Belgique)

Avec son programme *In Vivo*, le BOSA, Service public fédéral belge en charge des ressources humaines, propose une série de cours destinés aux membres des directions et qui comportent des éléments supposés les aider à faire face au stress de leur emploi. Un millier de personnes ont participé à ces cours depuis leur lancement, en 2008. Un des cours proposés en 2016 consistait en huit sessions d'une demi-journée sur la pleine conscience, inspiré des travaux de Jon Kabat-Zinn, qui a beaucoup publié sur le thème de la méditation. (Il ne s'agit que d'un cours parmi d'autres liés aux risques psychosociaux qui ont été développés et sont proposés par le gouvernement fédéral belge.)

Exemple de pratique : site Web de conseils pour une alimentation saine et le sport (Hongrie)

Le site Web du personnel de l'administration centrale hongroise (<http://mkk.org.hu/>) comporte une page (Coin de la santé) qui renvoie à des conseils pour faire face au stress. Elle propose de changer son régime alimentaire et de faire plus de sport pour réduire le stress. On y trouve un programme de régime de huit semaines consistant notamment à manger davantage de fruits et de légumes, et des suggestions pour un programme d'exercices de six semaines, avec des exercices pouvant être faits au travail.

Action : faites en sorte qu'une palette de formations et autres activités soit disponible pour aider les employés à faire face aux risques qui sont inévitables.

Accompagner les victimes de risques psychosociaux

Malgré les efforts destinés à éliminer ou réduire les risques psychosociaux et à améliorer l'aptitude de l'individu à les affronter, il peut y avoir des cas dans lesquels des personnes en subissent des séquelles ou courent ce risque, et les organisations doivent concevoir des mécanismes pour leur venir en aide et leur apporter un soutien. Ce sont les interventions de troisième niveau (voir page 19).

Les programmes d'assistance au personnel, qui aident les salariés à résoudre leurs problèmes, sont un exemple de ce type de soutien. C'est ce que propose le ministère du Travail et des Pensions (DWP), le plus important du Royaume-Uni, qui emploie 84.920 personnes. Il a un programme d'assistance consistant en un service de soutien téléphonique immédiat, 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par an.

Le ministère de l'Intérieur allemand (Bundesministerium des Innern –BMI) dispose également d'un système élaboré de soutien pour son personnel. Il a un service social de quinze travailleurs sociaux qui couvre près de 22.500 agents répartis entre 55 institutions situées principalement à Berlin, Bonn et Cologne.

En 2015, il a apporté conseils et soutien à 1.593 agents, soit près de 7% de l'effectif concerné. Sur ce nombre total, plus d'un tiers (35%) ont fait état de problèmes liés au travail : 16% avaient des conflits avec des collègues, 14% avaient des problèmes tels qu'une surcharge de travail ou un travail trop peu motivant, et 5% ont déclaré avoir du mal à concilier le travail et leur vie privée. Ce service vient aussi en aide à des agents confrontés à d'autres difficultés, comme des problèmes psychiatriques et des troubles mentaux (19%), des affections physiologiques et des handicaps (11%) et des problèmes familiaux et relationnels (9%).

Outre le fait qu'il donne aux agents l'occasion de parler de leurs problèmes, leur permettant peut-être d'avoir un autre regard, le service social du ministère s'efforce de proposer des solutions pratiques, en suggérant par exemple une médiation pour sortir des conflits du travail. Dans certains cas, le service social met en contact avec des organismes extérieurs, comme par exemple des services médicaux et psychiatriques spécialisés.

En plus des conseils et du soutien qu'ils dispensent à ceux qui les contactent, les membres du service social, tous très qualifiés, ont aussi un rôle d'appui auprès des personnes qui travaillent avec d'autres connaissant des problèmes; ils donnent des conseils à la direction, font des suggestions quant à l'organisation du travail et élaborent de nouvelles formules pour régler les problèmes au travail.

Parmi les autres programmes de soutien répertoriés dans le rapport Eurofound/EU-OSHA figurent les programmes de reprise du travail destinés aux agents qui ont été absents pour cause de stress, et les mesures de réadaptation pour ceux qui ont subi un traumatisme. C'est le cas, par exemple, de la police fédérale de Dortmund (voir l'exemple en page 32), où un suivi est organisé après des événements extrêmes. Lorsque des agents sont affectés de manière telle qu'un traitement semble indiqué pour la suite, le service médical de la police fédérale peut s'adresser à l'extérieur, comme par exemple à des hôpitaux militaires ou d'autres cliniques spécialisées.

Dans les quatre exemples pratiques mentionnés dans ce chapitre, qui traitent d'une ancienne agence gouvernementale au Royaume-Uni, du service pénitentiaire en Roumanie, de l'Office fédéral de l'administration en Allemagne, et de l'Office fédéral de la police judiciaire, lui aussi en Allemagne, un soutien est apporté aux agents confrontés à des problèmes quoique, dans le dernier exemple, ce soutien est fourni de manière permanente au personnel en raison de la nature de son travail.

Exemple de pratique : traiter les problèmes de santé mentale (Royaume-Uni)

Highways England est une entreprise publique qui exploite, entretient et améliore le réseau autoroutier et les grand-routes de l'Angleterre, après avoir été un organisme d'exécution du ministère du Transport. Elle emploie 3.700 personnes, dont 1.600 agents de la circulation, qui travaillent sur le réseau et sont souvent les premiers arrivés sur une scène d'accident. Depuis 2012, deux agents de circulation ont été tués en service.

Consciente des niveaux d'absence élevés de son personnel dus à des problèmes de santé mentale, Highways England a mis sur pied en 2013 un groupe de travail mixte composé de représentants de la

direction et des syndicats. C'est ainsi qu'ont été organisés des cours de formation pour les responsables opérationnels afin de les aider à discuter des problèmes de santé mentale avec les agents, ce qu'ils étaient réticents à faire auparavant. À la suite de cette démarche, les absences pour maladie liées à la santé mentale ont diminué de 18%.

Exemple de pratique : soutenir le personnel pénitentiaire au moyen d'une nouvelle technologie (Roumanie)

Le service pénitentiaire roumain, qui emploie quelque 12.500 personnes, a identifié 313 agents ayant besoin d'une aide psychologique et/ou d'un soutien émotionnel. Malheureusement, ce service ne compte que dix psychologues, et les agents ayant besoin d'un soutien sont dispersés dans les 46 prisons de Roumanie. Pour remédier à ce problème, le service pénitentiaire a mis au point un service en ligne de conseil psychologique (via Skype) permettant à tous ceux qui en ont besoin de consulter un psychologue. Ce programme, qui a débuté en juin 2016, a nécessité un investissement en matériel et une formation complémentaire pour les psychologues appelés à apporter ce soutien. Cependant, on espère qu'il profitera à ceux qui devaient auparavant se débrouiller seuls.

Exemple de pratique : un accord sert de base pour venir en aide à des agents ayant des problèmes d'addiction (Allemagne)

L'Office fédéral de l'administration (Bundesverwaltungsamt – BVA) assure des services administratifs pour le compte de l'administration centrale en Allemagne. Il emploie 3.700 personnes dans 14 sites. Comme dans toute organisation de cette taille, certains membres du personnel ont des problèmes d'addiction, à l'alcool par exemple, ou à des médicaments sur ordonnances ou des drogues, ainsi qu'à d'autres pratiques comme le jeu.

Jusqu'il y a quelques années, l'attitude de l'organisation vis-à-vis des agents souffrant de ces problèmes était incertaine, les responsables locaux ne sachant pas comment réagir à ces situations. En 2012, la direction a décidé qu'une nouvelle approche s'imposait et elle a conclu avec les représentants des salariés (le conseil du personnel, Personalrat) un accord formel sur le traitement des agents souffrant d'addiction.

Ce document de huit pages atteste que l'addiction est une maladie et pas un signe de faiblesse personnelle, et qu'on peut la combattre avec succès. Il a pour objet de faire comprendre aux personnes qui en souffrent les risques que leur comportement présente pour leur emploi, notamment la possibilité d'un licenciement. Il énonce aussi de manière claire le devoir de vigilance qu'ont les responsables et arrête un cadre commun pour leur action.

Pour que cet accord aboutisse, il faut absolument que les cadres soient capables de détecter les problèmes aux premiers stades et d'y réagir de manière appropriée, et ses dispositions les obligent à participer à des cours de formation sur cette problématique. Ces cours sont organisés par le service social du BVA au sein duquel a été nommé spécialement à cet effet un agent en charge du soutien, secondé par un expert extérieur.

Les cours s'appuient sur la pratique et consistent notamment en des jeux de rôles inspirés d'expériences vécues. Un objectif essentiel est que les cadres locaux se sentent soutenus dans leur action, mais qu'ils soient aussi en mesure de déterminer quand une situation doit être mise entre les mains du département des ressources humaines du service social du BVA.

Depuis 2012, plus de 110 cadres ont participé à cette formation et le retour est positif. D'autres personnes ont aussi pris part à cette formation sur une base volontaire.

L'accord prévoit aussi une procédure en cinq étapes pour les personnes ayant des problèmes d'addiction. Elle débute par un entretien confidentiel avec le cadre local et peut s'achever, si la situation ne s'améliore pas, par un licenciement. L'essentiel de cette procédure, comme l'explique l'accord, est que la personne reçoive "une offre d'aide concrète".

Depuis la signature de l'accord, 112 membres du personnel ont reçu une aide extérieure pour surmonter leur addiction, et seuls trois cas se sont soldés par un licenciement.

Exemple de pratique : soutenir un personnel faisant un travail extrêmement pénible (Allemagne)

Le personnel de l'Office fédéral de la police judiciaire (Bundeskriminalamt - BKA), qui enquête sur les délits liés à la pornographie infantile et au terrorisme islamiste (voir page 34), a particulièrement besoin d'un soutien important pour l'aider à faire face aux conséquences négatives que peut avoir un travail aussi éprouvant.

Pour assurer ce soutien, tous les agents doivent passer des interviews de contrôle semestriels. Ils peuvent choisir librement de le faire avec un contrôleur interne (le service psychologique du BKA) ou avec un contrôleur externe (qui ne travaille pas au BKA), bien que le service psychologique du BKA reste à leur disposition dans le cadre de l'obligation générale de vigilance de l'employeur. Ces entretiens portent principalement sur les aspects problématiques ou éprouvants du travail que l'employé a rencontrés ou auxquels il doit se préparer. Les contrôleurs dressent un diagnostic clinique psychologique en utilisant notamment un questionnaire clinique agréé par les autorités académiques. La teneur de ces entretiens est soumise à une obligation légale de confidentialité. Toutefois, dans des cas extrêmes où l'agent présente une menace pour lui-même ou pour d'autres, ou en cas de récurrence, le contrôleur est tenu de prendre les mesures appropriées pour éviter une telle issue.

Action : reconnaître que ceux qui ont été affectés par des risques psychosociaux ont besoin d'un soutien et trouver des moyens d'assurer ce soutien.

Références et sources d'informations

European material

EU-OSHA, Psychosocial risks and stress at work

This website includes good practice resources on this topic.

<https://osha.europa.eu/en/themes/psychosocial-risks-and-stress>

EU-OSHA, A practical e-Guide to managing psychosocial risks

This multi-lingual e-guide helps employers and people working in small and micro enterprises to deal with psychosocial risks. It has 30 national versions, each including references to the national legislation and information on national resources and practical tools.

<http://hw2014.healthy-workplaces.eu/en/tools-and-resources/a-guide-to-psychosocial-risks>

EU-OSHA, Healthy Workplaces Good Practice Awards 2014–2015: Managing stress and psychosocial risks at work, 2015

This multi-lingual publication provides examples of good practice in 23 separate workplaces in 16 countries.

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/healthy-workplaces-good-practice-awards-2014-2015/view>

EU-OSHA, Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2) - Overview Report: Managing Safety and Health at Work, 2016

This report summarises the result of the survey, looking particularly at psychosocial risks and including cross-nationally comparable information.

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/second-european-survey-enterprises-new-and-emerging-risks-esener/view>

EU-OSHA, Calculating the costs of work-related stress and psychosocial risks – A literature review, 2014

This study examines the national and international material on the costs of work related stress and psychosocial risks, available in several languages.

https://osha.europa.eu/en/publications/literature_reviews/calculating-the-cost-of-work-related-stress-and-psychosocial-risks/view

EU-OSHA and Eurofound, Psychosocial risks in Europe: prevalence and strategies for prevention, 2014

This detailed report presents comparative information on the prevalence of psychosocial risks among workers and their links with ill-health. It also provides examples of workplace action to tackle psychosocial risks

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/psychosocial-risks-eu-prevalence-strategies-prevention/view>

Eurofound, Sixth European Working Conditions Survey – Overview report, 2016

A survey of work in Europe today based on face-to-face interviews with 43,850 workers in 35 European countries.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/working-conditions/sixth-european-working-conditions-survey-overview-report>

Eurofound, Work-related stress, 2010

This comparative study, based on national reports, looks at how work-related stress is dealt with at national level.

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1004059s/tn1004059s.pdf

European Commission, Promoting mental health in the workplace: Guidance to implementing a comprehensive approach

It introduces and provides guidance for employers, employees and other stakeholders on the management of mental health issues in the workplace.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=716&langId=en>

European Commission, Health and Safety at Work is Everybody's Business: Practical guidance for employers, 2017

This is a practical guide for employers, providing an overview of the main obligations in health and safety and the existing tools and resources to help meet those obligations.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16876&langId=en>

European Commission, The European Pact for Mental Health and Wellbeing, 2008

The conclusions of a high-level conference on mental health and well-being.

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/mental_health/docs/mhpact_en.pdf

European Commission, Study on the implementation of the autonomous framework agreement on harassment and violence at work: Final report, by Emanuela Carta, Helen Frenzel, Inès Maillart, Tina Weber, Nora Wukovits, July 2015

This study provides an assessment of the implementation of the agreement at national level, as well as looking at the extent of violence and harassment across Europe

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7922&type=2&furtherPubs=yes>

European Commission, Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress SEC(2011) 241 final, 2011

This report sets out how the agreement has been implemented at national level.

http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0241/COM_SEC%282011%290241_EN.pdf

National material

These documents and websites set out various national approaches to dealing with psychosocial risks and work-related stress.

Belgium

Risques psychosociaux au travail

<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=564>

France

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**

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_SRPST_definitif_rectifie_11_05_10.pdf

INRS, Risques psychosociaux : Sommaire du dossier

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

Germany

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

https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Praxis/A45.pdf?_blob=publicationFile

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

http://www.gda-portal.de/de/pdf/Leitlinie-Psych-Belastung.pdf?_blob=publicationFile

Italy

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

<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-valutazione-gestione-rischio-stress-lavoro-correlato-ita.pdf>

Poland

PIP, Czym jest stres?

<https://www.pip.gov.pl/pl/bhp/stres-w-pracy/6421,czym-jest-stres-.html>

Spain

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

<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/PSICOSOCIOLOGIA/Maqueta%2018%204%20Angel%20lara.pdf>

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

http://www.laboral-social.com/files-laboral/Guia_psicosociales.pdf

UK

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

<http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg218.pdf>