



Le 30 mars 2012

**REPONSE COMMUNE du CCRE et de la FSESP au Livre vert de la
Commission européenne COM (2012) 7 final
Restructurations et anticipation du changement : quelles leçons tirer de
l'expérience récente ?**

Contact :

CCRE : Christina Dziewanska-Stringer
Christina.dziewanska-stringer@ccre-cemr.org

FSESP : Christine Jakob
cjakob@epsu.org

Introduction

1. Le CCRE et la FSESP, les partenaires sociaux au niveau européen représentant les gouvernements locaux et régionaux, ont discuté du Livre vert intitulé « restructurations et anticipation du changement : quelles leçons tirer de l'expérience récente ? », comme les avaient invités à le faire la Commission européenne et, plus précisément, le Commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales dans sa lettre du 17 février adressée à notre Comité.
2. Nous nous félicitons que le Livre vert fasse référence au rôle important que les gouvernements locaux et régionaux jouent, tant en leur qualité d'employeurs que de prestataires de services, en faveur de la cohésion sociale et de la compétitivité en Europe, et donc dans l'atténuation des effets de la crise. Nous apprécions d'autant plus cette reconnaissance que ce rôle a souvent été sous-estimé, voire négligé, dans les politiques européennes. En outre, nous accueillons favorablement le fait que le Livre vert reconnaisse que les travailleurs du secteur public, et leurs employeurs, sont touchés dans toute l'Europe par des restrictions budgétaires, et que l'impact des restructurations doit également être étudié au sein du secteur public.
3. La question de la crise et des restructurations occupe une place importante dans le programme de travail 2011-2013 de notre Comité de dialogue social sectoriel. L'anticipation des changements et la modernisation des postes de travail dans les administrations locales et régionales grâce à un dialogue social efficace sont également des thèmes abordés dans le cadre d'un projet mené actuellement par le CCRE et la FSESP et financé par l'Union européenne¹ sur les postes de travail du futur.
4. Le CCRE et la FSESP soulignent qu'une seconde phase de consultation des partenaires sociaux aurait pour avantage de mettre en avant leur rôle en matière de restructurations et de ne pas retarder encore davantage les améliorations si nécessaires à apporter aux cadres européens et nationaux relatifs aux restructurations, surtout qu'on note une tendance à la baisse de l'emploi en Europe. Et puis, une seconde phase de consultation ne serait qu'une suite logique de la première phase de consultation des partenaires sociaux par la Commission européenne sur ce sujet.
5. En outre, une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux garantirait que soient pleinement pris en compte les travaux menés par ceux-ci, tant au niveau intersectoriel que sectoriel, ainsi que la première consultation des partenaires sociaux par la Commission européenne en 2003, au lieu de repartir de zéro.

Considérations générales

6. Même s'il est appréciable que le Livre vert reconnaisse la nécessité d'examiner l'impact des restructurations sur le secteur public en sa qualité d'employeur et de prestataire de services, le CCRE et la FSESP soulignent que les restructurations dans le secteur public ne sont pas un phénomène nouveau. Il est important de faire la distinction entre l'impact des restructurations dans le secteur privé et le rôle des gouvernements locaux et régionaux à cet égard (éducation et développement des compétences, emploi et soutien aux chômeurs et autres mesures liées au marché du travail), et les « restructurations » au sein du secteur public dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité.

¹ Des informations sur le projet sont disponibles [ici](#)

7. Ce qui est nouveau, c'est que les réponses apportées par l'UE à la crise financière ont accéléré le rythme, l'étendue et l'intensité des restructurations dans les administrations locales et régionales, tout en faisant de celles-ci un pilier de la nouvelle gouvernance économique de l'UE (voir le semestre européen et l'examen annuel de la croissance²) qui permet de renforcer les mesures de consolidation fiscale. Cela remet également en question la sécurité de l'emploi dans le secteur public, une caractéristique fondamentale de l'administration locale et régionale dans certains Etats membres.
8. Depuis lors, un certain nombre de pays européens ont eu recours à des programmes de rémunération, à des prépensions et des suppressions d'emplois ou gel des embauches, à des réformes des conditions de travail (allongement des horaires de travail, par exemple), ainsi qu'à des modifications de la législation du travail qui affaiblissent les structures du dialogue social³, comme par exemple en Espagne, en Roumanie, en Grèce et en Hongrie. Il existe cependant des exemples où des accords ont été conclus avec les partenaires sociaux, comme en Irlande (convention de Croke Park, 2010), en Lituanie (2009) ou en Slovaquie (2011). Ces exemples montrent bien que le dialogue social permet d'obtenir des résultats dans des contextes nationaux difficiles, et qu'un dialogue social efficace passe nécessairement par des négociations collectives.
9. Les accords d'adaptation/de transition entre partenaires sociaux sont par exemple un bon outil pour gérer les restructurations. Ces accords, tels que celui conclu en Suède⁴, ont pour objectif d'aider les travailleurs qui risquent de perdre ou ont perdu leur emploi en raison d'un licenciement et qui sont à la recherche d'un nouvel emploi. L'orientation et l'assistance professionnelles, l'éducation, la formation, les salaires de formation, les stages ou toute aide pour monter une entreprise sont quelques-unes des activités qui peuvent être couvertes par ces accords d'adaptation/de transition.
10. Afin de comprendre la nature des restructurations dans le secteur public, il est par conséquent nécessaire de les situer dans le contexte plus large non seulement de la « consolidation fiscale », mais aussi des « mesures de consolidation fiscale coordonnées par l'UE ». Il faut également tenir compte de la main d'œuvre vieillissante au sein de l'administration locale et régionale et du départ à la retraite d'un nombre important de travailleurs à brève échéance. Cela vient renforcer considérablement le principe selon lequel les réponses à la gestion des changements et des restructurations dans le secteur public doivent inclure l'UE, le niveau national et surtout les gouvernements locaux et régionaux.
11. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) va dans le même sens et recommande⁵ aux gouvernements de recourir au dialogue social dans les administrations publiques. L'OIT trouve en effet que le dialogue social a contribué au développement des mesures positives prises pour répondre à la crise financière. L'OIT met également en garde contre les conséquences dommageables des stratégies de sortie de crise prématurées et des suppressions d'emplois dans le secteur public.
12. Un autre trait pertinent des restructurations dans le secteur public est que, dans certains pays, le dialogue social a été mis de côté. C'est ce qu'a récemment confirmé la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), qui a établi que le gel des salaires et/ou les réductions salariales (Pays

² La réforme des administrations publiques est l'une des 5 priorités de l'examen annuel de la croissance de la CE

³ Ce n'est pas l'objet de cette réponse de fournir des précisions sur ces programmes, mais les réductions d'effectifs peuvent être importantes – jusqu'à 490.000 suppressions d'emplois au Royaume-Uni, tout comme les réductions salariales – jusqu'à 25 % en Roumanie.

⁴ [Lien](#) vers l'accord suédois (en suédois uniquement)

⁵ Dans son [rapport](#) « La dimension sectorielle des activités de l'OIT »

de l'UE-15)⁶), le gel des embauches/les suppressions d'emplois et d'autres changements des conditions de travail ont été imposés, par exemple par le gouvernement central, plutôt que négociés par le dialogue social.

13. Dans le même temps, la crise financière a souligné le rôle de premier plan des gouvernements locaux et régionaux pour ce qui est de soutenir (par le biais, par exemple, d'initiatives privées ou de la coopération publique-publique) les nouveaux emplois, l'éducation, la formation, l'emploi, la protection sociale et la fourniture de services adaptés dans leur région.
14. Le CCRE et la FSESP tiennent à souligner leurs efforts communs pour discuter du contexte économique très difficile et du financement des gouvernements locaux et régionaux, pour identifier les défis majeurs, les solutions visant à améliorer la croissance et les alternatives possibles, comme par exemple un recours accru aux technologies, la coopération avec d'autres gouvernements locaux et régionaux ou encore un travail plus étroit avec le tiers secteur⁷.
15. Le rapport de l'OIT de 2010 sur la récession économique et l'administration publique⁸ cite un certain nombre d'innovations majeures, bien que trop rares, dans les programmes d'emplois publics visant à surmonter la crise. En plus de leurs investissements plus traditionnels dans les projets d'infrastructure, les pays qui ont pris des mesures visant à développer l'emploi dans secteur social, les services environnementaux et les programmes de nature communautaire ont permis de créer des emplois, notamment pour les femmes. Il convient d'ajouter que, lorsque les programmes d'emplois publics sont formulés dans le cadre d'une approche de développement à long terme, ils sont potentiellement en mesure d'atténuer l'impact de la crise sur l'emploi et de garantir une croissance plus équitablement partagée.

A propos de l'anticipation et de la planification stratégique à long terme en matière de gestion du changement et de restructurations et de leur application au secteur public, dans le contexte actuel d'assainissement budgétaire et sans perdre de vue les caractéristiques spécifiques de ce secteur.

16. Le CCRE et la FSESP font valoir que c'est grâce au dialogue social fondé sur la confiance entre partenaires sociaux (syndicats, collectivités locales et régionales) et gouvernements nationaux que l'anticipation à long terme en matière de restructurations et de changements sera la meilleure. Les gouvernements locaux et régionaux sont les mieux placés pour traiter cette question et discuter dans le cadre du dialogue social.
17. Ce n'est que par une participation cohérente et plus forte des travailleurs que les changements pourront être gérés d'une manière socialement acceptable, que la confiance sera renforcée et que les politiques d'anticipation pourront se développer⁹. L'un des premiers constats du projet du CCRE et de la FSESP sur les « postes de travail du futur », est que « les réformes qui ont vu les employeurs prêts à impliquer les syndicats comme de véritables partenaires ont une probabilité élevée de succès ». Un changement dans l'organisation du travail ne pourra être réussi que s'il a été discuté entre les travailleurs et leurs employeurs, et accepté par ceux-ci.

⁶ La République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie et l'Espagne pour les réductions salariales ; et pour le gel des salaires, ces pays et la Bulgarie, la France, l'Italie, la Slovénie et le Royaume-Uni

⁷ Rapport initial du CCRE et de la FSESP sur le financement de l'administration locale et régionale : projet financé par l'UE sur les postes de travail du futur : Plus d'info [ici](#)

⁸ Le rapport peut être téléchargé [ici](#)

⁹ Comme indiqué dans le dernier « [Panorama des administrations publiques](#) » de l'OCDE

18. C'est pourquoi le CCRE et la FSESP sont d'accord avec le Livre vert sur le fait que « *plus que jamais, le dialogue social et la négociation collective ont joué un rôle crucial dans l'adaptation de la production, de l'organisation du travail et des conditions de travail à une situation difficile et en rapide évolution au cours de la crise* ». Les partenaires sociaux approuvent aussi le Livre vert lorsqu'il fait référence à l'importance de travailler avec les représentants des travailleurs à la planification prospective des emplois et des compétences et d'établir un climat de confiance mutuelle.
19. Néanmoins, comme indiqué ci-avant, le CCRE et la FSESP regrettent que l'on trouve peu d'exemples de par l'Europe sur la façon dont cela a été pris en compte. En effet, le gel des embauches et les suppressions d'emplois arbitraires dans plusieurs pays sont exactement à l'opposé du dialogue social sur la planification des emplois et des compétences censé faciliter les changements dans l'organisation du travail et les conditions de travail. Il est à présent largement prouvé que la modernisation des administrations publiques doit reposer sur un dialogue social efficace, sur une coopération entre gouvernements nationaux et gouvernements locaux et régionaux, et sur la qualité et l'efficacité, qui dépendent, entre autres, des droits des syndicats à l'information, à la consultation et aux négociations.
20. Le CCRE et la FSESP ont discuté, sur base des conclusions de l'étude HIRES¹⁰, de l'impact sur la santé des restructurations dans le secteur public. Cette étude a montré que très peu de pays étaient en mesure de réaliser des évaluations d'impact des restructurations sur les travailleurs. Par conséquent, les partenaires sociaux dans l'administration locale et régionale ont conclu qu'anticiper les changements, c'est aussi anticiper les effets des restructurations sur la santé et la sécurité, et ce afin de préserver la santé des travailleurs ; un aspect qui doit être intégré dans les futurs travaux de l'UE en matière de restructurations.
21. Il convient de rappeler que dans leurs trois déclarations communes sur la crise¹¹, le CCRE et la FSESP réaffirment que les gouvernements locaux et régionaux sont constitués par les gens qui travaillent pour eux et les citoyens auxquels ils fournissent leurs services. Cela signifie que les partenaires sociaux devraient être impliqués à chaque étape des changements, et dans ce contexte, la promotion du dialogue social est essentielle, de même que la nécessité de préserver les valeurs inhérentes au secteur public, à savoir l'accès universel, l'obligation de rendre compte, la transparence, l'intégrité et l'égalité de traitement.
22. Un consensus existe donc pour dire que la question n'est pas de savoir si le dialogue social a ou non un rôle à jouer dans les restructurations, mais comment le définir, dans quelles enceintes et à quels niveaux.

Recommandations

23. Dans le cadre de la discussion sur ***un cadre d'action européen*** dans lequel doivent s'inscrire l'anticipation au changement et les restructurations, un certain nombre de questions doivent être prises en considération :

Anticiper et planifier les restructurations

24. Les fondements et la force du dialogue social européen reposent sur un dialogue social efficace et régulier au niveau national. Il est par conséquent essentiel de renforcer les droits et les procédures du dialogue social au niveau national, afin

¹⁰ Des informations sur l'étude sont disponibles [ici](#)

¹¹ Février 2010, octobre 2011, décembre 2011 : disponibles [ici](#)

d'éviter de nouvelles restructurations imposées. Le CCRE et la FSESP invitent la Commission européenne à soutenir fermement le dialogue social en aidant à conclure des accords au niveau européen.

25. Dans toutes les discussions futures sur un cadre d'action européen, et étant donné l'impact de la gouvernance économique de l'UE sur l'emploi et les conditions de travail dans l'administration centrale et les gouvernements locaux et régionaux, les partenaires sociaux des Comités de dialogue social sur les services publics devraient être davantage impliqués, et plus systématiquement, dans l'échange de vues et d'études de cas examinant les restructurations.
26. Lorsque les licenciements ne peuvent être évités, les employeurs et les pouvoirs publics, par l'intermédiaire du Fonds social européen, par exemple, devraient offrir aux travailleurs concernés des mesures destinées à renforcer leur employabilité et à les aider à réintégrer le marché du travail aussi rapidement que possible. Un recueil de bonnes pratiques sur la façon d'y parvenir serait utile.
27. Il faudrait combiner les points ci-dessus avec des évaluations sectorielles régulières des besoins de compétences par les partenaires sociaux dans le cadre de débats plus larges sur l'anticipation des changements. Les évaluations des besoins de compétences permettent des recrutements, des formations ou reconversions appropriés du personnel et peuvent empêcher la prise de mesures radicales et préserver l'efficacité du secteur de l'administration locale et régionale. La question de l'apprentissage tout au long de la vie, de la formation et du développement des compétences est une question examinée en ce moment par notre Comité de dialogue social européen dans le cadre de notre projet sur les postes de travail du futur.

Pendant les restructurations

28. Poursuivre le dialogue social afin de mieux gérer les changements est essentiel pendant une restructuration. Produire à intervalles réguliers des analyses comparatives sur la situation au niveau national est une excellente façon de susciter et d'orienter le dialogue. A cet égard, les outils d'aide à la recherche de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), agence tripartite de l'Union européenne, peuvent constituer une source importante d'informations à propos de cas de restructuration dans le secteur public/les services publics (Outil de veille sur les restructurations d'entreprises, [ERM](#)), d'informations sur les aspects des conditions de travail dans le secteur public (Enquête européenne sur les conditions de travail, [EWCS](#)), d'informations sur la perception de la qualité des services publics (Enquête européenne sur la qualité de vie, [EQLS](#)) et sur les résultats des négociations collectives et des actions industrielles dans le secteur public/services publics (Observatoire européen des relations industrielles, [EIRO](#)).
29. Il convient de rappeler que la formation doit être disponible pour tous, peu importe le sexe, l'origine ethnique, le handicap éventuel, la nationalité, le statut professionnel, l'âge. L'évolution observée vers une formation basée sur la compétence doit être encouragée. Les dépenses par travailleur pour la formation professionnelle initiale et continue, de même que les résultats, doivent être suivis de près également en termes de sexe, d'âge et de statut professionnel.

Suivi

30. Quatre années de restrictions dans le secteur des services publics ont été suffisants pour évaluer les effets à long terme des mesures d'austérité sur l'économie globale, les défis liés au changement climatique, la cohésion sociale/territoriale, les capacités

opérationnelles à long terme, les conditions de travail, ainsi que la qualité et la disponibilité des services publics.

31. Notre Comité de dialogue social européen suit attentivement la situation au moyen de discussions régulières sur les conséquences de la crise, et publie des déclarations communes sur le rôle du dialogue social à cet égard.
32. Avant de développer un quelconque cadre d'action européen, la Commission européenne devrait engager un dialogue avec les partenaires sociaux européens, en vue d'étudier la portée du type d'action envisagé au niveau européen. Le CCRE et la FSESP tiennent à rappeler à la Commission européenne qu'un échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les acteurs concernés constituerait un point de départ approprié. Cet échange fournirait une base suffisamment solide pour discuter plus avant de la question des restructurations et de l'anticipation des changements.
33. Les conclusions de notre projet « Postes de travail du futur » fourniront des recommandations concrètes sur la manière dont les administrations locales et régionales peuvent anticiper les changements au niveau des postes de travail dans toutes leurs dimensions.