

Traitement des plaintes relatives au harcèlement dans une administration cantonale

Par Thierry González,

Chef du service des ressources humaines de l'Etat de Neuchâtel

Source : Exposé présenté le 8 février 2003 à Berne lors de l'assemblée annuelle des membres de la Centrale suisse contre le mobbing : texte publié par cette association sur son site internet (<http://www.mobbing-zentrale.ch/expose%20gonzalez.htm>; état au 29.01.2009)

« Je vous parlerai des structures mises en place par l'Etat de Neuchâtel pour éviter les problèmes de harcèlement ou les traiter rapidement. Je vous fais d'abord un historique de la création du groupe de confiance. Avant que le groupe de confiance de Neuchâtel n'existe, les cas de mobbing n'étaient pas clairement identifiés comme tels. C'était des appels qui venaient au Service des ressources humaines, c'est-à-dire chez nous, à l'Office de la politique familiale et de l'égalité (entre homme et femme) et aussi au Service de l'Inspection et de la santé au travail, le service qui s'occupe de la sécurité au travail dans toutes les entreprises privées, c'est-à-dire un organe de surveillance. Les appels venaient chez nous et nous traitons ces cas sans être spécialisés dans ces problèmes. Nous nous sommes rendus compte assez vite qu'il y avait de plus en plus d'appels et que nous devions devenir plus performants pour les traiter.

Il y a eu également une autre origine à la création de ce groupe : les lois. Différentes lois évoquent ce type de problèmes. La loi fédérale sur l'égalité entre femme et homme, la loi fédérale sur le travail et la loi cantonale neuchâteloise sur le statut de la fonction publique. Vous savez que les administrations publiques ne sont pas soumises au Code des obligations ni à la grande partie de la loi sur le travail. Très peu d'articles de la loi sur le travail s'appliquent à la fonction publique.

En 1998, nous avons étudié, de concert avec l'Office de la politique familiale et de l'égalité, la possibilité de mettre quelque chose en place pour répondre au besoin qui se faisait sentir dans le domaine de la souffrance au travail et du harcèlement. Nous nous sommes renseignés. A l'époque, la ville de Lausanne avait déjà créé un groupe de confiance. Nous avons fait venir la personne qui en était responsable, Madame Anne Diserens, décédée entre temps malheureusement, et une autre personne de Lausanne, chargée de la sécurité au travail. Nos entretiens ont débouché sur une proposition, dont le Conseil d'Etat a été saisi en 1999. Le Conseil d'Etat a accepté notre rapport et a fait une déclaration. Cela est très important. Une déclaration venant du Conseil d'Etat, c'est-à-dire de la direction, pour une entreprise privée, permet de valider la démarche. Cela signifie que nos patrons ont décidé qu'ils n'acceptaient pas les actes de discrimination sexiste, de discrimination raciale, de harcèlement sexuel, de harcèlement psychologique sur la place de travail. Cette déclaration, nous l'avons diffusée. Le Conseil d'Etat a nommé un groupe de confiance chargé de s'occuper de ces problèmes.

Depuis 1999, il existe donc un groupe de confiance à Neuchâtel, mis en place par l'Etat de Neuchâtel pour le personnel de l'administration cantonale, sans les enseignants, qui sont des enseignants communaux à Neuchâtel, ni les hôpitaux, parce qu'il n'y a pas d'hôpitaux cantonaux à Neuchâtel. L'administration cantonale neuchâteloise compte 2600 personnes.

Comment ce groupe est-il composé ? La première option a été de faire appel, pour la constitution de ce groupe, à des personnes qui travaillent dans l'administration. Le groupe est composé de huit membres. Les cinq départements et tous les niveaux hiérarchiques, les secrétaires, les chefs de service, les spécialistes, etc., y sont représentés. Cinq femmes et trois hommes en font partie. L'administration et la présidence sont assumées par le Service des ressources humaines. Notre service a un rôle de « staff », de soutien, non seulement aux chefs de service, mais aussi aux collaborateurs. Nous avons vraiment un rôle d'interface entre les deux.

Les syndicats n'étaient pas enthousiasmés par cette idée, mais nous leur avons rétorqué qu'à Lausanne le système du groupe de confiance a bien marché et qu'il valait la peine de faire un essai à Neuchâtel.

Quand il y a des cas spéciaux, nous recourons à des compétences externes. Nous ne sommes pas médecins, ni psychologues. Nous n'avons pas le pouvoir de donner des médicaments, d'ordonner un arrêt de travail, etc.

Pour faire de la prévention, il faut se faire connaître. Nous avons fait une conférence de presse. Nous y avons convié la presse locale et régionale. Il y a eu des articles dans les journaux, des émissions à la télévision cantonale, à la radio cantonale. Nous avons publié un dépliant. Nous sommes en train d'en faire un nouveau. Le dépliant indique clairement les buts du groupe de confiance. Les noms des personnes qui le composent sont indiqués également. Ils ont changé entre temps. Les procédures y sont également indiquées. Ce dépliant a été distribué à tous les fonctionnaires. Nous avons également une page Intranet. Tous les chefs de service ont eu droit à une présentation du concept. Nous sommes allés aux réunions ou colloques des chefs de services organisés par les départements. Nous avons parlé des problèmes de harcèlement dans le but de les éviter.

L'Etat de Neuchâtel fait plusieurs fois par années des séances d'accueil des nouveaux collaborateurs, auxquelles nous prenons part pour présenter notre concept à titre préventif. Nous mettons en garde les nouveaux collaborateurs contre ce genre d'agissements. L'employé peut aussi être un harceleur. Le harcèlement n'est pas forcément un phénomène venant du haut. Il peut y avoir également du harcèlement « horizontal », c'est-à-dire venant des collaborateurs. Nous présentons également nos structures à d'autres entités, des services publics, des entreprises privées, des associations, différentes institutions. Il se crée beaucoup de groupes. La ville de la Chaux-de-Fonds en a créé un, la ville de Neuchâtel en a créé un. On va en créer un pour tout le domaine de la santé, pour les hôpitaux, pour les homes.

Du fait que le groupe de confiance de l'Etat de Neuchâtel soit composé de personnes de l'administration, il est à même de comprendre mieux les problèmes des personnes qui s'adressent à lui que s'il était constitué de personnes extérieures à l'administration.

Les membres du groupe de confiance ont reçu une formation. Des entretiens nombreux ont eu lieu avec Madame Diserens, responsable alors du Groupe de confiance pour les collaborateurs de l'administration lausannoise. Elle nous a donné une formation de base assez importante, qui a duré cinq jours. Nous avons fait des formations complémentaires, telles que résolution de conflits, écoute active, etc.

Le fonctionnement de nos structures est le suivant : une personne qui souffre à son travail peut nous appeler. Nous avons une ligne téléphonique dédiée, c'est-à-dire servant uniquement à recevoir ces appels. Quand ce téléphone sonne, nous savons que c'est pour un problème lié au harcèlement. Pour des raisons de confidentialité, nous avons aussi une adresse E-mail et une adresse postale destinées à ce genre de messages.

Une première prise de renseignements se fait par téléphone, par deux personnes du groupe, plus spécialement formées pour ces demandes. Elles savent quelles questions il faut poser et quelles notes il faut prendre. Elles donnent également quelques conseils par téléphone en cas d'urgence. Si une personne pleure au téléphone, on ne peut pas se borner à lui demander son nom. Ces personnes doivent également déceler le degré d'urgence du cas. Elles rédigent un résumé du problème. Qui a appelé, quel est le service, quelle est la nature du problème, comment le problème est-il ressenti ? Est-ce plutôt un problème de mobbing ? d'organisation ? de communication ? Elles font une première interprétation du problème. Ce résumé est transmis à deux membres du groupe, qui ont été contactés à cet effet. S'il y a des mesures d'urgence à prendre, par exemple en cas d'un début de dépression, elles recommandent d'aller voir un médecin. S'il y a danger de suicide, il faut parler à la personne, la calmer, tenter de dédramatiser la situation.

Le premier entretien se fait par deux personnes du groupe. Dans la mesure du possible, il s'agit d'un homme et d'une femme, jamais du même département. La personne harcelée est toujours entendue par deux personnes émanant de deux autres départements que le sien. Le président ne fait pas d'écoute. On peut se récuser en cas de parenté, ou si l'on connaît très bien la personne harcelée, de façon à garantir une certaine impartialité. Il faut également tenir compte des disponibilités des membres du groupe. Ils font ce travail en sus de leur job. Ils n'ont pas une demi-journée par semaine, par exemple, pour se dédier à ces problèmes. Il est fréquent qu'ils doivent déplacer un rendez-vous pour écouter une personne requérant de l'aide.

Le premier entretien a lieu à une date fixée d'un commun accord. Cet entretien n'a jamais lieu à la place de travail, bien entendu. Nous appliquons les méthodes de l'écoute active pour inciter la personne à s'exprimer non pas seulement au niveau de son émotion mais aussi sur des faits. Ce sont des faits qui sont à l'origine du problème. Il faut obtenir un maximum d'informations. Il est important d'identifier la nature du problème. S'il s'agit d'un problème de mobbing, c'est le groupe de confiance qui se chargera de le régler, dans la mesure du possible. S'il s'agit de harcèlement sexuel, c'est aussi le groupe de confiance qui s'en occupera. S'il s'agit d'un problème de communication ou d'organisation, c'est le Service des

ressources humaines qui s'en occupe. Il faut contacter les chefs de service pour revoir l'organisation, régler les problèmes de communication.

A la fin de l'entretien, il faut se mettre d'accord avec la personne. Nous voyons ensemble si les conseils ont suffi, s'il faut continuer. Nous demandons à la personne qui est venue nous voir si elle est d'accord que nous contactions telle ou telle autre personne. Nous ne le faisons jamais sans son accord. Nous constatons qu'assez souvent le premier entretien suffit. La personne a pu s'exprimer, a été comprise. Souvent elle peut se débrouiller seule, ensuite, à sa place de travail. Nous ne faisons rien, je le répète, sans l'accord de la personne, sous réserve des problèmes pénaux. S'il y a un grave acte à dénoncer d'office, nous sommes obligés de saisir le tribunal, même si la personne n'est pas d'accord.

Si le premier entretien ne suffit pas, nous parlons du cas dans le groupe de confiance, qui se réunit environ une fois par semaine. Ces réunions servent non seulement à discuter des cas, mais à accroître notre expérience, car c'est au travers des cas qui nous arrivent que nous devenons de mieux en mieux aptes à les régler. Avec l'accord de la personne, nous allons prendre des renseignements auprès du chef de service, auprès d'autres personnes, le cas échéant, des collègues ou l'autre partie, c'est-à-dire la ou les personnes qui harcèlent. Nous faisons éventuellement une démarche de conciliation ou de médiation. Mais attention : la médiation ne s'improvise pas. Nous n'avons pas une formation de médiateur. La médiation improvisée peut générer de grands problèmes. Si une médiation s'avère nécessaire, nous faisons appel à une association qui s'appelle Médiane. Nous n'en avons pas encore eu besoin. Par des dialogues, par des conseils, nous avons réussi à régler la plupart des cas jusqu'à maintenant, mais c'est une issue possible.

Ensuite, soit nous décidons d'un commun accord l'abandon de la démarche, si la personne est satisfaite, soit nous « solutionnons » le cas par une réorganisation, par exemple. En cas d'échec, la procédure est claire : nous faisons un dossier et le dossier remonte au chef de service ou au département. Nous ne pouvons pas laisser un problème sans solution. Il y aura peut-être une démarche administrative. Parfois des gens viennent nous trouver, et au cours des entretiens nous nous apercevons que tout n'a pas été dit. Ils ne sont pas à l'aise dans leur job, cela ne va pas, il reçoivent peut-être un avertissement concernant leur travail. Ils vont alors aux syndicats, au groupe de confiance, ils sonnent à toutes les portes. C'est normal, mais nous devons déceler cela, sinon nous nous discréditons.

De mars 1999 à décembre 2001, nous avons eu 41 sollicitations, c'est-à-dire que nous avons eu 41 appels. Souvent, il ne s'agit que d'une prise de renseignements. Les gens nous décrivent leur problème. Nous leur disons de ne pas se gêner d'en parler à leur chef, etc. 37% des cas génèrent un entretien. Les personnes en butte à des problèmes ont été reçues par deux personnes. Le cas a pu être résolu, soit de lui-même, soit parce que nous avons trouvé une solution assez rapidement pour « solutionner » le problème. Dans 20% des cas, nous avons eu deux entretiens ou plus. Dans un cas, nous avons eu cinq ou six entretiens.

S'il y a cumul de problèmes d'organisation, de communication, de comportement et d'inadéquation du titulaire du poste, le problème devient grave. 19% des cas sont de vrais cas de mobbing tels qu'ils sont définis dans la littérature. Nous avons

eu un cas de harcèlement sexuel. Le nombre des cas de vrai mobbing n'est pas très élevé comparé à la totalité des appels. Il faut trouver des solutions à tous ces problèmes, qu'il y ait mobbing ou non. Le groupe de confiance répond manifestement à un réel besoin.

Quelles ont été les solutions trouvées en cas de mobbing ? Nous avons eu huit transferts internes. C'est là qu'on voit l'importance du rôle des ressources humaines. Connaissant l'administration, il est plus facile de déplacer les personnes que dans le secteur privé. Nous avons aussi eu des départs volontaires. Nous avons dû nous séparer de deux personnes. C'étaient deux chefs d'office qui était l'auteur d'actes de harcèlement et qui ont nié le problème. On peut faire une erreur, cela peut arriver, mais il faut l'admettre. Nous sommes prêts à discuter. Mais quand une personne nie, on ne peut pas l'aider. Dans six cas, nous avons trouvé une solution, simplement en intervenant, en mettant les gens en présence. Nous avons aussi pris des solutions techniques et les choses ont pu être réglées sans autre forme de procès.

Quelques considérations, pour terminer. Il est très important d'agir vite. Quand les gens souffrent à leur place de travail, la rapidité de l'intervention est essentielle. La confidentialité l'est également. Il faut protéger ces gens. Si on ne protège pas les personnes qui se confient à nous, s'il y a des fuites, elles ne voudront plus nous contacter. Les notes, les pièces qui nous sont confiées ne vont jamais au dossier de la personne. Quand le cas est terminé, nous détruisons les pièces. Nous ne gardons rien. C'est une démarche de dialogue, qui se fait en toute confiance.

La sensibilisation des chefs de service est essentielle. Nous les connaissons et savons comment communiquer avec eux. Très souvent, les chefs de service parviennent à prendre les choses en main. Nous le coachons un peu. Nous ne tenons pas à intervenir si ce n'est pas nécessaire, ni à nous mettre en évidence.

Nous faisons parfois ce que nous appelons un déplacement thérapeutique. Une personne est déplacée pendant quelque temps dans un autre service, en cas de début de dépression, par exemple. D'entente avec son médecin, nous la déplaçons de façon à éviter un arrêt de maladie, qui obligerait la personne à être à la maison, seule aux prises avec son problème.

Nous devons nous remettre en question à intervalles réguliers. C'est ce que nous faisons actuellement. Nous avons fait venir un spécialiste de la médiation. Nous allons changer la deuxième phase de notre procédure.

La cause avance dans le domaine public. Des conventions collectives se mettent en place dans tout le domaine de la santé, c'est-à-dire dans les hôpitaux. Des groupes se créent. Une solution consiste à les constituer par moitié d'internes et par moitié d'externes. Ainsi les avantages des deux systèmes se conjuguent. »