



Parlons travail dans les fonctions publiques

Jussara Freire – Gestion attentive

Cette étude a été financée par l'Agence d'objectifs de l'IREES

OBJET DE L'ETUDE :

Cette étude porte sur le rapport au travail et les conditions de travail d'un panel de plus de cinquante-deux mille agents des fonctions publiques.

Les agents interrogés constituent l'une des sous-populations de l'enquête Parlons Travail réalisée en 2017 à la demande de la CFDT par une équipe de sociologues du CNAM, sous la responsabilité de Serge Volkoff et Céline Mardon. La population d'enquête globale était composée d'agents des fonctions publiques, ainsi que de nombreux salariés aux situations d'emploi variées, tant au regard des tailles d'entreprise que des statuts dans l'emploi (Contrat à durée déterminée ou indéterminée, demandeur d'emploi, stagiaire...).

L'exploitation des données de Parlons Travail pour les agents publics enquêtés a visé à mieux saisir les manières dont ceux-ci définissent leurs rapports au travail sous divers aspects (organisation du travail, aménagement du temps de travail, télétravail, formation, charge de travail, pénibilité, santé au travail, risques psychosociaux, parentalité, lien emploi-logement, relations professionnelles et hiérarchiques, mobilisations collectives...). Les résultats traduisent ainsi les opinions d'agents publics sur leur vécu du travail, le poids ressenti des rapports hiérarchiques, leurs critiques relatives à la gestion des carrières, leurs aspirations à plus de participation et leurs représentations des modes de régulation des relations professionnelles qui questionnent in fine la place faite au dialogue social par le « nouveau » management public. Le dialogue social apparaît faible, non transparent aux

personnes concernées (les agents) et ses résultats invisibilisés. Pour les enquêtés, les possibilités d'évolution des conditions de travail et d'emploi, les montants des salaires, ou encore, les rapports hiérarchiques sont fréquemment remis en cause. L'étude met encore en évidence la place particulièrement étroite faite au dialogue social dans les administrations.

L'objectif de l'enquête Parlons Travail était de recueillir des points de vue autodéclarés sur le travail afin de mieux saisir comment les participants définissent leurs rapports au travail sous de multiples dimensions. Les résultats représentent ainsi des opinions, des perceptions des répondants reposant sur leur normativité, leur expérience et leur trajectoire.

LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE :

Cette exploitation des données d'enquête de Parlons travail pour le panel des agents des fonctions publiques a été réalisée à partir des données, brutes et redressées, transmises par cette première équipe d'enquêteurs. Pour traiter spécifiquement cette sous-population des agents des fonctions publiques, une nouvelle base de données spécifique a été constituée dont les données ont été analysées de manière descriptive.

Nous avons fait le choix d'écarter les non-réponses susceptibles de créer des bruits statistiques dans le traitement des données en tris croisés. Après plusieurs tests de vérification statistique, nous avons observé que ce choix de redressement permet d'optimiser le traitement des données. Nous n'avons observé que très peu d'interférences liées à ce choix sur l'analyse de données.

ECHANTILLON

Dans le cas de la présente étude, la sous-population des répondants des fonctions publiques est constituée de 52.071 personnes, appartenant ou, du moins, s'identifiant, à l'une des trois catégories de la fonction publique. Si l'on compare ce nombre à la population totale de l'enquête générale, la fonction publique représente un quart de la population totale enquêtée. 42,6% des répondants sont de catégorie A, 28,4% de catégorie B et 29% de C. De plus, le sous-échantillon est presque exclusivement représenté par des titulaires (95,3%).

Les répondants des fonctions publiques sont en forte majorité des femmes (64%). Ce nombre est assez proche de la réalité nationale (en 2018, les femmes représentaient 62% de la fonction publique). Cette majorité féminine des répondants se retrouve dans les trois catégories.

Les répondants des fonctions publiques ont, pour la plupart, plus de 30 ans et beaucoup ont une formation supérieure (62,9%).

RESULTATS DE L'ETUDE

Les dernières réformes des fonctions publiques ont provoqué de profondes modifications dans l'organisation du travail. Dorénavant, avec l'émergence du new public management comme forme de gestion du secteur public, les impératifs de rentabilité, « d'efficacité » et de performance ont une incidence considérable sur les routines de travail des fonctionnaires. Les conditions de travail se sont donc fortement modifiées.

Même si l'enquête Parlons Travail ne permet pas d'établir des relations causales entre ces réformes et leur impact sur le quotidien des répondants de l'enquête, l'ensemble des résultats met en évidence des conditions de travail de plus en plus semblables dans le secteur public et dans le secteur privé. Plus précisément, si l'on observe les différents profils de répondants dans l'enquête Parlons Travail, les conditions de travail apparaissent de plus en plus impactées ou mises en tension par ces impératifs. Le vécu des fonctionnaires concernant les inégalités entre les hommes et les femmes, la charge de travail ou encore l'épuisement professionnel peuvent être d'autres conséquences de ces impératifs.

Toutefois, dans le secteur public, les conditions de travail sont plus favorables que dans le secteur privé : le droit semble davantage respecté et la pénibilité moins importante qu'ailleurs. En matière de conditions de travail, les fonctions publiques présentent des spécificités notables. En particulier pour les fonctionnaires de catégorie A, le travail est plus prenant et difficile sur le plan psychique que pour les autres travailleurs. Cette caractéristique d'un travail dur, intense et pénible associé à des souffrances psychiques, semble résulter de l'organisation du travail et des impératifs de performance. Néanmoins, les fonctionnaires répondants décrivent un ensemble d'avantages qui contraste avec la population mère de Parlons Travail, notamment sur le plan de l'aménagement du temps de travail. Les fonctionnaires bénéficient de plus de flexibilité d'horaires, de plus de tolérance au retard, de moins de travail nocturne (du moins, dans l'échantillon des fonctionnaires répondants), d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie privée.

Mais il convient de nuancer ce constat en rappelant un biais de l'échantillon d'enquête Parlons Travail dans lequel il y a une sur-représentation de fonctionnaires titulaires et donc en situation stable. Au regard de la gestion des temps, les femmes ressentent plus de difficulté que les hommes à concilier leur vie familiale avec leur vie professionnelle.

La difficulté voire la dureté des conditions de travail et l'impératif de performance sont particulièrement perceptibles dans les réponses concernant la santé au travail. Hormis la catégorie A, la plupart des autres fonctionnaires déclarent ne pas avoir de problèmes de santé dus au travail. Néanmoins, la majorité des répondants déclare ressentir des douleurs physiques souvent ou assez fréquemment. Une autre majorité des fonctionnaires enquêtés soulèvent des problèmes de burn-out et de harcèlement. C'est peut-être pour ces raisons qu'une grande part d'entre eux n'envisagent pas rester longtemps dans leur travail actuel. Globalement, ces résultats suggèrent que l'impératif de performance qui oriente leurs activités est à l'origine de diverses formes de souffrance au travail et entraîne des conséquences sur la santé des fonctionnaires.

La qualité et des conditions de travail se caractérisent malgré tout par des relations professionnelles jugées majoritairement bonnes ou excellentes. Les réponses suggèrent également l'existence d'un esprit de collaboration voire de solidarité. Mais les opinions sur les relations au travail prennent un tout autre tournant lorsque les rapports hiérarchiques sont évalués, la perception des supérieurs hiérarchiques étant souvent associée à des sentiments d'oppression, de relations arbitraires et de stress au travail.

Particulièrement investis dans leur travail, la plupart des fonctionnaires enquêtés aspirent d'ailleurs à une gestion plus démocratique et souhaiteraient participer aux décisions de leur administration.

De plus, au regard de la gestion des carrières dans les fonctions publiques, les fonctionnaires enquêtés sont apparus en profond désaccord avec les process de promotions qui sont peu fondés sur le mérite, selon leurs déclarations. La reconnaissance par et au travail semble être ainsi souvent mise à l'épreuve.

De même, s'il n'existe pas suffisamment d'éléments qui permettent de l'affirmer, ces conflits peuvent être aussi liés aux changements provoqués par le nouveau management public, ces réformes entraînant une nouvelle conception du travail dans les fonctions publiques.

L'un des écarts les plus éloquentes entre l'échantillon total et celui des fonctionnaires est celui qui porte sur le changement du droit du travail. Ce changement est massivement attendu par les fonctionnaires, beaucoup moins dans l'échantillon total de l'enquête ou même dans le secteur privé. On peut ainsi se demander si cet écart ne traduit pas un impact des réformes des fonctions publiques de ces deux dernières décennies qui ont entraîné de profondes modifications des conditions et de l'organisation du travail. L'une des incidences de ces changements peut porter sur les relations avec la hiérarchie. Comme d'autres études récentes, cet écart et l'aspiration forte à plus de participation semblent aussi venir souligner la place congrue laissée au dialogue social et à la négociation collective avec une large invisibilisation de ses résultats. Ce qui est particulièrement significatif, c'est que pour les fonctionnaires enquêtés, l'horizon

d'amélioration du travail dépend surtout de changements juridiques qui puissent ébranler les normes de fonctionnement au sein des fonctions publiques. L'aspiration au renouvellement des dispositifs juridiques apparait aussi comme une alternative au conflit social.