

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, janvier 2013, numéro

100 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL : SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ FACE AUX CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS

Maëlezig Bigi
CEE, Cnam-Lise

Nathalie Greenan
CEE, Tepp - FR, n° 3435, CNRS

Sylvie Hamon-Cholet
CEE, Tepp - FR, n° 3435, CNRS

Joseph Lanfranchi
CEE, Lemma - Université Panthéon-Assas

À partir des années 1980, les entreprises ont adopté de nouvelles pratiques organisationnelles et managériales, souvent associées à un usage accru des TIC. De son côté, l'État s'est engagé dans des vagues de réformes dans le but d'améliorer la qualité et de contrôler le coût des services publics.

L'enquête *Changements Organisationnels et Informatisation* montre que les transformations intervenues entre 2003 et 2006/2007 sont plus intenses dans la Fonction publique d'État que dans le secteur privé, confirmant l'importance des modifications de l'environnement de travail des agents de l'État. Néanmoins, quel que soit le secteur, ces changements ne se sont pas traduits par une intensification notable du travail. En revanche, concernant le développement des compétences et l'engagement au travail, les constats sont contrastés d'un secteur à l'autre. Dans le privé, les changements s'accompagnent d'une sollicitation accrue des compétences qui ne conduit pas pour autant à l'acquisition de savoirs nouveaux. Dans le secteur public, ils génèrent une baisse de l'implication et un déficit du sentiment de reconnaissance équitable.

À partir des années 1980, les entreprises ont progressivement adopté de nouvelles pratiques d'organisation de la production et du travail, associées à la diffusion des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Elles cherchaient par là à maintenir leur compétitivité dans un contexte national et international de plus en plus concurrentiel. Orientées vers une meilleure maîtrise des coûts, le développement de la qualité et la satisfaction des clients, ces transformations demandent une forte implication de la main-d'œuvre.

Parallèlement, l'État a cherché à réduire ses dépenses par la réforme. Partageant ce même objectif de modernisation et de maîtrise des coûts, le management de la Fonction publique s'est alors rapproché des pratiques et valeurs du secteur privé (Jeannot, Rouban, 2010). Ainsi la doctrine du *New Public Management* applique-t-elle le modèle de l'entreprise privée marchande aux

administrations publiques, qui, dans ce contexte de changement, empruntent à celui-ci ses outils de gestion (Bezes, 2009). Par ailleurs, le développement de l'e-administration a conduit à un usage accru des outils informatiques et, à l'instar du privé, des dispositifs de gestion tels les démarches de certification de la qualité se sont ajoutés aux outils informatiques.

Ce contexte global de modernisation et d'innovations managériales induit des changements aux orientations analogues, qui ont lieu cependant dans des cadres institutionnels différents. Si les outils mis en place sont pour la plupart communs, ont-ils, dans les deux secteurs, les mêmes effets sur l'évolution de la qualité de vie au travail ? Le dispositif d'enquêtes *Changements Organisationnels et Informatisation (COI)* apporte des éléments de réponse pour la période allant de 2003 à 2006-2007, qui précède l'entrée dans la crise (encadré 1).

● Un environnement de travail plus chahuté dans la Fonction publique d'État

Afin de comparer les évolutions de l'environnement de travail dans le secteur privé et la Fonction publique d'État (FPE), on sélectionne un ensemble d'outils communs que l'on regroupe en deux familles : ceux qui organisent le système d'information et de communication, comme les réseaux informatiques ou les bases de données, et ceux relatifs à la gestion de l'activité, comme la production en juste-à-temps ou les centres d'appel. Le tableau 1 fournit un aperçu de la diffusion, dans les deux secteurs, de quinze outils de la première famille (dits TIC) et de treize outils de la seconde (dits de gestion).

Entre 2003 et 2006-2007, l'augmentation de l'utilisation des TIC est globalement plus forte dans le secteur public. Il ne s'agit pas là d'un rattrapage puisque, pour la majorité des outils considérés, et en particulier les outils de mise en réseaux (site web, intranet, réseau local, etc.) ou de gestion des ressources humaines, le secteur public était déjà mieux doté en 2003. Cette importante modification de l'environnement technologique de travail dans les administrations centrales et déconcentrées de l'État ne s'est donc pas réalisée plus tardivement que dans le privé (Guillemot, 2008).

La mise en place ou la diffusion des outils de gestion est par ailleurs différente dans les deux secteurs. Dans le privé, certains de ces outils déjà bien implantés en 2003, comme la contractualisation entre producteurs et clients ainsi que les processus de certification de la qualité, de labellisation ou de traçabilité des biens et services,

ont continué de se développer. Dans le public, leur diffusion, parfois très rapide, témoigne plutôt du déploiement de méthodes de gestion tournées vers l'utilisateur telles que l'engagement à lui répondre dans un temps limité ou la possibilité qui lui est donnée de suivre son dossier. En revanche, d'autres outils, comme les méthodes de résolution de problème ou la gestion intégrée de la relation client, semblent plus spécifiques au secteur marchand.

Nous savons en outre que l'adoption cumulée de plusieurs outils pèse davantage sur l'évolution de la qualité de vie au travail que l'adoption de l'un ou l'autre en particulier (Greenan, Mairesse, 2006). C'est pourquoi des indicateurs synthétiques définissant une échelle d'intensité du cumul de plusieurs outils ont été construits (encadré 1). Leur différence entre 2003 et 2006-2007 donne la mesure des changements pour les deux familles d'outils étudiées, les TIC d'un côté, les outils de gestion de l'autre. Disposer de ces deux mesures permet également d'explorer les relations que les familles de changements entretiennent entre elles : ceux-ci sont-ils conjoints, exclusifs les uns des autres ou encore indépendants ?

L'examen de nos indicateurs confirme que l'environnement de travail des agents de la Fonction publique d'État (FPE) a été plus chahuté par les changements organisationnels que celui du secteur privé. 65 % des salariés du privé ont été exposés à des changements réalisés dans le domaine des TIC et 52 % à des changements gestionnaires, contre respectivement 76 % et 68 % des agents de la FPE. Dans les deux secteurs, la configuration dominante cumule les deux familles de changements, mais les agents de l'État sont plus de la moitié à en faire l'expérience, contre guère plus d'un tiers des salariés du privé. Ces derniers

Tableau 1. Fréquence des outils TIC et de gestion dans les unités productives

	En %	Secteur privé		Secteur public	
		2003	2006	2003	2007
Outils TIC					
Site Web		61,2	73,3	68,0	88,6
Réseau Local d'entreprise		61,3	66,7	91,3	96,7
Logiciel ou progiciel pour la gestion des ressources humaines		63,4	65,3	90,2	95,3
Intranet		47,9	57,8	84,1	97,5
Logiciel ou progiciel pour la conception (R & D)		47,4	49,8	41,1	45,5
Outils d'analyse de données		39,5	47,1	37,8	51,5
Système d'Échanges de Données Informatisées		36,2	45,8	38,3	47,5
Base(s) de données concernant la gestion des ressources humaines		34,5	38,5	74,9	89,3
Extranet		25,0	30,2	51,8	66,6
ERP		26,6	29,6	40,3	51,1
Base(s) de données concernant la conception		26,1	28,8	30,7	37,9
Outils d'interfaçage de bases de données		21,1	28,6	24,2	47,9
Outils d'archivage ou de recherche automatisée des données		21,4	27,4	18,4	32,7
Outils de travail collaboratif		15,1	21,0	28,1	59,8
Outils de modélisation des processus		8,8	12,7	12,0	26,3
Outils de gestion					
Engagement contractuel à fournir un produit ou un service ou service après-vente dans un délai limité		66,1	68,5	18,0	42,4
Relations de long terme avec ses fournisseurs		51,7	54,7	58,6	72,8
Obligation pour les fournisseurs de respecter des délais limités		51,5	53,5	61,0	69,9
Certification Qualité		36,3	41,4	5,5	21,5
Enquêtes de satisfaction auprès de la clientèle		32,9	38,7	27,0	47,5
Équipes ou groupes de travail autonomes		30,7	33,8	30,2	40,8
Outils de traçabilité du produit ou du service		28,3	32,9	9,5	31,5
Outils de labellisation des biens et des services		28,3	30,8	7,5	25,4
Centres d'appel ou de contact		25,5	28,0	24,6	30,4
Gestion de la production en juste à temps		22,9	24,3	17,7	20,8
Méthodes de résolution de problèmes		17,3	20,9	6,1	7,2
Gestion intégrée de la relation client		9,7	14,3	2,0	7,1
Certification environnementale ou éthique		9,7	12,9	19,5	64,6

Sources : enquêtes COI 2006 / Insee-Dares-CEE, COI-FP 2006 / Dares, DGAFP.

Champ : unités productives de 20 salariés et plus dans le secteur privé, de 10 salariés et plus dans le secteur public. Données pondérées.

ont en revanche rencontré plus souvent des changements dus uniquement aux TIC (29 % contre 20 %). Les transformations cantonnées aux seuls outils gestionnaires ont été peu fréquentes de part et d'autre (16 % des salariés, 11 % des agents).

● Une appréhension de la qualité de vie différente dans les deux secteurs

Par qualité de vie au travail (QVT), nous entendons les caractéristiques du vécu au travail susceptibles de jouer un rôle central dans le bien-être des salariés. Ces caractéristiques sont considérées ici selon trois dimensions (tableau 2) : l'intensification du travail (pointes d'activité et contraintes de rythmes), le développement des compétences (degré de sollicitation des compétences et apprentissage) et l'engagement¹ au travail (implication et sentiment de reconnaissance équitable² du travail accompli).

Pour environ 40 % des salariés du secteur privé, le travail s'est intensifié et sollicite plus fortement leurs compétences, bien que 13 % d'entre eux indiquent une moindre utilisation de celles-ci et qu'un petit quart estime que leur activité ne permet pas d'apprendre des choses nouvelles. Un tiers déclare s'être plus impliqué dans son travail et 45 % que ce dernier est reconnu à sa juste valeur.

Dans le secteur public, l'intensification du travail est sensiblement la même que dans le privé, mais les agents de l'État se démarquent sur les deux autres dimensions considérées. Ils sont plus nombreux à déclarer apprendre des choses nouvelles dans leur travail (82 % contre 76 %) et à indiquer une utilisation accrue de leurs compétences (44 % contre 41 %). À l'inverse, le sentiment de reconnaissance équitable y est nettement plus faible (39 % contre 45 %).

Encadré 1

ECHANTILLONS ET MÉTHODOLOGIE

L'enquête COI est un dispositif d'enquêtes couplées employeurs/salariés sur les changements organisationnels et l'informatisation dans les organisations productives et sur le vécu au travail des salariés, enrichi de données administratives du côté des employeurs et du côté des salariés (www.enquetecoi.net). Les échantillons de travail sont respectivement représentatifs des entreprises de 20 salariés et plus du secteur marchand et des administrations centrales et déconcentrées de 10 salariés et plus, hors ministère de la Défense. Au sein de ces organisations, les individus exerçant des métiers spécifiques à chaque secteur ont été exclus. Il s'agit, dans le secteur privé, des employés de commerce et des ouvriers exerçant des fonctions spécifiques aux métiers agricoles ou industriels et, dans le secteur public, des enseignants et magistrats. Le volet « salariés » du dispositif a été réalisé à la même date dans les deux secteurs, fin 2006. Les salariés et agents répondants ont au moins un an d'ancienneté au sein de l'organisation pour laquelle ils ont été sélectionnés. Le volet « employeur » a été réalisé début 2006 dans le secteur privé et courant 2007 dans la Fonction publique d'État.

Les deux indicateurs synthétiques de changements élaborés respectivement pour les outils TIC et les outils de gestion sont des mesures continues, construites à partir de deux analyses des correspondances multiples (ACM). Elles génèrent des scores quantitatifs, appelés dimensions, qui maximisent la corrélation moyenne entre les variables introduites dans l'analyse. Nous retenons la première dimension des ACM qui reflète l'intensité de l'usage de la famille d'outils considérée pour une unité productive à une date et dans un secteur donnés. Ces scores sont construits de façon homogène en 2003 et en 2006-2007, et dans les deux secteurs, permettant ainsi des comparaisons temporelles et inter-sectorielles. Leur différence entre 2003 et 2006 engendre les indicateurs qui mesurent les changements informatiques d'une part, gestionnaires d'autre part (cf. Bigi et alii, 2012).

Tableau 2. Fréquences des modalités d'indicateurs de vécu au travail selon le secteur

en % de salariés	Secteur privé	Secteur public
Intensification du travail		
Accentuation des contraintes de rythme	40,3	39,7
Stabilité des contraintes de rythme	40,2	37,3
Diminution des contraintes de rythme	5,0	3,2
Aucune contrainte de rythme déclarée	14,5	19,8
Plus de pointes d'activité	39,2	40,8
Autant de pointes d'activité	40,4	43,4
Moins de pointes d'activité	12,0	7,6
Pas de pointe d'activité déclarée	8,4	8,3
Développement des compétences		
Compétences plus utilisées	40,9	43,9
Compétences autant utilisées	46,6	44,2
Compétences moins utilisées	12,5	11,9
Apprendre des choses nouvelles	75,5	81,9
Engagement au travail		
Être plus impliqué	32,9	31,0
Être autant impliqué	52,8	57,3
Être moins impliqué	14,3	11,7
Travail reconnu à sa juste valeur	45,0	38,7

Sources : enquêtes COI 2006 / Insee-Dares-CEE, COI-FP 2006 / Dares, DGAFP.
Champ : unités productives de 20 salariés et plus dans le secteur privé, de 10 salariés et plus dans le secteur public. Données pondérées.

● Les changements organisationnels influent peu sur l'intensification du travail

Quels sont, dans les deux secteurs, les effets des changements organisationnels sur l'évolution de la qualité de vie au travail ? Pour le savoir, on estime des modèles économétriques (encadré 2) où chacun des indicateurs d'évolution de la QVT est expliqué par l'une et l'autre des deux familles de changements, en tenant compte de possibles effets de seuil selon l'intensité des changements (effet au second ordre) et de l'existence ou non d'effets amplificateurs liés à la présence conjointe des deux familles de changements (effet de complémentarité).

S'agissant de l'intensification du travail, les changements organisationnels ont peu d'impact, quel que soit le secteur. Pour les agents de l'État, l'augmentation des contraintes de rythme ou des pointes d'activité ne s'observe que lorsque la mise en œuvre d'outils informatiques est particulièrement intense (effet au second ordre).

● Des effets contrastés sur le développement des compétences et l'engagement au travail

L'évolution de l'utilisation des compétences (tableau 3, colonnes 1 à 4) est au contraire sensiblement différente selon les secteurs. Les agents de la FPE ne semblent pas ressentir un quelconque impact des changements organisationnels, quel qu'en soit le type. Seul un léger effet positif de l'implantation d'outils informatiques sur l'apprentissage de choses nouvelles est perceptible.

Dans le privé, en revanche, les changements TIC et gestionnaires conduisent à un sentiment d'utilisation accrue des compétences. Ils s'accompagnent d'un effet de complémentarité positif à condition que la diffusion des TIC ne soit pas trop intense (effet négatif au second ordre). Par ailleurs, ces changements ne semblent pas favorables à l'apprentissage de choses nouvelles. Le seul effet significatif est associé à un renouvellement important des outils informatiques, et il est négatif. Si les changements sollicitent davantage les compétences des salariés du privé, ils n'ont qu'un effet très limité sur leur développement.

¹ La dimension de l'engagement renvoie à l'attachement subjectif du salarié ou de l'agent à son travail, que ce rapport soit positif ou négatif.

² Les salariés éprouvent un sentiment de reconnaissance équitable lorsqu'au regard de la balance entre les investissements réalisés dans leur travail et les bénéfices qu'ils en ont retirés, ils jugent leur travail reconnu à sa juste valeur. Cette notion est à rapprocher de celle décrite notamment dans le modèle de Siegrist (1996).

LES TRAITEMENTS ÉCONOMÉTRIQUES

Six indicateurs de qualité de vie au travail des salariés (QVT) sont étudiés ici (voir tableau 2). Ils proviennent du questionnaire auprès des salariés du dispositif COI. Pour chaque indicateur de la QVT, on estime un modèle économétrique qui permet d'évaluer, toutes choses égales par ailleurs, les effets des changements TIC et gestionnaires sur l'évolution de la QVT au moyen d'une forme quadratique (tableau 3). Cette forme quadratique permet d'évaluer l'existence d'effets au second ordre, susceptibles de générer des seuils dans l'influence des changements (Chgts TIC² et Chgts GESTION²) ainsi que des effets de complémentarité (Interaction chgts) entre les deux familles d'outils. Dans le premier cas, la sensibilité de la QVT au changement va varier en fonction de l'intensité de ce dernier : elle sera plus forte, par exemple, pour un changement d'intensité plus grande. Dans le second cas, on parlera d'effet de complémentarité positive ou négative lorsque la présence conjointe des changements TIC et gestionnaires renforcera ou au contraire atténuera cette sensibilité. Ces effets sont jugés positifs ou négatifs selon le signe du coefficient, tandis que sa valeur permet de quantifier la force de la relation entre l'indicateur de QVT et le changement considéré. L'existence de cette relation est qualifiée par les seuils de significativité usuels indiqués en bas du tableau. Les variables de contrôle « employeurs » sont : le secteur d'activité (dans le privé) ; le ministère de tutelle (dans la FPE) et la taille de l'unité enquêtée. Pour les salariés, les variables de contrôle sont : le sexe, l'ancienneté, l'âge, le diplôme, le statut marital, la situation professionnelle du conjoint (en emploi ou non), les heures de travail hebdomadaires, le travail à temps partiel, le statut d'emploi et le salaire, net de toute cotisation. L'estimation économétrique réalisée contrôle l'éventuelle sélection volontaire des travailleurs dans les secteurs public et privé. Les statistiques descriptives et les régressions linéaires sont pondérées afin de tenir compte de la structure complexe de l'échantillonnage.

C'est dans les domaines plus subjectifs de l'implication et de la reconnaissance équitable du travail accompli que les oppositions entre secteur privé et FPE sont les plus fortes (tableau 3, colonnes 5 à 8). Dans le privé, la poursuite des changements organisationnels favorise l'implication des salariés dans leurs activités. C'est surtout vrai de l'implantation d'outils gestionnaires, sauf si elle est trop intense (effet négatif au second ordre). Le cumul des familles de changements a, lui aussi, un effet positif et significatif sur ce critère de QVT (effet de complémentarité). Il semble donc que la plupart des ajustements réalisés par les entreprises n'aient pas remis en cause l'engagement au travail des salariés. C'est tout l'inverse dans le secteur public où les changements TIC et gestionnaires sont associés à une baisse de l'implication dans le travail, renforcée s'ils sont simultanés.

Ces résultats recourent en partie ceux qui se rapportent au sentiment de reconnaissance équitable. Dans le secteur privé, si la diffusion d'outils gestionnaires a plutôt une influence positive, celle des outils TIC est en revanche négative. Comme pour l'implication, des changements gestionnaires intenses atténuent le sentiment de reconnaissance

équitable, tandis que des changements combinés le renforcent. C'est l'inverse dans le secteur public où la perception par les agents d'un déséquilibre de la balance investissement-bénéfice se renforce avec les changements gestionnaires (sauf au-delà d'un certain seuil d'intensité) et avec la combinaison des deux types de changements.

Au total, il semble que les changements organisationnels, quel qu'en soit le type, soient mieux vécus dans le secteur privé et plus problématiques dans le secteur public où les agents expriment un découragement se traduisant par une baisse de l'implication dans le travail et du sentiment de reconnaissance équitable. Ce constat invite à réfléchir aux enjeux de qualité de vie au travail à l'épreuve des changements, en prenant en considération les caractéristiques des relations de travail et d'emploi propres à chacun des secteurs. Ces caractéristiques peuvent en effet être à l'origine d'une dynamique spécifique des changements, d'attentes particulières de la main-d'œuvre ou encore de processus différenciés de conduite des transformations. Autant de pistes de recherche à explorer.

Tableau 3. Effets des changements organisationnels sur la qualité de vie au travail

	Hausse de l'utilisation des compétences		Apprentissage de choses nouvelles		Hausse de l'implication au travail		Reconnaissance équitable	
	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public
Chgts TIC	0,098**	0,066	-0,032	0,076*	-0,06	-0,001	-0,107*	-0,064
	(-0,047)	(-0,505)	(-0,303)	(0,072)	(-0,062)	(-0,989)	(-0,062)	(-0,306)
Chgts TIC ²	-0,241**	-0,169	-0,111***	-0,076	-0,03	-0,308**	-0,007	-0,243
	(-0,02)	(-0,398)	(-0,037)	(-0,239)	(-0,723)	(-0,012)	(-0,921)	(-0,819)
Chgts Gestion	0,194**	-0,104	0,037	-0,064	0,176***	-0,151**	0,122*	-0,139**
	(-0,026)	(-0,235)	(-0,345)	(-0,151)	(-0,004)	(-0,021)	(-0,007)	(-0,032)
Chgts Gestion ²	-0,201	0,183	-0,037	0,089	-0,237*	0,334	-0,248***	0,355***
	(-0,171)	(-0,175)	(-0,561)	(-0,204)	(-0,093)	(-0,798)	(-0,002)	(-0,002)
Interaction chgts	0,300*	0,198	0,034	0,159	0,444***	-0,485***	0,201*	-0,300*
	(-0,058)	(-0,437)	(-0,674)	(-0,158)	(-0,003)	(-0,006)	(-0,078)	(-0,076)
Nombre de salariés	11 731	946	11 731	946	11 731	946	11 731	946

Voir encadré 2 pour la lecture du tableau. Effet marginaux au point moyen de l'échantillon liés à une évolution d'un écart type dans l'indicateur de changement ; écarts-types notés entre parenthèses. Seuil de significativité: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Sources : enquêtes COI 2006 / Insee-Dares-CEE, COI-FP 2006 / Dares, DGAFP. Champ : unités productives de 20 salariés et plus dans le secteur privé, de 10 salariés et plus dans le secteur public. Données pondérées.

RÉFÉRENCES

Bezes Philippe, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, coll. « Le lien social », PUF.

Bigi Maëlezig, Greenan Nathalie, Hamon-Cholet Sylvie, Lanfranchi Joseph, 2012, « Changements organisationnels et évolution du vécu au travail des salariés : une comparaison entre secteur privé et Fonction publique d'État », *Rapport de recherche du CEE*, n° 75.

Nathalie Greenan, Jacques Mairesse, 2006, « Les changements orga-

nisationnels, l'informatisation des entreprises et le travail des salariés », *Revue Economique*, 57(6), pp. 1137-1175.

Guillemot Danièle, 2008, « Une Fonction publique informatisée », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 57, septembre.

Jeannot Gilles, Rouban Luc, 2010, « Changer la Fonction publique », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 132, pp. 665-672.

Siegrist, Johannes, 1996, « Adverse Health Effects of High-Effort/Low-Reward Conditions », *Journal of Occupational Health Psychology*, vol. 1, pp. 7-41.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1305-029 - Mai 2013 - ISSN : 1767-3356