

briefing

Observatoire social européen

paper

L'omniprésence de la digitalisation et ses impacts ambivalents sur la qualité de l'emploi des travailleurs des services publics dans l'UE

DIGIQU@LPUB Policy Brief



Ose
PAPER SERIES

Ramón Peña-Casas et Dalila Ghailani
Observatoire social européen (OSE)

www.ose.be



L'omniprésence de la digitalisation et ses impacts ambivalents sur la qualité de l'emploi des travailleurs des services publics dans l'UE

DIGIQU@LPUB Policy Brief

Ramón Peña-Casas et Dalila Ghailani

Observatoire social européen (OSE)

L'« OSE Paper Series » se présente sous la forme de trois publications différentes, disponibles en anglais ou en français. Les « Research Papers » sont destinés à diffuser les résultats de recherches menées par l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » contiennent des informations régulières et facilement accessibles sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en des opinions concises orientées vers la politique.

En référence à cette publication : Peña-Casas R. et Ghailani D. (2023) L'omniprésence de la digitalisation et ses impacts ambivalents sur la qualité de l'emploi des travailleurs des services publics dans l'UE, DIGIQU@LPUB Policy Brief, OSE Working Paper Series, Briefing Paper N° 18, Bruxelles, Observatoire social européen, septembre.

With the financial support of the



Table des matières

RÉSUMÉ	4
1. OBJECTIFS DU PROJET ET MÉTHODOLOGIE.....	5
2. RÉSULTATS CLÉS DU PROJET DIGIQU@LPUB	6
3. CONCLUSION TRANSVERSALE : OMNIPRÉSENCE ET IMPACTS AMBIVALENTS DE LA DIGITALISATION SUR LA QUALITÉ DE L'EMPLOI.....	12
4. ORIENTATIONS POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS.....	14
4.1 Offrir aux travailleurs une formation adéquate et des possibilités d'apprentissage continué en matière de compétences digitales	14
4.2 Impliquer les travailleurs de la conception à la mise en œuvre de la digitalisation du travail	15
4.3 Renforcer le financement des services publics pour favoriser un passage au numérique durable et équitable pour les travailleurs du service public	17
4.4 Réaliser des analyses d'impact systématiques et encourager la recherche scientifique spécialisée	17
EN SAVOIR PLUS.....	18

RÉSUMÉ

L'objectif de cette note d'orientation est de mettre en avant des recommandations générales sur la manière de faire face à l'omniprésence de la digitalisation et ses impacts ambivalents sur la qualité de l'emploi des travailleurs des services publics dans l'UE sur base des résultats du projet DIGIQU@LPUB. Les impacts sont dits ambivalents dans la mesure où les résultats suggèrent qu'autant de travailleurs des services publics font état de bénéfices de la digitalisation que d'effets négatifs.

Cette note d'orientation est structurée en quatre sections. Après une brève présentation en Section 1 du projet et de sa méthodologie, la Section 2 présente les principales conclusions du projet DIGIQU@LPUB. Elle s'appuie, d'une part, sur des études de cas nationales concernant l'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi dans les services publics qui couvrent huit pays (Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Pologne et Espagne) et examinent les professions des travailleurs dans trois services/secteurs : les services publics de production et de fourniture d'électricité, le secteur des administrations publiques (niveaux national, régional et local) et les services publics hospitaliers et de santé. Elle repose également sur une analyse transversale qui passe en revue les changements affectant la nature, le contenu et les processus de mise en œuvre des emplois des travailleurs des services publics, ainsi que les résultats pour les travailleurs eux-mêmes. La digitalisation du travail a un impact sur l'ensemble des professions du service public, mais dans des proportions et selon des modalités différentes. La Section 3 conclut sur les impacts omniprésents et ambivalents de la digitalisation sur la qualité de l'emploi, dans une perspective transversale. La section 4 présente des orientations politiques et des recommandations sur la manière de mieux aborder les impacts ambivalents de la digitalisation sur la qualité de l'emploi dans les services publics. Ces recommandations sont basées sur les principales conclusions du projet et sur l'expertise de l'Observatoire social européen en matière d'analyse comparative des politiques sociales européennes, y compris la digitalisation. Les orientations politiques et les recommandations s'articulent autour de quatre grandes priorités : fournir aux travailleurs une formation adéquate et des opportunités d'apprentissage sur les compétences digitales ; impliquer les travailleurs de la conception à la mise en œuvre de la digitalisation du travail ; améliorer le financement des services publics pour favoriser une transition numérique durable et équitable pour les travailleurs du service public ; procéder à des évaluations d'impact systématiques et promouvoir la recherche scientifique spécialisée.

1. OBJECTIFS DU PROJET ET MÉTHODOLOGIE

Le projet européen de recherche « The Impact of DIGItalisation on job QUALity and social dialogue in the PUBlic services », ci-après DIGIQU@LPUB, vise à évaluer l'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi dans les services publics européens, dans une double perspective, en examinant les propres perceptions des travailleurs de l'impact de ces changements sur leur travail quotidien, mais aussi en enquêtant sur les pratiques des syndicats dans le cadre du dialogue social. Ce projet financé par la Commission européenne a été piloté par l'Observatoire social européen (OSE) et s'est déroulé de novembre 2021 à septembre 2023, impliquant onze partenaires européens. Il couvre huit pays (Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie et Pologne) et étudie les professions des travailleurs dans trois services/secteurs : les services publics de production et de fourniture d'électricité (ci-après le secteur de l'électricité), le secteur des administrations publiques (niveaux national, régional et local) et les services publics hospitaliers et de santé (ci-après le secteur hospitalier).

En examinant l'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi, les questions de recherche du projet étaient les suivantes :

- Quelles sont les formes de la digitalisation du travail ?
- Comment la digitalisation a-t-elle modifié la nature, le contenu et les processus de mise en œuvre des tâches liées au travail dans les services publics ?
- Quels sont les résultats de ces changements pour les travailleurs du service public eux-mêmes ?
- Quels sont les défis et les opportunités liés à la digitalisation du travail dans les services publics ?
- La digitalisation du travail dans les services publics a-t-elle affecté la qualité des services publics fournis aux usagers ?

Une caractéristique originale de DIGIQU@LPUB est l'accent mis sur l'expérience des travailleurs eux-mêmes dans l'évaluation des changements que la digitalisation a déclenchés dans leurs tâches et vies professionnelles quotidiennes. Les chercheurs ont d'abord adopté une approche descendante traditionnelle, impliquant un examen de la littérature académique et institutionnelle nationale et internationale. Cette approche a ensuite été combinée à une approche ascendante, basée sur des entretiens et des groupes de discussion ⁽¹⁾, afin d'enrichir la recherche exploratoire avec les évaluations des représentants syndicaux et des travailleurs sur les résultats tangibles de la

1. D'une part, les partenaires du projet ont mené des entretiens semi-structurés avec des représentants syndicaux au niveau sectoriel et interprofessionnel dans leur propre pays. D'autre part, les partenaires nationaux ont également organisé des groupes de discussion avec des travailleurs dans chacun des trois secteurs publics, afin de discuter de leurs perceptions des impacts de la digitalisation sur leur travail quotidien. Un aperçu détaillé et nuancé de ces informations précieuses est disponible dans les études nationales et les rapports comparatifs, qui peuvent être consultés sur le site web du projet : voir la section « En savoir plus » à la fin de ce document.

digitalisation pour les emplois des travailleurs, et d'examiner les défis rencontrés et les pratiques adoptées par les syndicats pour faire face aux conséquences de la digitalisation. La voix des travailleurs s'est fait entendre encore plus fortement grâce à l'organisation d'une enquête en ligne détaillée parmi les travailleurs des trois secteurs/services publics, dans les huit États membres couverts par l'étude. Pas moins de 5597 travailleurs des services publics ont répondu à l'enquête ⁽²⁾. L'ensemble des informations recueillies par ces canaux nous permet de mettre en lumière certains aspects positifs et négatifs des effets de la digitalisation sur les différentes dimensions de la qualité de l'emploi et les effets connexes pour les travailleurs, et de souligner les convergences et les spécificités nationales dans les différents secteurs/services publics couverts ⁽³⁾.

2. RÉSULTATS CLÉS DU PROJET DIGIQU@LPUB (4)

La digitalisation est omniprésente et s'est intégrée dans les pratiques de travail de la grande majorité des travailleurs du service public.

L'enquête menée dans le cadre du projet met en lumière la mesure dans laquelle les outils et les méthodes digitales sont utilisés par les travailleurs du service public. Plus de huit travailleurs interrogés sur dix confirment l'utilisation régulière de tablettes, d'ordinateurs portables et de smartphones, ainsi que l'utilisation d'outils d'information et de communication (TIC) dans leurs tâches quotidiennes. Lorsqu'il s'agit d'utiliser des machines commandées numériquement pour effectuer certaines opérations (par exemple, soulever des charges lourdes ou des personnes, surveiller des équipements ou des personnes), la proportion d'utilisateurs est plus faible, allant de moins d'un travailleur sur dix dans l'administration publique à environ un travailleur sur quatre dans les autres secteurs.

Près de la moitié des travailleurs interrogés dans les services publics de production et fourniture d'électricité et dans l'administration publique déclarent avoir partiellement ou totalement recours au télétravail à domicile. Environ un tiers des personnes interrogées travaillent dans les locaux des

-
2. En raison de la manière dont le questionnaire a été diffusé, par l'intermédiaire des syndicats nationaux, l'échantillon de l'enquête est ce que l'on appelle un « échantillon de commodité ». En tant que tel, il n'est pas censé être représentatif de l'ensemble de la population des pays et des secteurs considérés, mais uniquement de la population ayant répondu à l'enquête. Il convient donc d'être prudent lors de l'interprétation des résultats en termes généraux.
 3. Cette note sur l'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi va de pair avec une autre note thématique axée sur les résultats concernant l'impact de la digitalisation sur le dialogue social dans les mêmes pays et les mêmes services publics : Leonardi S. (2023) La digitalisation et sa lente montée en puissance dans l'agenda du dialogue social, DIGIQU@LPUB Policy Brief. OSE Working Paper Series, Briefing paper N° 17, Bruxelles, Observatoire social européen, septembre 2023.
 4. Pour un aperçu complet des résultats du projet, voir: Peña-Casas R. et Ghailani D. (2023) The ambivalent and ambiguous impacts of digitalisation on job quality of workers in public services in the European Union: the case of electricity production and supply, hospital, and public administration sectors. DIGIQU@LPUB Project. OSE Working Paper Series, Research Paper Nr 61, Brussels: European Social Observatory , September 2023.

usagers ou dans des structures professionnelles décentralisées. Le travail à distance est beaucoup moins répandu dans les services hospitaliers, où près de huit travailleurs sur dix déclarent n'avoir aucune possibilité de travailler en dehors de leur lieu de travail.

La digitalisation a des effets ambivalents sur la qualité de l'emploi, notamment en ce qui concerne l'organisation du travail.

L'évaluation des travailleurs des administrations publiques et des services publics de production et de fourniture d'électricité, interrogés dans le cadre de l'enquête du projet sur l'impact de la digitalisation sur l'organisation du travail, est majoritairement positive, alors que dans le secteur public hospitalier cette évaluation est principalement négative. Il y a une perception positive, par exemple, des outils digitaux utilisés pour améliorer la flexibilité individuelle et l'autonomie au travail, pour permettre la flexibilité et l'optimisation de la disponibilité et de la circulation de l'information, la standardisation des procédures et, en fin de compte, pour améliorer la qualité des services publics fournis aux utilisateurs. Les aspects négatifs comprennent l'augmentation de l'intensité et du rythme de travail, le « paradoxe de l'autonomie » ⁽⁵⁾, et les risques associés à la surveillance omniprésente en temps réel du travail et des travailleurs.

La diffusion rapide dans les services publics de pratiques de travail alternatives permettant aux travailleurs d'effectuer des tâches en dehors du lieu de travail habituel, telles que le travail à distance, a généré davantage d'opportunités individuelles, mais aussi des responsabilités pour les travailleurs et les employeurs.

Partiellement libérées des contraintes de temps et d'espace (travail à tout moment et en tout lieu), ces pratiques alternatives de travail offrent aux travailleurs une plus grande flexibilité d'adaptation de leurs lieux de travail, emplois et temps de travail à leurs besoins respectifs. Le recours à ces formes alternatives de travail s'est considérablement accéléré à la suite des ajustements drastiques des pratiques professionnelles résultant de la fermeture prolongée des lieux de travail pendant la pandémie de COVID-19. Toutefois, il existe des différences marquées dans l'incidence du travail à distance entre les secteurs étudiés. Les différentes formes de travail à distance ⁽⁶⁾ sont généralement plus répandues dans les secteurs de l'électricité et des administrations publiques. En revanche, le

-
5. D'une part, la digitalisation a le potentiel d'accroître l'autonomie des travailleurs, en améliorant la disponibilité et la circulation de l'information tout en réduisant les tâches routinières et répétitives. D'autre part, la digitalisation s'accompagne de nouvelles tâches routinières et répétitives (telles que la rédaction de rapports) qui remplacent en partie les anciennes routines analogiques. Le travail digitalisé amplifie également la surveillance en temps quasi réel des tâches et des travailleurs. L'utilisation d'algorithmes de gestion dans certaines applications numériques pour opérationnaliser le flux de travail est un autre facteur qui réduit l'autonomie des travailleurs des services publics. Cela crée un « paradoxe de l'autonomie », où les travailleurs peuvent à la fois bénéficier d'une plus grande autonomie, mais dans le cadre d'une plus grande individualisation et d'un contrôle accru.
 6. Il existe trois formes principales de travail numérique à distance : le télétravail au domicile du travailleur, dans des lieux de travail décentralisés par satellite ou dans les locaux/domicile des utilisateurs.

télétravail est beaucoup moins répandu dans le secteur hospitalier, où près de huit travailleurs sur dix n'ont pas la possibilité de travailler en dehors de leur lieu de travail.

La digitalisation a accru l'intensité du travail et la surcharge des travailleurs des services publics, mais n'est pas nécessairement perçue comme la cause principale de ce phénomène.

Les travailleurs du secteur public interrogés déclarent principalement que la digitalisation n'a pas modifié les caractéristiques de leur temps de travail contractuel. Les personnes interrogées et les membres des groupes de discussion ont un point de vue plus nuancé. Ils soulignent que l'intensité du travail et la surcharge de travail ont effectivement été accrues par la standardisation numérique des tâches. Toutefois, ils relativisent l'importance de cet effet en évoquant l'influence d'autres facteurs structurels propres aux services publics, tels que les pénuries de personnel ou le sous-financement des services. Les impacts de la digitalisation sur l'intensification du travail mentionnés par les personnes interrogées et les travailleurs comprennent: le flux massif d'informations de contrôle et de rapport généré en temps réel par la digitalisation; la décentralisation; l'augmentation significative du télétravail parmi les travailleurs; une tendance à donner plus de travail aux personnes qui télétravaillent en raison de la méfiance des managers; les possibilités limitées, voire l'impossibilité, pour les télétravailleurs d'utiliser les procédures négociées existantes sur le lieu de travail pour réguler le temps de travail (plages horaires fixes, marqueurs de début et de fin).

Une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée n'apparaît pas comme un avantage de la digitalisation pour les travailleurs des services publics interrogés, pas plus que comme une préoccupation majeure pour eux.

La question de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et de l'estompement des frontières entre ces temps de vie a rarement été mentionnée dans les entretiens avec les syndicalistes ou dans les groupes de discussion des travailleurs, alors que les résultats de l'enquête tendent vers une évaluation relativement neutre de cette question. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que le sujet de la conciliation a été discuté au préalable, en relation avec d'autres sujets étroitement liés à l'organisation du travail et au temps de travail, notamment les heures supplémentaires, la surcharge de travail et la prévalence du télétravail. Toutefois, dans le secteur de l'électricité, certains rapports nationaux attirent l'attention sur les effets intrusifs et perturbateurs sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée de l'utilisation croissante d'outils et d'appareils numériques qui impliquent un besoin perçu et/ou réel d'être constamment connecté. Des travailleurs des administrations publiques soulignent l'existence limitée, mais néanmoins bienvenue, d'outils juridiques (lois, conventions collectives) régissant l'utilisation du télétravail et la protection de la vie privée (droit à la déconnexion). Dans les hôpitaux publics, des plateformes web dédiées ou des applications de groupe de messagerie instantanée permettent de contacter à tout moment les

techniciens médicaux, et en particulier les infirmières, pour répondre aux besoins du service et aux problèmes de disponibilité du personnel.

Pour environ la moitié des travailleurs du service public interrogés, la digitalisation du travail n'a pas eu d'impact sur leur état de santé physique et mentale, mais environ un tiers des travailleurs font état d'un impact négatif de la digitalisation sur leur santé physique et/ou mentale.

Les principaux troubles physiques signalés sont les problèmes de vision, les douleurs dorsales et les douleurs cervicales, suivis dans une moindre mesure par les maux de tête. Les principaux problèmes de santé mentale mentionnés dans l'enquête sont la fatigue mentale, le stress, la démotivation et l'anxiété. Une autre caractéristique commune aux trois secteurs, signalée par environ la moitié des travailleurs interrogés dans le cadre du projet, est l'exposition accrue à des risques psychosociaux, notamment le harcèlement ou les brimades de la part de collègues et de responsables, mais aussi la violence verbale, voire physique, de la part de collègues et de responsables ou d'utilisateurs des services publics. Les problèmes de santé mentale ont été liés à l'augmentation du stress chez les travailleurs, générée par l'intensité accrue du travail résultant de l'utilisation d'outils numériques et de la plus grande flexibilité dans l'organisation du travail. L'individualisation du travail digitalisé et l'isolement social des travailleurs qui en résulte ont été mis en évidence parmi les facteurs générateurs de stress et d'épuisement mental, avec des conséquences néfastes telles que la dépression nerveuse ou l'épuisement professionnel.

Près de deux tiers des travailleurs du service public reconnaissent la nécessité d'être formés aux compétences digitales et déclarent qu'une formation formelle est dispensée par leur employeur.

Pour environ un travailleur interrogé sur quatre, cependant, l'apprentissage est informel et se déroule directement sur le lieu de travail. Près de trois travailleurs sur cinq estiment que l'adéquation de la formation à leurs besoins personnels est limitée et que des mises à jour régulières sont nécessaires. L'utilisation d'outils numériques pour la formation et l'apprentissage est considérée comme une contribution positive de la digitalisation, mais certains aspects négatifs sont également soulignés, comme l'absence de certification de nombreux modules de e-formation. En outre, dans un contexte de surcharge de travail, il peut être difficile de suivre des cours de formation en ligne pendant les heures de travail, de sorte que ces cours sont souvent reportés en dehors du temps de travail légal, ce qui augmente le risque d'heures supplémentaires et d'heures de travail non rémunérées. Qui plus est, la formation en ligne prive les travailleurs de la dynamique de l'apprentissage par l'interaction directe avec le formateur et avec les collègues, et accroît potentiellement les inégalités entre les travailleurs, par exemple entre le personnel plus âgé et les travailleurs plus jeunes déjà familiarisés avec la culture numérique.

L'impact de la digitalisation sur la sécurité de l'emploi et les perspectives de carrière est perçu différemment par les travailleurs du service public.

Selon l'enquête réalisée pour le projet, pour environ quatre travailleurs sur dix, la digitalisation n'a eu aucune répercussion sur la sécurité d'emploi et les perspectives de carrière, tandis qu'environ un travailleur sur trois considère ces effets comme positifs et un autre tiers comme négatifs. Ce sentiment négatif est plus répandu dans le secteur public hospitalier que dans les autres secteurs. Les thèmes de la sécurité de l'emploi et des perspectives de carrière sont rarement abordés dans les rapports nationaux, et si c'est le cas, c'est principalement pour souligner des effets positifs attendus de l'apprentissage de nouvelles compétences digitales sur les perspectives de carrière.

Droits des travailleurs : très peu de procédures d'information/consultation ont été mises en place dans les différents secteurs.

Dans tous les secteurs, moins de 10 % des travailleurs du service public interrogés dans le cadre du projet déclarent avoir bénéficié d'une procédure formelle d'information/consultation, que ce soit au niveau individuel, par l'intermédiaire des syndicats ou par une combinaison des deux méthodes. Près d'un travailleur sur quatre a déclaré de manière plus affirmée qu'aucune procédure d'information et de consultation sur la mise en œuvre de la digitalisation n'avait été organisée sur son lieu de travail. Environ la moitié des travailleurs des services publics ne savaient pas si une procédure formelle d'information/consultation avait été organisée sur leur lieu de travail.

Le droit à la déconnexion est majoritairement perçu par les travailleurs du service public comme un droit important à prendre en compte dans la réglementation et le dialogue social.

Un peu plus d'un tiers des travailleurs des services publics se sentent obligés d'être connectés en permanence ou fréquemment. La grande majorité des répondants (généralement plus de trois quarts des réponses) des trois services publics soulignent l'importance que revêt pour eux le droit à la déconnexion en tant que droit des travailleurs et la nécessité de l'inclure dans le droit du travail et le dialogue social à tous les niveaux, de l'échelon interprofessionnel à celui du lieu de travail.

Il existe un fossé générationnel en ce qui concerne l'apprentissage et la mise en œuvre de la digitalisation.

Si le genre, l'éducation ou l'origine ont rarement été mentionnés, par les syndicalistes interrogés ou les travailleurs participant aux groupes de discussion, comme des facteurs freinant la digitalisation dans les services publics, l'existence d'un fossé générationnel dans l'acquisition et l'utilisation des outils digitaux a quant à elle été soulignée à plusieurs reprises, et ce dans tous les secteurs. Les travailleurs plus âgés ont plus de difficultés à apprendre et à intégrer le travail digitalisé et doivent faire l'objet d'une attention particulière à cet égard, notamment en termes de formation.

La digitalisation provoque et/ou exacerbe un affaiblissement progressif des relations des travailleurs publics sur le lieu de travail.

Dans les interactions individuelles au sein des équipes de travail, les modes de communication digitaux (courriels, vidéoconférences, groupes de messagerie instantanée), l'utilisation accrue des possibilités de travail à distance et/ou les planificateurs digitalisés de tâches remplacent de plus en plus l'interaction physique directe avec les collègues. Pour certains travailleurs du service public, la digitalisation des tâches ne tient pas compte du « temps improductif, mais socialement utile » dans la planification numérique des tâches. Ces moments d'échange, de communication informelle avec les usagers, sont appréciés par les travailleurs publics (et les usagers) et sont perçus comme étant au cœur de leur travail et du rôle des services publics vis-à-vis des citoyens. Ce conflit de valeurs potentiel peut provoquer un sentiment de démotivation chez les travailleurs publics et augmenter les risques de dépression ou d'épuisement professionnel.

La digitalisation modifie la structure hiérarchique traditionnelle tout en permettant un contrôle permanent sans précédent du travail et des travailleurs.

Pour certains, l'introduction et la mise en œuvre de la digitalisation ont suscité une certaine méfiance à l'égard de la hiérarchie et un sentiment d'affaiblissement de la relation hiérarchique, car les outils digitaux peuvent parfois remplacer partiellement les cadres dans la planification et l'organisation des tâches (méthodes de gestion algorithmique ⁽⁷⁾). Une préoccupation négative connexe est le

7. Selon Ponce Del Castillo et Naranjo (2022), la gestion algorithmique peut être définie comme des processus informatiques automatisés ou semi-automatisés qui remplissent une ou plusieurs des fonctions suivantes : (1) planification de la main-d'œuvre et répartition des tâches ; (2) fixation dynamique de la rémunération à la pièce par tâche ; (3) contrôle des travailleurs en surveillant, pilotant ou évaluant leur travail et le temps dont ils ont besoin pour effectuer des tâches spécifiques, en stimulant leur comportement ; (4) mesure de la performance réelle des travailleurs par rapport au temps et/ou à l'effort prévu pour accomplir les tâches et fourniture de recommandations sur la manière d'améliorer la performance des travailleurs ; et (5) pénalisation des travailleurs, par exemple par la résiliation ou la suspension de leurs comptes (Ponce Del Castillo, A. et Naranjo, D. (2022), Regulating algorithmic

caractère potentiellement excessif et le niveau sans précédent de surveillance du travail et de la performance des travailleurs permis par la digitalisation. L'omniprésence des outils digitaux implique une augmentation de facto de la surveillance non seulement du travail, mais aussi des travailleurs, en tout lieu et à tout moment. Cela entraîne des risques liés non seulement à la surveillance permanente en elle-même, mais aussi à l'utilisation différée, par les logiciels de gestion et leurs algorithmes sous-jacents, de la masse brute d'informations collectées au cours du processus afin d'évaluer le travail/la performance du travailleur.

3. CONCLUSION TRANSVERSALE : OMNIPRÉSENCE ET IMPACTS AMBIVALENTS DE LA DIGITALISATION SUR LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

Les changements technologiques induits par la digitalisation, la multiplication des interfaces digitales combinée à la digitalisation des documents et la potentialité de rester connecté en permanence aux flux d'informations professionnelles ont contribué au développement de formes d'organisation du travail jusque-là peu répandues, telles que le travail à distance et en particulier le télétravail à domicile. L'incidence du travail à distance a augmenté de façon spectaculaire ces dernières années parmi les travailleurs du service public. En 2022, près de la moitié des travailleurs interrogés dans l'enquête du projet déclarent avoir partiellement ou totalement accès au télétravail à domicile. Cette proportion tombe à environ un tiers des personnes interrogées qui travaillent dans les locaux des utilisateurs de services ou dans des structures professionnelles décentralisées. Plus encore que la précédente vague de transformation technologique dans les services publics (informatisation et mise en réseau), la digitalisation du travail s'est rapidement étendue à tous les aspects du travail quotidien, via des dispositifs individuels tels que les ordinateurs portables, les tablettes et les smartphones, et ce que l'on appelle l'internet des objets (IdO). La pandémie de COVID-19 a agi comme un puissant catalyseur en accélérant et en intensifiant l'utilisation du travail numérisé parmi les travailleurs privés et publics.

Les résultats de DIGIQU@PUB concernant les conséquences de la digitalisation sur la qualité de l'emploi des travailleurs des services publics soulignent également la nature ambivalente de ces changements pour les services publics et leurs travailleurs. D'une part, la digitalisation contribue indéniablement à une certaine amélioration du travail effectué par les travailleurs des services publics, et donc potentiellement de la qualité des services fournis, en termes d'efficacité et d'efficience. Les impacts positifs attendus sont notamment une plus grande flexibilité dans le temps et dans l'espace (travail à distance), une plus grande autonomie dans le travail, une réduction des tâches routinières et répétitives, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, une amélioration de la collaboration, de la communication et du partage des connaissances avec les

management - An assessment of the EC's draft Directive on improving working conditions in platform work, ETUI Policy Brief 2022.08, European Trade Union Institute, Brussels).

collègues et les usagers, la réduction de l'absentéisme, ainsi que des effets sur la santé physique et mentale. Tous ces changements devraient potentiellement améliorer les performances professionnelles et, en fin de compte, la satisfaction professionnelle des travailleurs du service public. D'un autre côté, la digitalisation a également des effets négatifs sur le bien-être des travailleurs. Pour n'en citer que quelques-uns : intensification du travail, dépersonnalisation des tâches de service (moins de « temps social »), individualisation des relations de travail avec les collègues et les responsables, contrôle et surveillance des travailleurs et de leurs tâches, frontières floues entre vie professionnelle et vie privée, risques pour la santé physique et mentale.

Les effets ambivalents de la digitalisation sur la nature de l'organisation du travail dans les services publics génèrent des tensions paradoxales pour les travailleurs qui doivent y faire face pour trouver un juste équilibre correspondant à leurs besoins spécifiques. Ces tensions incluent par exemple : une plus grande flexibilité dans le temps et l'espace versus le respect des heures de travail contractuelles effectives ; l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée versus hyperconnectivité ; le travail individualisé versus travail en équipe ; amélioration de l'information versus surcharge d'information ; autonomie accrue versus contrôle accru ; amélioration des compétences versus déqualification ; amélioration des services publics versus distanciation par rapport aux usagers.

Les données recueillies dans le cadre du projet DIGIQU@LPUB révèlent des perceptions ambiguës parmi les travailleurs du service public quant à l'impact de la digitalisation sur les caractéristiques de la qualité de l'emploi. Selon l'enquête en ligne du projet, la principale image qui se dégage est que pour environ la moitié des personnes interrogées, la digitalisation a eu un impact neutre (aucun changement) sur la qualité de l'emploi, pour environ un tiers des travailleurs, elle a eu des effets positifs, tandis que pour environ un cinquième des personnes interrogées, le changement a été perçu comme négatif. De toute évidence, cette vue d'ensemble masque une certaine variabilité entre les aspects de la qualité de l'emploi, les secteurs et les pays considérés. Par exemple, les travailleurs des hôpitaux et services de santé publics se distinguent des autres services publics considérés dans le projet par l'expression d'impressions négatives plus marquées que dans les autres services publics considérés dans le projet.

La prédominance des réponses exprimant une neutralité (« pas de changement ») ou des évaluations positives de l'impact de la digitalisation sur la qualité de l'emploi par une majorité de travailleurs publics dans l'enquête semble indiquer que la digitalisation est perçue par les travailleurs comme un facteur supplémentaire, plutôt que comme la cause de changements fondamentaux dans la qualité et l'organisation du travail dans les services publics. Les avancées techniques permises par la digitalisation exacerbent des tendances à la réorganisation, à la flexibilisation et à l'individualisation du travail qui affectaient déjà les services publics de l'UE. Ces tendances sont le résultat des trains de réformes mis en œuvre dans le cadre du processus de privatisation des services publics, de l'application massive du paradigme organisationnel de la « nouvelle gestion publique » dans un

contexte d'austérité contraignante des dépenses publiques, y compris la limitation du volume de la main-d'œuvre publique disponible.

4. ORIENTATIONS POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS

Les résultats du projet DIGIQU@LPUB mettent en évidence les multiples ramifications et l'ambivalence des effets de la digitalisation sur la qualité de l'emploi des travailleurs du secteur public. Ces impacts, tant positifs que négatifs, sont divers et vécus différemment en fonction des caractéristiques individuelles des travailleurs et des tâches effectuées dans le cadre de leur travail quotidien, ainsi que des spécificités de chaque service public aux niveaux national, régional ou local.

Les orientations politiques et les recommandations s'articulent autour de quatre axes principaux :

- Offrir aux travailleurs une formation adéquate et des possibilités d'apprentissage en matière de compétences digitales ;
- Impliquer les travailleurs de la conception à la mise en œuvre de la digitalisation du travail ;
- Améliorer le financement des services publics afin de favoriser une transition numérique durable et équitable pour les travailleurs du service public ;
- Procéder à des évaluations d'impact systématiques et encourager la recherche scientifique spécialisée.

4.1 Offrir aux travailleurs une formation adéquate et des possibilités d'apprentissage continué en matière de compétences digitales

Tous les rapports nationaux soulignent les déficits de formation qui existent lorsqu'il s'agit de gérer les nouveaux processus digitalisés de travail. Cependant, le soutien et la formation des travailleurs sont essentiels pour rendre les équipes de travail plus efficaces dans le monde du travail numérisé. L'amélioration des compétences est importante à la fois dans les services et sur le lieu de travail pour les travailleurs du secteur public, mais aussi plus largement pour les citoyens, afin de favoriser le développement d'une véritable culture numérique par le biais des systèmes éducatifs, des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie et de la formation professionnelle. Dans cette perspective, il est primordial de :

- Accroître la formation et assurer un développement continu des compétences (digitales) pour l'ensemble de la main-d'œuvre, des profils professionnels élémentaires aux profils professionnels hautement qualifiés, des nettoyeurs aux cadres.
- Veiller à ce que le développement des compétences comprenne à la fois des compétences génériques en matière de digitalisation, telles que la « compréhension technologique », les

compétences digitales de base et la communication numérique, et la formation à des technologies et systèmes spécifiques dédiés à des tâches/emplois spécifiques, etc.

- Mieux prendre en compte les besoins individuels dans le développement des formations. En ce qui concerne l'acquisition et la mise en œuvre de nouvelles technologies digitales et de logiciels, les processus habituels semblent être organisés de manière excessivement descendante. Ces processus devraient inclure une véritable consultation et un dialogue avec les travailleurs du service public, qui sont les utilisateurs finaux des développements technologiques appliqués, mais aussi les premiers fournisseurs de services publics de qualité.
- Garantir le droit à la formation pendant les heures de travail légales, avec des dispositions sur le lieu de travail garantissant une formation efficace, de sorte qu'elle ne soit pas reportée en dehors des heures de travail, comprimée pendant les pauses ou même qu'elle n'ait pas lieu du tout.
- Veiller à ce que la formation dispensée s'accompagne d'une certification appropriée et d'une transférabilité des compétences afin de favoriser le développement personnel et les perspectives de carrière des travailleurs du secteur public.
- Identifier de manière transparente les nouveaux besoins, en termes de profils professionnels, qui peuvent être appropriés compte tenu de l'intégration des nouvelles technologies, et mettre en place des programmes de formation et/ou de recyclage.
- Accorder une attention particulière à la formation des travailleurs âgés aux outils digitaux et encourager la coopération intergénérationnelle sur le lieu de travail.
- Accroître la participation des personnes ayant des compétences digitales insuffisantes à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, étant donné que les personnes ayant des compétences digitales participent actuellement beaucoup plus à la formation continue que leurs homologues moins qualifiés. Pour inclure ces personnes, il convient de maintenir et/ou de renforcer un nombre suffisant d'instruments d'apprentissage analogiques. Si l'apprentissage en ligne est un moyen puissant et efficace de promouvoir l'apprentissage, il n'est malheureusement pas accessible à tous.

4.2 Impliquer les travailleurs de la conception à la mise en œuvre de la digitalisation du travail

Les rapports nationaux soulignent l'importance d'assurer l'application et la gestion de la digitalisation du travail public de manière participative, afin d'inclure les travailleurs et leurs représentants depuis la conception jusqu'à l'opérationnalisation du travail numérisé par l'utilisateur final. Plusieurs difficultés de mise en œuvre et idées fausses ont été soulignées dans les groupes de discussion et les entretiens, notamment le mauvais fonctionnement des systèmes, le manque de coordination, le manque de temps et de ressources pour mettre en œuvre les technologies digitales, ou une

inadéquation entre les méthodes de travail numérisées et les tâches et pratiques quotidiennes des travailleurs. Ce ne sont généralement pas les technologies qui posent problème, mais leur mise en œuvre et leur organisation. Par conséquent, il conviendrait d'élaborer des politiques et/ou de négocier collectivement afin de :

- Intégrer pleinement le savoir-faire et le ressenti des travailleurs dans l'ensemble du processus de digitalisation du travail. Cela va de la conception préliminaire du processus au développement et à la sélection d'instruments digitaux adéquats, à leur mise en œuvre et aux possibilités de corriger les problèmes liés à d'éventuels dysfonctionnements. Cette participation accrue permettrait d'éviter les approches purement descendantes, déconnectées du terrain, qui alimentent le mécontentement et affectent négativement la motivation des travailleurs des services publics tout en réduisant en fin de compte la qualité de ceux-ci.
- Veiller à ce que le but général, les objectifs, les cibles et les résultats attendus de la digitalisation soient clairs pour les travailleurs et pour l'amélioration des services publics. Cela permettrait d'accroître la pertinence des outils mis en œuvre et leur acceptation.
- Veiller à ce que les nouvelles technologies et les outils digitaux soient adaptés aux utilisateurs finaux, par exemple en concevant des interfaces qui conviennent à différents groupes de travailleurs.
- Sensibiliser à la nature du changement induit par la technologie en général (y compris la nature non neutre de la digitalisation) et former les travailleurs à la gestion du changement, afin que les individus, les collectifs de travail et les organisations puissent faire des choix éclairés sur la meilleure façon de mettre en œuvre les nouvelles technologies tout en respectant/améliorant la qualité de l'emploi des travailleurs et, en fin de compte, la qualité des services publics.
- Accorder une attention particulière aux conséquences, pour la qualité du travail public et les droits des travailleurs, des algorithmes de gestion qui sous-tendent — de manière presque invisible — les outils et les méthodes digitalisés. L'évaluation de la nature et de la confidentialité de la quantité massive de données personnelles utilisées par ces algorithmes est une préoccupation transversale essentielle pour presque tous les secteurs, privés et publics, et pour un large éventail de profils professionnels, notamment les techniciens et les professionnels. Récemment, cette préoccupation a été ravivée par les débats sur la nécessité de réglementer l'introduction croissante de l'intelligence artificielle (IA) pour faire fonctionner ces processus de gestion algorithmique. Des garanties juridiques solides sont nécessaires pour assurer une gestion algorithmique équitable et transparente, en renforçant la capacité des travailleurs à exercer pleinement leurs droits en matière de protection de la vie privée

en contrôlant les possibilités de traitement et la portabilité des données, ainsi qu'en permettant aux travailleurs d'accéder de manière transparente à leurs propres données, de corriger ou de supprimer des informations et de vérifier l'utilisation réelle de ces données par les employeurs et les autorités.

4.3 Renforcer le financement des services publics pour favoriser un passage au numérique durable et équitable pour les travailleurs du service public

Les entretiens avec les syndicalistes et l'évaluation des travailleurs des services publics dans le cadre du projet font référence à la question cruciale des ressources qui doivent être mises à disposition afin de favoriser une intégration efficace, durable et équitable des outils et méthodes digitales dans la pratique du travail. Il est donc important de :

- Se concentrer sur les politiques et les initiatives qui fournissent des solutions entre les systèmes, les professions et les localités, afin d'améliorer la coordination et la communication intersectorielles. L'échange et la comparaison des meilleures pratiques pourraient favoriser l'innovation dans les services publics européens.
- Allouer les ressources humaines et financières suffisantes dont les services publics ont besoin pour développer un savoir-faire numérique interne en termes de compréhension, de définition et de mise en œuvre d'outils et de méthodes digitales, ainsi que la capacité de fournir aux travailleurs publics une formation interne adaptée suffisante et adéquate. Cela permettrait de mieux prendre en compte les spécificités des services publics et contribuerait à améliorer significativement la qualité de vie des travailleurs du secteur public et la qualité des services publics qu'ils continuent à fournir aux citoyens.

4.4 Réaliser des analyses d'impact systématiques et encourager la recherche scientifique spécialisée

Afin d'anticiper les effets ambivalents de la digitalisation sur les travailleurs (du secteur public), des évaluations régulières et détaillées de la qualité du travail digitalisé sont nécessaires, ainsi qu'un renforcement des connaissances scientifiques sur le sujet. Ces éléments sont indispensables pour aider les décideurs politiques et les acteurs du dialogue social à prendre des décisions bien informées sur les politiques et/ou les conventions collectives visant à améliorer la qualité de l'emploi des travailleurs — dans toute sa complexité et sa diversité — au sein des services publics de l'Union européenne. Les analyses d'impact sont également importantes pour asseoir le travail effectué par les autorités légales (services d'inspection du travail) et dans le cadre du dialogue social afin de protéger les droits (digitaux) des travailleurs.

- Il serait donc souhaitable de procéder systématiquement à une évaluation de l'impact sur le travail et les travailleurs avant l'introduction de nouvelles technologies digitales, mais aussi une fois qu'elles ont été mises en œuvre, afin d'en améliorer la conception et l'adéquation. Les effets de la digitalisation devraient être analysés non seulement d'un point de vue

sectoriel, mais aussi d'un point de vue professionnel au sein des secteurs, étant donné l'impact différencié de la digitalisation sur les différentes catégories professionnelles. Ces évaluations systématiques mettraient en évidence les conditions clés d'une mise en œuvre réussie de la digitalisation dans les lieux de travail publics : amélioration des processus, des ressources en matière d'emploi, des conditions de travail ou des besoins de qualification et de (re)formation.

- La multiplicité et l'ambivalence des impacts de la digitalisation sur le travail appellent également à une amélioration de la base de connaissances scientifique concernant ces impacts dans le contexte des économies et des sociétés digitales. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les services publics européens. Les recherches entreprises dans le cadre du projet DIGIQU@LPUB illustrent la rareté des études actuellement disponibles, tant au niveau national qu'à des fins de comparaison internationale, sur l'impact de la digitalisation sur le travail et les travailleurs dans les services publics de l'Union européenne. Il s'agit pourtant d'un sujet d'une importance considérable pour le monde du travail public et, in fine, pour l'ensemble des citoyens européens bénéficiant de ces services publics.

EN SAVOIR PLUS

Les lecteurs qui souhaitent en savoir plus sont invités à consulter les résultats plus détaillés du projet DIGIQU@LPUB sur le [site web du projet](#), notamment :

- Des études de cas approfondies dans les huit rapports nationaux, qui comprennent des résumés analytiques.
- Deux rapports analytiques qui fournissent une analyse transversale, couvrant les huit pays examinés, des impacts sur la qualité de l'emploi des travailleurs ainsi que la prise en compte de la digitalisation dans le cadre du dialogue social.
- Huit documents de recherche de l'OSE qui discutent des aspects sélectionnés de la manière dont la digitalisation affecte le travail et la qualité des services dans les secteurs de l'électricité, de l'administration publique et des soins de santé au Danemark, en France, en Finlande, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Pologne et en Espagne.
- Une note d'orientation décrivant les principales conclusions concernant l'impact de la digitalisation sur le dialogue social.
- Les résultats par pays de l'analyse de l'enquête DIGIQU@LPUB (en langues nationales).