

Rapport annuel 2014 de l'ERM: les restructurations dans le secteur public

Synthèse

Introduction

Immédiatement après la récession de 2008, l'emploi dans le secteur public a continué de progresser, contribuant au maintien de la demande dans l'économie européenne. Mais dès 2010, le secteur public est entré dans une phase de restructuration importante dans plusieurs États membres. Dans le secteur public, contrairement au secteur privé, les restructurations affectent une grande partie de la population. Elles suscitent, dès lors, un vif intérêt sur le plan politique, mais génèrent également des controverses. La situation est particulièrement complexe, et souvent problématique – surtout en raison du nombre de personnes concernées, de la forte tradition de protection de l'emploi et du niveau élevé de représentation syndicale. Les justifications des restructurations dans le secteur public sont également très différentes de celles du secteur privé, un élément important étant qu'elles ne sont pas motivées par une baisse de la demande des services. Dans de nombreux États membres, la situation désastreuse des finances publiques est presque toujours à l'origine des récentes restructurations dans le secteur public.

De même que la récession a eu des impacts très différents selon les États membres, les récentes restructurations du secteur public ont une ampleur tout aussi variable. Bien évidemment cela s'explique en grande partie par des taux d'endettement public très différents d'un État membre à l'autre. Toutefois, il faut reconnaître que les États membres qui ont entrepris de réformer largement leur secteur public dans les années 1990, ont eu moins besoin d'effectuer des restructurations après 2008.

Contexte politique

L'ambiance générale est à l'austérité, conditionnée par le besoin perçu de réduire la dette publique afin de préserver non seulement la stabilité financière des États membres individuels, mais également l'existence de la monnaie unique. Le pacte de stabilité et de croissance fournit le cadre de coordination des politiques fiscales nationales dans l'Union européenne. Son principal objectif est de conserver des finances publiques saines. En termes d'action préventive, il s'appuie sur la procédure

concernant les déficits excessifs pour exiger que les États membres définissent leurs plans budgétaires à moyen terme. Depuis quelques années, la question de la dette publique occupe une place centrale au niveau du «semestre européen». La capacité juridique de dicter la conduite à tenir en matière de finances publiques a été utilisée comme levier par les institutions européennes tout particulièrement avec les États membres confrontés à de très grandes difficultés financières, notamment les pays bénéficiant du programme qui reçoivent des prêts de la troïka (Fonds monétaire international, Banque centrale européenne et Commission européenne).

Le cadre de qualité de l'Union européenne pour l'anticipation des changements et des restructurations (QFR) a été lancé en 2013 pour fournir des lignes directrices sur les restructurations des organisations, fondées sur les expériences réelles des entreprises. La Commission a appelé les États membres «à étudier la possibilité d'appliquer le cadre de qualité proposé aux travailleurs du secteur public». De fait, l'orientation générale du cadre de qualité est l'implication d'un large éventail d'acteurs dans le processus, un élément qui devrait être particulièrement pertinent pour les restructurations du secteur public.

Un autre élément contextuel général est le vieillissement démographique, avec des implications à la fois sur la capacité de répondre à la demande grandissante de soins et de services de santé dans un avenir immédiat et sur l'augmentation très nette de l'âge de la main-d'œuvre dans ces secteurs. Toutes les initiatives concernant le vieillissement sont particulièrement pertinentes pour le secteur public.

Principales conclusions

- L'emploi dans les grands services publics – la santé et l'éducation – continue d'augmenter, mais il existe clairement une tendance au développement de l'emploi privé dans ces domaines.

- 800 000 pertes nettes d'emploi ont été enregistrées dans le secteur des services publics de base (administration publique), qui se contracte plus vite que l'ensemble de la main-d'œuvre depuis 2008. Dix-neuf des 28 États membres ont été confrontés à une baisse du niveau de l'emploi dans le secteur des services publics de base: la chute la plus importante a été observée en Lettonie (-29 %), et des baisses de plus de 10 % ont été enregistrées au Royaume-Uni et en France.
- Plus d'un tiers des travailleurs du secteur public en Europe ont actuellement plus de 50 ans, et la proportion de travailleurs âgés augmente de plus de cinq points de pourcentage depuis 2008 dans les secteurs de l'administration publique et de la santé. Comme la plupart des pertes d'emplois interviennent dans les fonctions à dominante masculine, le secteur public emploie désormais largement plus de femmes que d'hommes, de manière générale.
- Les diminutions ou gels des salaires ont été courants dans les pays bénéficiant du programme, en Espagne, au Royaume-Uni et dans les pays baltes, et moins répandus dans les pays nordiques et en Allemagne.
- Les niveaux d'emploi dans les services publics sont relativement élevés dans les pays nordiques et relativement faibles dans les économies les plus touchées par la crise – Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Espagne.
- Si le nombre de travailleurs partant en retraite anticipée a quelque peu baissé dans le secteur privé depuis le début de la crise économique, leur nombre a augmenté dans le secteur public.
- En termes d'incidence du changement sur les employés du secteur public, l'évaluation globale des hauts fonctionnaires du secteur public est plutôt négative. Parmi 16 dimensions de performance, les deux ayant obtenu les plus mauvais résultats sont la motivation du personnel/l'attitude à l'égard du travail et l'attrait du secteur public en tant qu'employeur. Les évaluations ont été particulièrement négatives pour ces dimensions en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni.
- Les données de l'Étude européenne sur les conditions de travail montrent que les risques psychosociaux déjà relativement élevés dans le secteur public augmentent en cas de restructurations.
- Selon un grand nombre d'études portant sur les récentes restructurations du secteur public, les décisions en la matière n'ont pas été préparées de manière appropriée: les processus de

restructuration ont été menés à la hâte, souvent sans aucune transparence, et la consultation avec les partenaires sociaux, y compris avec les employeurs dans certains cas, a été limitée. Il y a eu évidemment des exceptions. Le meilleur exemple au niveau national est sans doute celui de l'Irlande où le très vaste processus de restructuration du secteur public s'est accompagné de nombreuses consultations.

- Les études de cas montrent pourtant que des processus de restructuration bien planifiés et basés sur la consultation peuvent conduire à des résultats relativement positifs dans de nombreux types d'activité du secteur public et dans des contextes institutionnels variés.

Orientations politiques

- Il est évident que le secteur public continuera d'être un grand sujet de préoccupation politique. Le profil des travailleurs licenciés (ou de ceux qui quittent volontairement leur emploi) suggère que les pénuries de compétences se sont aggravées. En outre, le secteur est confronté à des défis démographiques particulièrement importants. Il a néanmoins le potentiel d'accroître son efficacité à travers une utilisation plus répandue des technologies de l'information et des communications.
- Faute d'expérience en matière de restructurations, les partenaires sociaux et les autorités chargées du marché du travail dans le secteur public n'ont pas l'expertise ni les infrastructures nécessaires pour favoriser les transitions positives sur le marché du travail. Il existe de nombreux exemples positifs – par exemple, les conseils de sécurité de l'emploi dans le secteur public en Suède – dont on peut tirer des enseignements précieux.
- Le secteur public a une longue tradition en matière de flexibilité du temps de travail, rotation des postes, travail partagé et évolutions de carrière, et ces mesures devraient être en partie réorientées vers des outils de gestion pour la mise en œuvre de la transformation de notre main-d'œuvre.
- Des efforts devraient être consentis pour améliorer la transparence des compétences des employés licenciés du secteur public à l'intention des employeurs potentiels. L'approche basée sur les qualifications devrait cibler les compétences réelles des employés.

Informations complémentaires

Le rapport *ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector*, est publié à cette adresse: <http://www.eurofound.europa.eu/publications> sous l'année 2015.

Pour plus d'informations, veuillez contacter John Hurley, directeur de recherche, à l'adresse suivante: joh@eurofound.europa.eu