

Première Synthèses Informations

LES CONDITIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les conditions de travail ne sont, d'une façon générale, ni plus difficiles ni meilleures dans la fonction publique que dans le secteur privé. C'est le métier qui prime : à métiers analogues, les salariés des deux secteurs sont proches du point de vue des contraintes et des marges de manœuvre qu'ils connaissent au travail.

Métier par métier, il existe néanmoins des écarts entre public et privé, tant en termes de contraintes que d'autonomie ou de charge mentale.

L'analyse des conditions de travail permet d'établir une « cartographie » des salariés prenant en compte à la fois la durée et l'organisation du temps de travail, les rythmes de travail, les efforts physiques et les risques, l'autonomie et les tensions. Cinq groupes de métiers se distinguent nettement, dont les frontières ne recoupent pas celle qui sépare le public du privé (encadré 1). Les administratifs et les enseignants se caractérisent par des horaires réguliers, l'absence de pénibilités physiques et une assez forte autonomie dans le travail. Les personnels de la santé, hors les médecins, se distinguent au contraire par de très fortes contraintes horaires (emplois du temps irréguliers, travail le samedi, le dimanche et la nuit), des pénibilités physiques non négligeables et l'existence de certaines tensions. Les ouvriers ont, quant à eux, en commun des pénibilités physiques et des risques plus élevés que la

moyenne, les contraintes horaires venant en second. Enfin, les métiers de la sécurité cumulent pénibilités physiques et risques avec de très fortes contraintes horaires.

C'est par une analyse plus fine, au sein de ces grandes familles de métiers, que les spécificités du travail des fonctionnaires (encadré 2) peuvent apparaître.

Les personnels de santé : des conditions de travail plus dures dans le public

Les personnels de santé se scindent en deux groupes : d'une part les médecins, plus proches des enseignants ou des administratifs, d'autre part les personnels non médicaux. Ces derniers déclarent des conditions de travail globalement plus difficiles dans le secteur public, auquel ils appartiennent à près de 60 %.

Tout d'abord, à temps de travail globalement égal, les contraintes horaires sont plus fortes dans le public (tableau 1) : le travail en équipe y est deux ou trois fois plus fréquent pour toutes les professions. Les changements d'équipe sont plus souvent l'occasion de débordements d'horaires. Les infirmières du public travaillent plus souvent de nuit, avec un nombre annuel de nuits travaillées plus élevé. Elles travaillent aussi plus souvent le dimanche, et leurs semaines sont moins régulières. Elles peuvent, cependant, davantage s'arranger avec leurs collègues à ce sujet. Les aide-soignantes sont également soumises au travail en équipe mais font moins de recouvrement. Elles sont aussi moins nombreuses que dans le privé à travailler la nuit, et quand elles le font, le nombre de nuits travaillées est cette fois plus faible.

Dans la santé, les salariés du public déclarent plus souvent des

pénibilités physiques. L'écart est particulièrement net pour les infirmières qui disent, beaucoup plus souvent que dans le privé, porter des charges lourdes, rester longtemps dans une posture pénible ou fatigante et effectuer des déplacements à pied longs ou fréquents. Les aide-soignant(e)s du public

déclarent aussi davantage de pénibilités, avec un écart public-privé du même ordre de grandeur. Mais cet écart diminue nettement, voire s'inverse, pour les agents de service.

Si le risque infectieux est aussi plus souvent déclaré dans le

Tableau 1
Les horaires atypiques des personnels de santé

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent ...	Infirmières		Aides soignants		Agents hospitaliers	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Travailler en équipe.....	26	10	43	17	23	18
<i>Dont : rester plus longtemps après le changement d'équipe.....</i>	<i>66</i>	<i>61</i>	<i>47</i>	<i>46</i>	<i>22</i>	<i>13</i>
Travailler de nuit.....	42	17	27	30	9	9
<i>Nombre moyen de nuits.....</i>	<i>92</i>	<i>63</i>	<i>90</i>	<i>140</i>	<i>134</i>	<i>111</i>
Travailler le dimanche.....	66	40	81	66	59	75
<i>Nombre moyen de dimanches.....</i>	<i>18</i>	<i>18</i>	<i>22</i>	<i>21</i>	<i>23</i>	<i>21</i>
Ne pas travailler le même nombre de jours chaque semaine.....	49	33	63	50	39	41

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

Encadré 1

QUELQUES DÉFINITIONS ET QUELQUES CHIFFRES

Dans cette étude, sont considérés comme fonctionnaires les salariés qui déclarent travailler dans une des trois fonctions publiques : État, territoriale et hospitalière. Les salariés de La Poste y sont également comptés bien que celle-ci soit devenue un établissement public à caractère commercial.

Cette convention revient à assimiler les contractuels et divers personnels de droit privé, qui sont salariés de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux à des fonctionnaires. En termes de conditions de travail, cela se justifie tout à fait, la sécurité de l'emploi et les rémunérations étant les seuls critères discriminants liés au statut.

Par ailleurs, les salariés de la sécurité sociale et ceux des entreprises publiques sont considérés comme appartenant au secteur privé, leur contrat de travail relevant du droit privé.

Dans l'enquête, 5 258 000 salariés appartiennent aux différentes fonctions publiques, soit 27 % de l'ensemble des salariés. 99 % d'entre eux travaillent dans le secteur tertiaire, où ils représentent 36,9 % des effectifs.

Au sein de ce même secteur, la fonction publique d'État affecte 60 % de ses salariés aux activités d'administration publique, où elle représente plus de la moitié de l'effectif.

Quant aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, un tiers de leurs agents y travaille dans le domaine de l'éducation, un tiers dans le secteur santé-social, un quart dans l'administration publique et 5 % dans les activités associatives.

Plus d'un salarié sur quatre relève de la fonction publique. Cette proportion varie toutefois fortement selon la catégorie socioprofessionnelle : supérieure à un tiers pour les cadres, les professions intermédiaires et les employés, elle est inférieure à 10 % pour les ouvriers. Elle est encore plus variable quand on considère la catégorie professionnelle détaillée. En effet, en dehors des catégories qui correspondent à des fonctions régaliennes, et sont définies par leur appartenance même à la fonction publique (comme les militaires), certaines relèvent très majoritairement de ce statut. Ainsi, les professeurs et professions scientifiques (79 %), les instituteurs et assimilés (73 %), les professions liées à la sécurité (79 %).

public, cela correspond sans doute à une offre de soins différente, le privé étant surtout axé sur la chirurgie et le public ayant l'offre à la fois la plus large et la plus pointue techniquement.

Plus d'autonomie mais moins de moyens pour les hospitaliers du public

Les infirmières du public sont généralement plus autonomes, leur travail est moins rigoureusement défini, et elles disent moins souvent suivre strictement les consignes. Mais elles ont, d'une façon plus marquée que dans le privé, le sentiment de manquer de moyens en temps et en information pour faire leur travail. Elles se débrouillent plus souvent seules et les interruptions dans le travail, à peine plus fréquentes que dans le privé, sont le plus souvent vécues comme perturbantes, alors que les infirmières du privé y

Tableau 2
Indicateurs de charge mentale pour les personnels de santé

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent ...	Infirmières		Aides soignants		Agents hospitaliers	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Se débrouiller seul(e) dans les situations difficiles	25	20	15	18	14	20
Devoir abandonner une tâche pour une autre	68	66	66	66	60	57
Cela perturbe le travail	68	52	53	54	50	52
C'est un aspect positif du travail	10	15	9	11	8	12
Régler personnellement les incidents	41	41	29	37	34	40
Vivre des tensions avec le public	65	61	62	60	54	39
Vivre au moins une tension	74	66	59	51	72	69
Manquer de collaboration	5	6	7	14	13	12

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

voient un aspect positif de leur travail (tableau 2).

Par contre, les aides-soignantes du privé sont plus autonomes. Il semble qu'il leur soit délégué des tâches réservées aux infirmières dans le public ; ainsi elles sont 37 % à régler personnellement les incidents, contre 29 % dans le public. Elles se sentent d'ailleurs

plus isolées et déclarent deux fois plus souvent que dans le public manquer de possibilité de coopérer.

Les personnels de santé de la fonction publique portent la charge du service public hospitalier, avec les urgences qui accueillent des populations en difficulté et associent des aspects sociaux aux problèmes strictement médicaux. Les tensions y sont donc plus fortes pour toutes les catégories, non seulement avec le public mais aussi avec les collègues ou la hiérarchie (tableau 2).

Les enseignants : des contraintes comparables

L'enseignement est une activité où les conditions de travail apparaissent très homogènes d'un secteur à l'autre. Du point de vue des horaires, les différences sont plus importantes entre les instituteurs et les professeurs qu'entre public et privé. Dans l'un comme dans l'autre, les premiers déclarent nettement plus de pénibilités que les seconds.

Les durées hebdomadaires de travail sont très proches entre public et privé pour les instituteurs, moins pour les professeurs, ce qui peut s'expliquer par le lien plus strict qui existe dans l'enseignement public entre le

Encadre 2

CONSTRUCTION DE CATÉGORIES SPÉCIFIQUES

La nomenclature qui suit a été construite *a priori*, de façon raisonnée, en utilisant des niveaux d'agrégation de professions différents, afin de constituer, dans la mesure du possible, des groupes d'activité homogènes permettant la comparaison entre les conditions de travail des salariés de la fonction publique et ceux du secteur privé.

Effectifs des catégories spécifiques constituées

	Fonction publique	Secteur privé	Ensemble	Pourcentage des salariés de la fonction publique
Administratifs	1 642 857	6 336 756	7 979 613	20,6
Cadres administratifs	291 010	1 456 839	1 747 849	16,7
Professions intermédiaires administratives	626 182	2 531 266	3 157 447	19,8
Employés administratifs	725 665	2 348 651	3 074 315	23,6
Enseignants	905 738	264 507	1 170 245	77,4
Professeurs, artistes	619 798	215 187	834 985	74,2
Instituteurs (trices)	285 940	49 320	335 260	85,3
Personnels de santé	789 241	549 039	1 338 280	59,0
Médecins	72 021	47 244	119 265	60,4
Infirmier(e)s	293 563	224 022	517 585	56,7
Aide soignants	227 059	170 784	397 843	57,1
Agents de service hospitaliers	196 598	106 989	303 587	64,8
Métiers de la sécurité	538 350	113 335	651 685	82,6
Pompiers	37 419	4 960	42 379	88,3
Policiers	130 004	0	130 004	100,0
Militaires	341 995	0	341 995	100,0
Agents de sécurité	28 932	108 375	137 307	21,1
Ouvriers	478 029	5 326 412	5 804 441	8,2
Ensemble	5 257 963	14 236 304	19 494 267	27,0

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

nombre d'heures de cours et le grade. Ce qui distingue ici le secteur public est de « terminer moins souvent tard le soir ». Les arrangements entre collègues y sont aussi beaucoup moins fréquents, alors que la possibilité de coopérer dans le travail est mentionnée par presque tous (92 %). Le travail du dimanche est un point commun à tous les enseignants, mais le repos de deux jours consécutifs est moins fréquent dans le public car le travail du samedi était, en 1998, encore très courant dans les écoles primaires publiques.

Une charge mentale ressentie par les instituteurs

Les instituteurs du public sont davantage soumis à l'obligation de se dépêcher, de devoir abandonner une tâche pour une autre, et ils sont très sensibles aux conséquences dangereuses d'une erreur de leur part (tableau 3). Ceux du privé évoquent, quant à eux, plus souvent les conséquences d'une erreur sur la qualité du service ou sur les coûts financiers de l'établissement. Les tensions avec le public, élèves et parents, sont fréquentes, mais seuls les professeurs du privé en semblent relativement préservés.

Si le manque de temps est ressenti de façon égale, le manque d'information est beaucoup plus souvent évoqué dans la fonction publique. De même, la pénurie de personnel est plus souvent mentionnée dans le public où ce n'est pas la possibilité de coopérer qui semble manquer, mais les personnes pour le faire.

Tableau 3
Indicateurs de charge mentale pour les personnels de l'enseignement

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent ...	Professeurs		Instituteurs	
	Public	Privé	Public	Privé
Se dépêcher toujours ou souvent.....	42	44	46	39
Devoir abandonner une tâche pour une autre.....	26	31	33	27
Vivre des tensions avec le public	64	52	63	64
Qu'une erreur dans leur travail entraîne :				
Des conséquences graves pour la qualité du service.....	41	53	51	60
Des conséquences dangereuses pour leur sécurité ou pour celle d'autres personnes	28	19	49	38
Des coûts financiers importants pour l'entreprise.....	10	28	6	12
Manquer de temps	32	34	26	24
Manquer d'information.....	32	18	23	13
Manquer de collaboration.....	8	11	8	9
Manquer de collaborateurs	33	29	37	28

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

Tableau 4
Les horaires des personnels administratifs

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent ...	Cadres		Professions intermédiaires		Employés	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Nombre moyen d'heures de travail par semaine des salariés à temps complet...	42	44	37	40	38	39
Travailler à temps partiel	7	3	16	7	31	26
Les horaires sont :						
déterminés par l'entreprise.....	35	29	66	59	68	72
déterminés par vous-même.....	42	51	16	23	9	11
Connaître leurs horaires :						
pour le lendemain seulement.....	8	15	5	9	3	6
ne pas connaître leurs horaires	24	35	13	29	9	17
Ne pas travailler le même nombre de jours chaque semaine	9	7	9	10	7	9
Ne pas avoir deux jours de repos consécutifs	10	8	12	13	8	17

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

Les personnels administratifs du public ont des horaires plus courts et prévisibles

Quelle que soit la catégorie, le temps de travail hebdomadaire des administratifs à temps complet est moins élevé dans la fonction publique que dans le secteur privé (tableau 4). La différence atteint trois heures pour les professions intermédiaires, elle n'est que d'une heure pour les employés. Les temps partiels sont aussi beaucoup plus fréquents : deux fois plus pour les cadres et les professions intermédiaires du

public, l'écart étant plus réduit, mais tout de même de 20 % pour les employés. Ces salariés ne sont cependant pas plus nombreux à souhaiter augmenter leur temps de travail que dans le privé : le temps partiel des administratifs de la fonction publique paraît donc plutôt choisi que contraint.

L'organisation des horaires est également différente. Dans le secteur privé, les administratifs sont plus nombreux à commencer leur travail tôt le matin et à le terminer tard le soir, l'écart étant plus net le soir. En revanche, quelle que soit la catégorie, ils ont moins de latitude dans le public que dans le

privé ; les horaires sont plus souvent fixés par l'employeur et moins souvent par le salarié. Quant au contrôle des horaires, en 1998, son absence est très majoritaire dans les professions administratives, indépendamment du secteur, le contrôle par pointeuse restant toutefois moins fréquent dans le public.

Les administratifs du public peuvent mieux prévoir leurs horaires, avec un écart particulièrement important pour les professions intermédiaires, qui sont deux fois moins nombreuses que dans le privé à ne pas connaître leurs horaires du lendemain.

Les administratifs ont en général des horaires plutôt réguliers et disposent très majoritairement de deux jours de repos consécutifs. C'est entre les employés que l'écart est le plus grand, ceux du public bénéficiant deux fois plus souvent de deux jours consécutifs de repos par semaine. Par contre, c'est dans la fonction publique que les cadres sont plus nombreux à prolonger leur journée de travail alors que, dans le privé, c'est surtout le fait des professions intermédiaires et des employés. Il arrive à une minorité des administratifs de travailler moins longtemps certains jours : dans le secteur privé, c'est l'insuffisance d'activité qui est invoquée, alors que les raisons personnelles sont plus souvent avancées dans la fonction publique.

La charge mentale des personnels administratifs est plus forte dans le privé

Le sentiment d'urgence affecte environ un administratif du secteur public sur deux, mais il est beaucoup moins présent que dans le privé, où l'on approche des deux tiers (tableau 5). Les administratifs y sont également moins souvent livrés à eux-mêmes, car ils sont moins nombreux à dire

Tableau 5
Indicateurs de charge mentale pour le personnel administratif

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent ...	Cadres		Professions intermédiaires		Employés	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Se dépêcher toujours ou souvent.....	53	66	45	58	46	56
Se débrouiller seul(e) dans des situations difficiles.....	40	46	27	34	18	19
Etre en contact avec le public	52	62	72	64	69	69
Vivre des tensions avec le public (si en contact).....	55	58	54	56	60	50
Qu'une erreur dans leur travail entraîne :						
- des conséquences pour la qualité du service.....	41	53	51	60	50	56
- des coûts financiers importants pour l'entreprise	51	78	41	69	23	45
- des conséquences dangereuses pour leur sécurité ou celle d'autres personnes	27	20	32	31	11	12

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

« devoir se débrouiller seul ». Les interruptions de tâches sont aussi fréquentes dans les deux secteurs, mais elles perturbent plus le travail dans le privé que dans la fonction publique où elles sont plutôt considérées comme un aspect positif du travail. Le contact avec le public est plutôt l'attribut des cadres dans le secteur privé et des professions intermédiaires dans la fonction publique. Mais dans les deux cas, les tensions avec ce public sont équivalentes.

Les agents de la fonction publique craignent globalement moins les conséquences d'une erreur dans le travail que ceux du privé. La différence est logique-

ment plus forte pour les conséquences financières que pour la qualité, et elle s'inverse même en matière de sécurité, où ce sont les agents du public qui se sentent plus responsables.

Des ouvriers plus éloignés de la production, moins pressés et plus autonomes

Les ouvriers du secteur public ont des fonctions très différentes de ceux du privé : 45 % assurent des fonctions d'installation, d'entretien ou de réparation... (contre 15 % dans le privé) et 20 % seulement font de la production (contre 55 % des ouvriers du privé). Ce qui entraîne, bien sûr, des conditions de travail assez

Tableau 6
Les horaires atypiques des ouvriers

En pourcentage

	Ouvriers	
	Public	Privé
Commencer tôt le matin	23	34
Terminer très tard le soir	7	14
Travailler en équipe	5	19
Travailler de nuit	14	19
Nombre moyen de nuits	43	93
Travailler le dimanche.....	29	17
Ne pas avoir de jours de repos consécutifs	13	17

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

différentes. Ainsi, les horaires liés au travail en usine, comme le travail en équipe, le travail de nuit et même le nombre de nuits travaillées, sont moins fréquents pour les ouvriers dans le public, à la différence de ce qui s'observait dans les professions de santé. Par contre, le travail du dimanche est plus répandu, service public oblige (tableau 6).

Les horaires sont plus prévisibles dans le public, où 87 % des ouvriers les connaissent pour le mois à venir, contre 75 % des ouvriers du privé.

Travailler plus ou moins longtemps selon les jours est également moins fréquent dans le secteur public, et lorsque c'est le cas, il s'agit moins souvent de s'adapter à une activité que pour des raisons personnelles.

Dans le public, le contrôle des horaires, quand il existe, est trois fois sur quatre exercé par la hiérarchie. Dans le privé, ce contrôle, plus fréquent, se répartit par moitié entre les pointeuses et la hiérarchie.

En revanche, les efforts et les risques sont mentionnés de façon quasiment identique dans les deux secteurs. Seul, le fait de ne pas quitter son travail des yeux est plus fréquent dans le privé, et semble donc caractériser le travail en production.

La pression du temps est moins ressentie par les ouvriers du public, qui ne sont que 32 % à déclarer devoir souvent se dépêcher, contre 52 % de ceux du privé. D'ailleurs, ils considèrent, dans 86 % des cas, qu'ils ont un temps suffisant pour effectuer correctement leur travail. Celui-ci semble généralement plus détendu : ils ont moins souvent des consignes précises à respecter, prennent plus de libertés avec elles et règlent plus souvent les incidents eux-mêmes. Comme

chez les administratifs, leurs craintes par rapport aux conséquences d'une erreur portent plus souvent que dans le privé sur la sécurité, mais beaucoup moins sur la qualité du produit ou la situation financière de l'entreprise.

Les métiers de la sécurité sont assez différents selon le secteur

Dans la sécurité, le partage entre métiers coïncide généralement avec la frontière public/privé, à l'exception des agents de sécurité dont une forte minorité (20 %) relève du secteur public.

Chez les fonctionnaires (et assimilés), il s'agit avant tout de sécurité des personnes : secours aux personnes, respect de la loi, sécurité du territoire. Parmi les pompiers, policiers, militaires, 10 % seulement disent assurer des tâches administratives, 7 % des tâches de maintenance, mais les trois quarts déclarent avoir une fonction « autre ». Quant aux

agents de sécurité, ceux du privé se consacrent davantage à la sécurité des biens : vigiles, gardiens, convoyeurs, 64 % d'entre eux déclarent le gardiennage comme fonction principale. Les agents de sécurité du public ont des fonctions plus variées : 50 % de gardiennage, mais 13 % de réparation, un peu de fonctions administratives, et 31 % de fonctions « autres ».

L'effet métier est donc prédominant. Ce sont les pompiers qui sont soumis aux plus fortes contraintes, tant sous la forme d'horaires atypiques que du fait d'une organisation où prime fortement le collectif. Les militaires subissent également de fortes contraintes mais leur travail n'est pas organisé en équipes. Pour ces deux métiers, la hiérarchie et le collectif sont très prégnants. Les policiers ont des contraintes temporelles et hiérarchiques moins lourdes.

Tableau 7
Indicateur de charge mentale pour les personnels de sécurité

En pourcentage

Part des salariés qui déclarent...	Pompiers	Policiers	Militaires	Agents de sécurité	
	Fonction publique			Public	Privé
Se dépêcher toujours ou souvent	76	44	36	26	33
Se débrouiller seul(e) dans des situations difficiles	34	35	19	22	20
Devoir abandonner une tâche pour une autre	93	64	62	48	45
Recevoir des indications sur comment faire le travail	8	18	19	29	24
Suivre toujours les consignes	43	52	58	40	68
Vivre des tensions avec le public	71	86	69	67	55
Qu'une erreur dans leur travail entraîne un dommage	100	98	94	83	88
dont : - des conséquences graves pour la qualité du produit ou du service	94	84	79	64	74
- des coûts financiers importants pour l'entreprise	63	23	42	44	62
- des conséquences dangereuses pour leur sécurité ou celle d'autres personnes	100	84	76	65	77
- des sanctions à leur égard	92	90	90	80	85

Source : Dares, Enquête conditions de travail 1998.

Pour les agents de sécurité, le travail en équipes est plus fréquent dans le privé. Leurs contraintes horaires sont fortes mais différentes, avec moins de possibilité d'interrompre le travail, un contrôle strict des horaires et plus de nuits travaillées dans le privé, plus de dimanches dans le public. La discipline est forte et l'autonomie faible pour les agents du privé, mais ceux du public, dont le travail semble moins contraint, vivent plus de tensions avec le public, avec lequel ils sont d'ailleurs beaucoup plus générale-

ment en contact (tableau 7). Ils déclarent également plus de pénibilités physiques, mais sont beaucoup moins sujets aux accidents.

Ce sont les pompiers qui subissent le plus de contraintes physiques et de risques. Un sur cinq a eu un accident nécessitant des soins au cours de l'année précédant l'enquête, contre au plus un sur dix parmi les autres métiers de ce groupe.

Ces métiers se caractérisent en outre par un sens élevé de la responsabilité. Une très forte majorité de policiers et militaires

craignent que leurs erreurs entraînent un dommage. S'y ajoute une forte pression temporelle, mais aussi de l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité personnelle. Et les tensions avec le public sont d'autant plus ressenties, qu'il s'agit d'être au service direct des personnes.

*Nicole GUIGNON,
Lydie VINCK
(DARES).*