

Transformations du travail dans les services publics : quels défis ?

Anne Gillet

Chargée de recherche en sociologie
au Conservatoire national des arts et métiers, LISE-CNRS

Les agents de la fonction publique sont contraints de s'adapter pour répondre aux évolutions de notre société, aux exigences des usagers mais aussi aux priorités imposées par le pouvoir politique. Il en résulte des changements de fond dans les méthodes de travail comme dans les missions appelées à se multiplier.

Entre stabilité et incertitudes, les services publics constituent un domaine majeur de la société française, sans équivalent strict en Europe ou ailleurs dans le monde. Si ses contours évoluent avec le temps, notre service public s'adapte et poursuit des finalités ambitieuses liées à l'ordre, la régulation et la défense, la protection sociale et sanitaire, l'éducation et la culture ou encore l'économie.

Chacune des trois fonctions publiques (de l'État, hospitalière et territoriale) couvre des domaines, des compétences et des métiers spécifiques. De nombreux métiers sont accessibles dans le secteur public, offrant encore des opportunités intéressantes en termes de sécurité de l'emploi dans un contexte économique incertain.

En tant qu'employeur significatif, la fonction publique en France regroupe de nombreux salariés avec, au 31 décembre 2021, un effectif de près de 5,72 millions d'agents¹. Les trois fonctions publiques et la Sécurité sociale ont connu de profonds changements au cours de ces trente dernières années, de divers ordres : organisationnel, technologique, managérial, social et environnemental. Les bouleversements actuels touchent beaucoup d'aspects (numériques, sociaux, sanitaires et climatiques), mais de façon problématique, sans qu'une adaptation systémique soit mise en œuvre. Or, les transformations évoquées deviennent la « norme » dans les environnements professionnels, et leurs conséquences sont directes sur le travail des agents et de leurs cadres.

Le présent article vise donc à dresser un panorama des évolutions majeures qui reconfigurent l'univers du service public en France.

Réformes et contraintes

Alors que, jusqu'au début des années 2000, les réformes étaient progressives, révélant une certaine stabilité dans le management public, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)², préparée depuis des décennies, marque une rupture décisive. Ensuite, en 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) amplifie la réforme de l'État dans l'intention, à la fois, de réduire les dépenses publiques et d'améliorer

“

Les contraintes et tensions du fait des exigences budgétaires se sont confirmées

la qualité et l'efficacité de l'action publique – des objectifs également poursuivis par la modernisation de l'action publique (MAP) en 2012. Un certain modèle de fonctionnement bureaucratique dans les services publics est donc amené à être remplacé par un modèle de management public, recentré sur les résultats, la satisfaction des usagers et d'autres modes de gestion de carrière des agents. Dans les faits, selon les secteurs, les deux systèmes coexistent, la transition de l'un à l'autre ne s'effectuant pas si facilement.

L'augmentation de la contrainte financière, avec une pression budgétaire renforcée et un contrôle plus efficient des actions (autorités de tutelle, Cour des comptes, etc.), est l'une des évolutions majeures des services publics.



Les effets de certaines restrictions, comme le manque de moyens matériels et humains pour les missions consacrées, se ressentent dans le travail des agents en de nombreux domaines. Les contraintes et tensions du fait des exigences budgétaires se sont confirmées. Les agents les vivent quotidiennement par des évolutions dans leurs pratiques professionnelles, la complexification et la diversification de leurs activités, ou encore par des formes d'intensification de leur rythme de travail (surcharges) et leurs effets, lesquels ont des conséquences délétères dans certains secteurs sur la qualité du travail produit et du service rendu aux usagers et aux citoyens. Dans certains territoires, il est difficile de faire face aux besoins et aux demandes des usagers, en particulier dans le secteur médical, la sécurité, les transports, le service postal. L'intérêt du recours au numérique est d'ailleurs de répondre à certaines exigences du service public.

Un élément de changement essentiel touche en effet l'ensemble des services publics : la révolution (ou transition) numérique. Ces quarante dernières années ont en effet connu le développement continu des technologies de l'information et de la communication, fondées sur l'informatique et le numérique,

Agence bordelaise de Pôle emploi. Cet établissement public à caractère administratif, créé en 2008 et issu de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, deviendra France Travail en 2024

© SEBASTIEN ORTOLA/REA

qui ont modifié en profondeur le travail, les organisations et les termes de la relation de service. Cette innovation technologique s'est inscrite diversement dans les milieux de travail.

Avec la numérisation en marche des services publics, l'impact est puissant sur les métiers exercés, et le travail des agents se modifie comme dans les secteurs de la santé, des impôts, avec le télétravail et le travail hybride, les « villes intelligentes » (et les questions éthiques que cela pose). Le rapport aux usagers, à travers la possibilité donnée d'accéder aux services numérisés ou d'inscrire dans leur dossier une foule de données particulières, a évolué. La transformation numérique nécessite aussi que l'administration repense les territoires, autour des problèmes d'accessibilité aux services, d'inclusion et de fracture numérique, de transparence des pratiques et des processus administratifs.

Aujourd'hui, la transformation numérique et l'innovation collaborative (avec les notions associées d'« intelligence collective », de « *design thinking* », d'« agilité ») sont promues dans nos services publics. Ces démarches regroupent des méthodes dont le but est de faciliter le travail en groupe pour répondre à des objectifs précis (conception ou transformation de produits, services, processus), mais aussi le travail individuel, notamment en télétravail.

Ces évolutions ont généralement été portées afin d'améliorer les conditions de travail des agents et la qualité du service rendu au public.

Dynamiques collaboratives dans le travail

Parmi les évolutions à citer, soulignons les nouvelles formes d'organisation fondées sur moins de verticalité et plus de transversalité entre les services, au sein de processus de travail plus collaboratifs, afin de faciliter les contributions des divers services impliqués et de leurs agents – par exemple dans le

contexte de l'intercommunalité – et de mieux élaborer les réponses données aux usagers. De nouvelles formes d'organisation du travail sont développées pour faciliter des activités plus collaboratives et plus coopératives. Les dernières réformes territoriales, par exemple, insistent sur les dynamiques de mutualisation des services, sur le développement des coopérations interterritoriales et sur les processus d'intégration des habitants, afin de redéfinir l'offre de services et de s'adapter aux attentes qui évoluent à l'égard des services publics. Les zones rurales, encore très nombreuses en France, soulèvent des problèmes spécifiques de proximité aux services. Certaines missions à forts enjeux sociétaux sont portées par les acteurs des collectivités et par le tissu local, telle la transition écologique.

L'utilisateur, acteur du service public ?

Depuis quarante ans, les réformes de l'administration publique ont conduit à une redéfinition de l'intervention publique et à une modernisation de son organisation, avec en son centre la préoccupation de l'« usager » afin de répondre aux besoins de celui-ci comme à ceux de la société dans son ensemble. Les citoyens et les usagers des services publics occupent une place centrale dans les dynamiques desdits services.

Avec les réformes et la modernisation de l'administration publique, cette place a évolué.

En 2012, la modernisation de l'action publique à travers la création du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SG-MAP) a pour objectifs principaux le pilotage de l'évaluation des politiques publiques, avec une volonté d'associer les acteurs concernés (associations d'usagers, syndicats, etc.), et la modernisation de la relation avec les usagers, et ainsi l'amélioration de la qualité et l'accueil, l'allègement des normes et procédures, etc. L'innovation publique (la direction inter-



Guide en langue des signes pour un public sourd, employé comme médiateur culturel par le Muséum de Toulouse grâce à l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées

© LYDIE LECARPENTIER/
REA

ministérielle de la transformation publique [DITP] depuis 2017) développe de nouvelles démarches visant à placer l'utilisateur dans un rôle d'acteur. Il s'agit d'une nouvelle conception du service public où l'utilisateur est mobilisé différemment et devient partie prenante du service. D'une perception passive du bénéficiaire – dans une logique de prestation et de relation de service –, il s'agit à présent de passer à une perception active de son statut – dans une logique de capacité d'agir et de coproduire, avec la reconnaissance de son expertise d'usage. L'objectif reste de mieux répondre aux besoins des usagers et, du fait de cette proximité envers leurs préoccupations, d'améliorer la qualité des services publics.

Le rapport de l'OCDE de 2014³ portait sur des approches novatrices de la prestation des services publics, fondées sur des partenariats noués avec les citoyens, les usagers et les organisations de la société civile. Cette optique renvoie aux objectifs de développement durable (ODD) inscrits à l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations unies. Ces évolu-

“

Depuis les années 2000, l'inclusion des personnes en situation de handicap est une priorité affichée au plus haut niveau de l'État

tions sont fort significatives des évolutions du rapport entre les services publics et la société civile. Et il s'agit bien, dans les finalités des actions du service public, de tenir compte de tout type d'utilisateur et de citoyen.

Un autre point important concerne la question de l'inclusion, aujourd'hui plus que jamais au cœur des préoccupations des services publics, avec une attention portée aux personnes les plus vulnérables, notamment dans leur accès aux services, aux droits et à la citoyenneté. Sur

Zoom

La féminisation de l'emploi public

Si les femmes représentent 46% des salariés du secteur privé, cette proportion monte à 63% dans le secteur public à la fin de l'année 2020, avec une progression de 2 points par rapport à 2011. La féminisation des emplois est particulièrement importante au sein de la fonction publique hospitalière, où les femmes occupent 78% des postes. Elle sont également prédominantes dans la fonction publique territoriale (61%, + 1 point en 10 ans) ainsi que dans la fonction publique de l'État (57%, + 4 points entre 2011 et 2020).

Si l'on observe la hiérarchie des postes, on remarque qu'entre 2011 et 2020 la part des femmes parmi les agents de catégorie A, c'est-à-dire les postes de conception, de direction et d'encadrement, atteint 67% (+ 4 points) contre 56% dans la catégorie B (- 4 points), qui regroupe les postes d'application et de rédaction. S'agissant de la catégorie A+, qui regroupe les fonctions d'encadrement supérieur, les femmes restent minoritaires (43%), mais la féminisation progresse de cinq points durant la même période.

Cahiers français

Source : DGAFP rapport annuel 2022 sur l'état de la fonction publique.

ce sujet, les lois de 1957, 1975 et 1987 avaient défini des règles de reconnaissance et d'emploi des travailleurs handicapés. Les politiques relatives aux personnes en situation de handicap et à leur emploi ont évolué au fil du temps, passant de la notion d'insertion à celle

d'inclusion. Depuis les années 2000, l'inclusion des personnes en situation de handicap est une priorité affichée au plus haut niveau de l'État, comme le confirme la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. De 2017 à 2022, le secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées est directement rattaché au Premier ministre, signe d'une dynamique transversale plaçant la question du handicap au centre des politiques publiques. L'importance de la prise en compte de l'insertion et de l'accompagnement est soulignée, à partir de novembre 2017, par la nomination dans chaque département ministériel d'un haut fonctionnaire chargé du handicap et de l'inclusion⁴. Ce rattachement a évolué depuis juillet 2023 et la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées dépend désormais de la ministre des Solidarités et des Familles. Le risque existe que les administrations deviennent aujourd'hui plus réticentes devant les politiques d'inclusion en raison du dépassement croissant, non financé, des fonds prélevés à ce titre.

Télétravail et travail hybride

Au chapitre des conditions de travail, signalons le télétravail comme forme d'organisation s'étant répandue depuis le premier confinement (mars-mai 2020) dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Cette pratique concerne une part importante des agents et de l'encadrement dont les activités sont « télétravaillables ». Une organisation hybride du travail – qui combine le travail sur place et le travail à distance – se stabilise dans les organismes publics. En 2022, plus de 33% du personnel déclare télétravailler « très régulièrement », un jour par semaine ou plus. Pour 77% du personnel, son environnement numérique de travail (équipement, connectivité et réseau, outils et applications, assistance et formation) lui permet de travailler à distance⁵. Plusieurs recherches sociologiques ont déjà montré les enjeux et les risques du

télétravail, ses avantages (gain de temps de transport, équilibre vie professionnelle et vie personnelle, autonomie, productivité, etc.) et ses inconvénients (souci de cohésion des équipes, d'échange d'informations, isolement professionnel, sédentarité, contrôle du travail par les managers, certaines inégalités, etc.), lesquels varient en fonction du volume du télétravail et des caractéristiques professionnelles, sociales et familiales des agents. L'hybridation du travail comporte des enjeux multiples. Le 13 juillet 2021 est signé l'accord-cadre sur le télétravail dans la fonction publique. Ce cadre administratif et juridique (avec notamment un droit à la déconnexion et à l'indemnisation) permet de négocier des accords et des protocoles adaptés aux situations locales. Ces nouvelles formes de travail encadrées modifient les organisations, le travail des agents, les relations entre pairs et avec la hiérarchie, et représentent de nouveaux défis technologiques, organisationnels et managériaux.

Le manager de proximité, acteur indispensable du service public

Afin de mettre en œuvre ces transformations des services publics, une attention est plus souvent accordée au management de proximité, dont le sens a changé, dans ses rôles d'appui/soutien et d'accompagnement. Le management est invité à évoluer d'un mode hiérarchique et disciplinaire, voire autoritaire, plus ancien – d'ailleurs peu adapté aux nouvelles générations – vers un mode managérial plus participatif, avec un accompagnement plus suivi des agents, voire un management « collaboratif ». L'encadrement de proximité est appelé à développer des pratiques plus collaboratives. Il est un acteur essentiel d'accompagnement et de conduite des changements annoncés, tout en étant également coconstructeur et ainsi contributeur actif à la redéfinition du modèle du service public. Dans

les activités de service rendu, il s'agit pour les agents de répondre aux demandes diverses et variables d'utilisateurs dont les caractéristiques sont mouvantes. Le travail des agents et de leur encadrement se fait ainsi plus complexe. De nouveaux défis leur sont lancés et de nouvelles missions leur sont confiées avec la mise en place des actions portées par le politique, comme la lutte contre la pauvreté, la qualité de vie au travail, la santé au travail, l'accompagnement des personnes handicapées, le développement local.

Les enjeux de gestion du personnel et des ressources humaines

Le Code général de la fonction publique (CGFP) entré en vigueur le 1^{er} mars 2022 regroupe l'ensemble des mesures concernant les agents des trois fonctions publiques, en matière de : recrutement, principes d'organisation et de gestion des ressources humaines, carrière et parcours professionnels, rémunération et action sociale, par exemple. Il réaffirme la transversalité du statut général et les

Perpignan, janvier 2022. Un agent du conseil départemental des Pyrénées-Orientales suit une téléconférence à l'aide de son ordinateur professionnel depuis son domicile

© JC MILHET/HANS LUCAS/
HANS LUCAS VIA AFP



principes de la fonction publique de carrière, et inclut les évolutions récentes issues de la loi de transformation de la fonction publique, en particulier la place désormais occupée par les contractuels.

Si l'attachement aux missions de service public et à la sécurité de l'emploi est encore un puissant levier de motivation des agents dans leur travail, le rapport au service public, les conditions de travail et les carrières proposées (salaire, reconnaissance, etc.) ainsi que le sens du travail interrogent de plus en plus les jeunes générations susceptibles d'embrasser des carrières dans la fonction publique, y compris dans le cadre de la contractualisation. Les résultats de l'enquête Focus jeunes

66

Certains secteurs, en particulier, rencontrent des problèmes de recrutement et de vocation

de 2023⁶ sur le rapport au travail présentent des constats similaires.

Certains secteurs, en particulier, rencontrent des problèmes de recrutement et de vocation, comme la santé, l'enseignement et la sécurité intérieure. Le pouvoir public est devenu attentif à ces questions de gestion du personnel et

Zoom

En quête d'infirmières, de professeurs, de chauffeurs de bus...

Les pénuries d'agents de la fonction publique se font particulièrement sentir dans certains secteurs, notamment l'éducation, la santé, la sécurité et les transports. Selon le ministère de l'Éducation nationale, 3100 postes d'enseignants n'ont pas été pourvus lors des concours de recrutement de l'année 2023. On recensait ainsi à la dernière rentrée un manque d'un enseignant au moins dans 48% des collèges et des lycées. Dans le secteur de la santé, on estime à 15000 environ le nombre de postes d'infirmiers vacants. Les métiers du grand âge et, depuis peu, de la petite enfance, sont eux-aussi en manque de personnel. Le secteur du transport doit, quant à lui, faire face aux 6000 postes de chauffeur de bus scolaire qui restent à pourvoir.

Plusieurs solutions sont envisagées pour renforcer l'attractivité de ces différents métiers. L'augmentation des salaires s'impose comme une priorité pour les métiers dont la rémunération a progressé à un rythme faible (enseignants) ou s'avère nettement inférieure à ce qui est observé dans les pays frontaliers (infirmiers). L'amélioration des conditions de travail est également recherchée en faisant, par exemple, évoluer les pratiques managériales, en veillant à doter les agents d'espaces de travail mieux adaptés, plus respectueux de leur santé, en reconnaissant davantage la diversité des profils mais aussi en accompagnant les agents sur la question du logement. En juin dernier, une grande consultation a été lancée par le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Stanislas Guerini, auprès des agents de la fonction publique pour améliorer leurs conditions de travail. Elle a recueilli près de 100 000 réponses.

Cahiers français



Stand de la police nationale lors de l'édition 2016 du salon Paris pour l'emploi

© SIMON LAMBERT/
HAYTHAM-REA

d'attractivité, et dans les établissements les ressources humaines agissent pour accompagner le recrutement et la carrière des agents dans leur rémunération, leur formation, leur progression, leur mobilité. Une enquête menée par Acteurs publics⁷ auprès des agents indique que l'organisation du travail, la prévention des risques psychosociaux et les enjeux de santé mentale sont au cœur des préoccupations, pour près de 80% des agents interrogés.

Un autre défi à relever sera aussi de ne pas créer une fonction publique à deux vitesses : d'un côté, des fonctionnaires évoluant dans les grilles de leur corps/grade et, de l'autre, des agents sur contrat mieux rémunérés à l'« instant T », entraînant parfois tension relationnelle ou confusion.

Enfin, les changements environnementaux et les crises actuelles impliquent de nouvelles missions en faveur de la transition écologique des services de l'État. Le constat est sévère et unanime : le réchauffement climatique a des effets importants dans nos vies quotidiennes et porte d'immenses enjeux environnementaux

à l'échelle mondiale. La puissance publique s'engage à prendre en considération et à relever certains des défis rencontrés en matière d'environnement et de développement durable. Il s'agit d'un enjeu planétaire, aussi bien d'enjeux locaux et citoyens. Le développement durable recouvre l'interdépendance des niveaux économique, environnemental, social ou sociétal. Tant les organisations que les pratiques de travail des agents sont concernées par les actions environnementales à mener, à travers un ensemble de mesures concrètes prises dans des stratégies locales et territoriales.

De nouveaux défis pour le service public ?

Les défis lancés aux services publics par les réformes et les innovations sont donc aujourd'hui nombreux dans le cadre du travail : la transformation numérique du territoire, le développement des pratiques collaboratives entre services, les modifications de la relation aux usagers, l'inclusion, la gestion de nouvelles formes d'organisation de travail à distance,

l'évolution de la fonction d'encadrement de proximité, la nécessité d'améliorer les conditions de travail et l'accompagnement des parcours professionnels du personnel, les enjeux de transition écologique des services de l'État...

L'évaluation des services publics est une autre facette des transformations en jeu. L'arrêté du 31 août 2023 portant création du label « Services Publics + » comme programme d'amélioration continue des services publics est ainsi porté par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.

“

Il y a donc urgence à redonner de l'attrait à nos fonctions publiques

Les défis actuels ne peuvent être relevés que par la combinaison d'une stratégie globale et systémique, d'une part, et d'initiatives locales, d'autre part, impliquant une diversité d'acteurs : pouvoirs publics, personnel d'encadrement, agents (fonctionnaires et contractuels), usagers et citoyens. Un développement des recherches en sciences humaines et sociales portant sur les fonctions publiques permettra sans aucun doute d'accompagner acteurs et organisations dans la complexité des transformations du travail.

Malgré l'attachement à la fonction publique, un manque d'intérêt se fait diversement ressentir selon les secteurs, notamment au sujet des conditions d'exercice du travail. Parfois aussi, le personnel en place questionne le sens et la reconnaissance de son activité. Il y a donc urgence à redonner de l'attrait à nos fonctions publiques. Car la tâche du service public est ample, intéressante et importante. Les défis sont majeurs. Travailler pour le service public,

c'est œuvrer à des objectifs sociétaux, mener des actions valorisant le « commun » de nos richesses, travailler pour l'avenir d'un monde plus inclusif et plus durable. ●

Notes

[1] « Effectifs dans la fonction publique par versant et ministère. Données annuelles de 2011 à 2021 », Insee, Chiffres-clés, mai 2023. Cet effectif total de 5,72 millions comporte aussi des contrats aidés (42500) et d'autres catégories et statuts (près de 360 000) (www.insee.fr/fr/statistiques/2493501#tableau-figure2, www.insee.fr/fr/statistiques/2493501#tableau-figure2).

[2] La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit l'architecture financière de l'État. Depuis la LOLF, le budget général de l'État est structuré en trois niveaux : missions, programmes et actions.

[3] « Ensemble pour améliorer les services publics. Partenariat avec les citoyens et la société civile », OCDE, rapport, 2014.

[4] Circulaire du 23 octobre 2017.

[5] Direction interministérielle du numérique, « Baromètre numérique de l'agent », ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, 2022.

[6] « La situation des jeunes exerçant dans l'une des trois fonctions publiques. Résultats de la quatrième enquête Focus jeunes », CFDT, décembre 2022.

[7] Acteurs publics, « Quels leviers de fidélisation et d'épanouissement pour les agents publics? », Observatoire RH de la fonction publique, mars 2023.

Pour aller plus loin

Olivier Bachelard, Delphine Espagno-Abadie et Anne Gillet (dir.), *L'Usager, acteur du service public ?*, Presses universitaires Blaise Pascal, Clermont-Ferrand, 2022, 224 p.

Anne Gillet (dir.), *Travailler dans les services publics : la nouvelle donne*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2020, 184 p.

IGPDE, « Sens et nouvelles organisations du travail ». *Action publique. Recherche et pratiques*, n° 17/2, 2023.