

Le Nouveau Management Public crée-t-il les conditions de nouvelles souffrances au travail ?

Emmanuel Abord de Chatillon et Céline Desmarais
IREGE, Université de Savoie

9, rue de l'Arc en Ciel, 74940 Annecy le Vieux / abord@univ-savoie.fr / +33(0)450092338 /
+33(0)450092337

Résumé

Le Nouveau Management Public (NMP) affecte l'ensemble des pays occidentaux depuis le début des années quatre-vingts. S'il existe un ensemble de discours sur le coût humain des changements organisationnels et managériaux qu'il entraîne, l'impact de ces changements sur la souffrance au travail n'a pas été mesuré empiriquement.

Notre recherche se propose donc d'examiner précisément l'impact de ces évolutions sur une forme spécifique de souffrance au travail : le burnout. Pour cela nous présentons les résultats d'une enquête menée dans une collectivité territoriale française mettant en relation la perception par les agents de changements liés au nouveau management public et des indicateurs d'intensification et de souffrance au travail.

L'analyse des 1118 réponses à cette étude permet d'indiquer que le NMP a un impact sur la souffrance au travail par l'intermédiaire de ses effets sur la charge de travail perçue par les agents et sur le climat de violence psychologique.

Mots clés : Nouveau Management Public, Epuisement professionnel, Charge de travail, santé au travail

Introduction :

Le Nouveau Management Public (NMP, Osborne et Gaebler, 1992) s'est répandu sous des formes diverses, dans le monde entier. Si certains pays l'ont mis en œuvre, parfois d'une manière brutale dès le début des années quatre-vingts (Grande Bretagne, Nouvelle Zélande, Australie...), d'autres pays comme la France ont plutôt incorporé, de manière incrémentale, des dispositifs de gestion de l'activité publique inspirés des principes de base de ce mouvement général.

Si ce mouvement a eu des effets positifs, cette même période a vu, aussi bien dans les organisations publiques que privées ou semi publiques, une montée des souffrances au travail. Le stress a focalisé l'attention, mais ce mouvement concerne également d'autres formes de pathologies psychosociales comme les différentes formes de harcèlement ou l'épuisement professionnel voire les dépressions et suicides liés au travail. Si de nombreux commentateurs¹

¹ Ainsi par exemple, en France, selon une enquête de la CFDT Cadres auprès de 6700 cadres des trois fonctions publiques présentée le 25 mars 2011, seuls 3 % des cadres de la fonction publique estime que les réformes sont

font état d'un coût potentiellement élevé des réformes liées au nouveau management public (Pollitt, 2000, 2002), le lien entre celles-ci et la souffrance au travail n'a pas été établi de manière empirique.

Notre recherche se propose donc d'examiner précisément l'impact de ces évolutions sur une forme spécifique de souffrance au travail : le burnout. En effet, à la lumière du cadre théorique des exigences-ressources au travail, qui considère que la souffrance est le résultat d'un accroissement des exigences et d'une perte de ressources (Demerouti, Bakker, Nachreiner and Schaufeli, 2001), la mise en œuvre de changements liés au Nouveau Management Public semble susceptible de favoriser une hausse du niveau d'exigence pesant sur les individus et une baisse des ressources à leur disposition.

Pour analyser cette relation, nous présentons les résultats d'une enquête menée dans une collectivité territoriale française mettant en relation la perception par les agents de changements liés au nouveau management public et des indicateurs d'intensification et de souffrance au travail.

Dans un premier temps nous présentons le modèle de notre recherche et son ancrage théorique, puis nous présentons la méthodologie de la recherche avant d'exposer et discuter les principaux résultats.

1. L'impact du Nouveau Management Public (NMP) sur la souffrance au travail.

1.1. La face cachée du Nouveau Management Public.

Dans la plupart des pays développés, les organisations publiques sont soumises à des injonctions destinées à faire évoluer leurs modes de fonctionnement, en lien avec l'adoption de pratiques rattachées au secteur privé. Le nouveau management public est ainsi devenu un concept dominant en ce qui concerne la réforme des organisations publiques (Politt & Bouckaert, 2004). Bien qu'implanté depuis la fin des années 1970, ce mouvement a connu une diffusion longue et mondiale. Certes, ce mouvement est aujourd'hui largement interrogé (Pollitt, 2000). De nombreux chercheurs évoquent l'émergence potentielle d'une ère post-NMP. De nouveaux concepts émergent ainsi : la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006), l'Etat néo wébérien (Cepiku et Meneguzzo, 2011) ou la Gouvernance de l'ère digitale (Dunleavy et al. 2006)... Malgré ce foisonnement conceptuel et les amendements dont il a pu faire l'objet dans les pays précurseurs, le NMP continue à se diffuser mondialement, notamment dans les pays qui y accèdent nouvellement (Diefenbach, 2009, Dunleavy et al. 2006), pays dont la France fait vraisemblablement partie (Desmarais, 2008, Huron, 2011).

Inspiré des théories du public choice qui mettent l'accent sur les effets pervers de l'intervention publique et considèrent que la solution aux problèmes sociaux réside plutôt dans le marché, ce mouvement a pris des figures très différentes d'un pays à l'autre. Il existe cependant des composantes majeures du NMP qui se retrouvent de manière systématique dans les réformes publiques et qui renvoient à la recherche d'une performance accrue, tant qualitative que quantitative (Politt, 1990). On peut ainsi estimer qu'il existe trois composantes majeures des réformes liées au NMP qui en sont un dénominateur commun

- **Managerialisme.** La recherche de performance s'articule dans un premier temps autour de la recherche d'une meilleure maîtrise du coût des actions publiques. Si la

susceptibles d'améliorer leurs conditions de travail, et inversement plus de 65 % considèrent qu'elle auront l'effet inverse.

réduction drastique des moyens de l'action publique est le fait essentiellement des expériences les plus précoces en matière de NMP, la réduction des coûts demeure une dimension essentielle de ce mouvement. Directement issue de la théorie des choix publics (Niskanen, 1971), elle renvoie à l'idée que la recherche de performance peut être déconnectée des moyens alloués aux organisations publiques (Boyne, 2003). La recherche de réduction des moyens est donc une constante du NMP (Kirkpatrick, 2005) en lien avec l'orientation client (Diefenbach, 2009).

- **Responsabilisation.** La recherche de performance est dans un second temps associée à la responsabilisation, ou l'accent sur la responsabilité des acteurs et des structures. Cet axe se traduit par la création de structures autonomes, redevables (accountability) de leurs actions et de leurs coûts, qui se prolonge par la recherche d'autonomisation des managers (Barberis, 1998). La responsabilisation renvoie ainsi à la généralisation dans les organisations publiques des pratiques de management par objectifs et de reporting.
- **Contractualisation.** La recherche de performance associée au NMP renvoie également à la remise en question des reconfigurations organisationnelles. Si les organisations de petites et de grande taille ont été tour à tour valorisées comme source de performance publique (Boyne, 2003, 1998), la tendance actuelle renvoie davantage à l'insertion des organisations publiques dans des réseaux d'acteurs multiples, à travers par exemple les partenariats public/privé. Ainsi le NMP conduit-il à inclure l'action publique et le travail public dans des réseaux élargis de parties prenantes.

L'analyse de la littérature sur le Nouveau Management Public nous amène donc à considérer que celui-ci provoque des évolutions qui portent à la fois sur une mise en avant de la notion de contrôle des moyens et d'une évaluation de celle-ci, mais aussi sur la responsabilisation des acteurs et sur la prise en compte croissante des parties prenantes.

Ainsi délimité, le NMP soulève aujourd'hui autant de questions qu'il a prétendu en résoudre. De nombreux chercheurs remettent en cause l'efficacité réelle des dispositifs mis en place (Boyne, 2003 ; Diefenbach, 2003). La question du coût humain est ainsi une des dimensions essentielles des coûts négatifs associés au NMP.

En effet, les organisations publiques sont concernées par une montée des risques psychosociaux, au même titre que le secteur privé. Certes, le thème y revêt une coloration spécifique, en raison de la tension existant dans les services publics entre la conception de l'Etat providence et les impératifs d'efficacité qui deviennent prééminents. En effet, la question de la souffrance au travail revêt une dimension ambiguë dans le secteur public, dimension qui en fait un sujet potentiellement tabou dans le débat public. D'un côté, les salariés des organisations publiques peuvent se sentir privilégiés, étant à l'abri d'un certain nombre de pressions économiques et bénéficiant souvent d'une certaine sécurité de l'emploi. D'un autre côté, les organisations publiques se doivent d'être de bons employeurs. L'existence de souffrances au travail constitue un enjeu potentiellement important et complexe dans ce contexte. Certains pays ont fait de la nécessité d'être « un bon employeur » une règle juridique (c'est le cas pour la Nouvelle Zélande - State Sector Act 1988, § 56). En France, c'est plutôt le rôle substantiel de l'Etat dans les relations et négociations sociales qui fonde la représentation commune des organisations publiques comme devant être de bons

employeurs². En conséquence de ces ambiguïtés et des enjeux complexes qu'elle soulève, la question de la souffrance au travail dans le secteur public est relativement peu étudiée³.

Par ailleurs, les recherches empiriques n'apportent pas de réponse claire à la question de l'ampleur de la souffrance au travail dans le secteur public, ce qui semble normal au regard du caractère contextuel des risques psychosociaux et de la diversité institutionnelle et organisationnelle du secteur public, tant entre les Etats qu'au sein d'un même pays. Ainsi, par exemple, une recherche conclut à une relative similitude des niveaux de stress dans les secteurs public et privé en Australie (Macklin, Smith et Dollard, 2006), une étude au Luxembourg conclut à un niveau de stress significativement moindre chez les fonctionnaires et les ouvriers de l'Etat, tandis qu'une étude française (sondage ANACT/CSA, 2009) auprès d'un échantillon représentatif de 1000 salariés conclut à un niveau de stress significativement élevé dans le secteur public, les niveaux différenciés de stress entre secteurs étant reliés à des attentes différentes par rapport au travail.

Si les risques psychosociaux se manifestent différemment selon les contextes publics, il apparaît cependant que, dans la plupart des pays, le secteur public soit soumis à une montée des souffrances au travail en lien avec les transformations organisationnelles liées au nouveau management public. En effet, les changements liés au NMP ont pu susciter des améliorations à certains niveaux mais ont également créé des effets négatifs ailleurs, ce qui se traduit notamment par des réductions de la qualité du service rendu, ou par la détérioration du bien être et de l'engagement des salariés (Pollitt, 2000, 2002, Pollitt et Bouckaert, 2004). Ses effets sur la santé au travail soulèvent des questionnements croissants (Noblet, Rodwell et McWilliams, 2006). En effet, en l'absence de ressources supplémentaires, le NMP impose de nouvelles exigences qui pèsent sur les employés publics (Noblet, Mc Williams, Teo et Rodwell, 2006, Mikkelsen et al., 2000). Ainsi certains travaux empiriques ont montré une élévation des conséquences négatives dans certains contextes dans lesquels des changements liés au NMP ont été introduits. On relève ainsi un impact sur l'élévation du stress (Korunga, Sharitzer, Carayon & Sainfort, 2003 ; Kirkpatrick et al., 2005, p 176), sur l'insatisfaction au travail (Mikkelsen et al., 2000; Light, 2002 ; Soni 2004, Farnham, 2003) et la baisse de l'implication organisationnelle (Young et al., 1998).

Ces travaux interrogent alors les bénéfices potentiels du NMP qui peuvent être remis en cause par les coûts humains qu'il produit.

1.2. Une approche construite sur le modèle exigences ressources

L'analyse du lien entre conditions de travail et santé au travail peut être appréhendée de bien des manières. Chaque conception théorique de la souffrance psychosociale propose une compréhension distincte des phénomènes observés tout en conservant un certain nombre d'invariants. Les modèles existant se répartissent selon les dimensions qu'ils prennent en compte (exigences, ressources, contrôle) et selon leur orientation plutôt pathogénique (accent sur les dimensions qui sont sources de mal être) ou salutogénique (accent sur les facteurs susceptibles de permettre aux acteurs de faire face aux exigences des situations de travail), qui semble alors davantage conforme à une perspective managériale.

² Ainsi, la question des suicides à France Télécom a-t-elle eu une dimension politique, l'Etat Français possédant encore moins de 30 % du capital de cette entreprise.

³ Ainsi, en France, ce n'est que pour la version 2009 de l'enquête SUMER (SURveillance Médicale des Expositions aux Risques professionnels) de la DARES que le secteur public a été intégré dans l'échantillon.

Le modèle le plus couramment mobilisé est celui des exigences-contrôle dans l'emploi (Karasek, 1979, Karasek et Theorell, 1990, Niedhammer et al., 2007). Selon ce modèle, le stress apparaît lorsque les exigences psychologiques sont fortes et que l'individu a peu de contrôle sur son travail. C'est ainsi qu'un individu doté d'une latitude de décision élevée ou d'un fort contrôle sur son travail sera davantage à même de surmonter une situation dans laquelle sa charge de travail est élevée qu'un individu moins autonome.

Une seconde série de modèles est centrée sur le concept de ressources. Dans cette catégorie, la littérature académique est dominée par deux principales approches. Il s'agit du modèle de la conservation des ressources (Hobfoll, 1989, 1998) et celui des exigences-ressources au travail (Demerouti, Bakker, Nachreiner and Schaufeli, 2001).

La première approche, de nature salutogénique, est focalisée sur les ressources. « *Les ressources sont définies comme des objets, caractéristiques personnelles, conditions ou énergies qui sont valorisées par les individus ou qui servent à obtenir d'autres objets, caractéristiques personnelles, conditions ou énergies*⁴ » (Hobfoll, 1989, p.516). Selon cette approche, le mal-être au travail surgit lorsque les ressources nécessaires sont menacées (insécurité du travail, ambiguïté de rôle), perdues (chômage), ou quand le retour attendu de l'investissement d'une ressource n'est pas au rendez-vous (promotion raté). La notion de ressources présente un intérêt majeur dans une approche gestionnaire. En effet, les ressources identifiées comme essentielles constituent autant de pistes d'actions managériales directement mobilisables en face d'exigences qui émergent.

La seconde approche s'inscrit dans la lignée des modèles développés par Karasek (1979) et Siegrist (1998). De perception plutôt pathogénique (Neveu, 2007), ces approches voient la difficulté psychosociale comme le résultat d'un déséquilibre entre les exigences du travail et les ressources dont disposent les acteurs. Le modèle des exigences-ressources au travail considère que la souffrance apparaît quand, au même moment, l'individu s'épuise et se désengage de son travail (Demerouti, Bakker, Nachreiner and Schaufeli, 2001). Si l'épuisement est le résultat d'exigences excessives du travail (charge de travail, pression temporelle, isolement, pression organisationnelle, demandes émotionnelles...), le désengagement du travail correspond à l'insuffisance de ressources adaptées se trouvant à la disposition de l'individu (contrôle du travail, sécurité du travail, support social, récompense...).

Cette idée selon laquelle la souffrance psychosociale est le résultat d'un déséquilibre est largement développée par la littérature. C'est ainsi que le stress est vu comme le résultat d'un déséquilibre perçu entre les demandes et les ressources (Mackay et Cooper, 1987). Pour ces auteurs, le stress est le résultat de l'évaluation cognitive réalisée par l'individu de la capacité qu'il a à faire face aux exigences de son environnement.

C'est parce que les exigences au travail sont élevées et que les ressources pour y faire face sont limitées que la pathologie psychosociale se développe. « *Le modèle exigences-ressources suppose que l'épuisement professionnel se développe quand les exigences professionnelles sont élevées et les ressources professionnelles limitées* » (Edey-Gamassou et Lourel, 2008).

⁴ Traduit par nos soins « *Resources are defined as those objects, personal characteristics, conditions, or energies that are valued by the individual or that serve as a means for attainment of those objects, personal characteristics, conditions, or energies* »

De plus, les exigences du travail ne se transforment pas toujours en agents stressants. En effet, une exigence évolue en agent stressant lorsqu'elle réclame des efforts cognitifs et/ou émotionnels importants et qu'elle est associée à des coûts psychologiques et/ou physiques sérieux. Par ailleurs, les ressources au travail permettent de réduire les exigences du travail et leurs coûts associés, permettant ainsi d'atteindre les objectifs du travail et d'encourager le développement personnel (Schaufeli and Bakker, 2004).

Ce modèle est celui qui permet d'appréhender de la manière la plus complète l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les acteurs et des ressources qui sont à leur disposition pour faire face à ces contraintes. Il est par ailleurs ouvert, la littérature évoquant un ensemble diversifié et non stable d'exigences (charge de travail, pression temporelle, contacts avec des clients ou usagers, environnement physique, changements dans le travail...) et de ressources (feedback, rémunérations, contrôle, participation, sécurité de l'emploi, soutien du superviseur, pratiques de management de la santé au travail...). Cette diversité permet d'appréhender les exigences et les ressources dans une perspective contextualisée.

Ainsi, nous avons mené une analyse initiale mettant en évidence un ensemble d'exigences et de ressources affectant plus spécifiquement l'institution concernée. C'est pourquoi les exigences et ressources mobilisées dans l'évaluation quantitative sont celles qui sont apparues comme importantes à l'issue de l'analyse initiale et après validation de ces résultats par les acteurs du terrain.

Certaines exigences sont centrales dans la littérature portant sur les exigences ou les sources du stress ou du mal être au travail : il s'agit de la charge de travail et de la violence psychologique. Ces deux exigences sont de plus au cœur des polémiques existant sur le coût humain du NMP. Ainsi, un certain nombre de travaux font explicitement le lien entre le nouveau management public et l'extension de la charge de travail (Diefenbach, 2009 ; Butterflied et al., 2005), en lien avec une pression accrue et une extension des procédures (« red tape »). De même, le climat de violence psychologique est envisagé comme une contrainte qui affecte de manière accrue les personnels des services publics (Ginsbourger, 2008). Si dans l'esprit de beaucoup, ces violences sont associées à un phénomène social de montée des incivilités, un certain nombre d'analyses font cependant état d'un lien fort entre la modernisation des services publics et ces nouvelles formes de violence (Ginsbourger, 2008). Pour ce qui concerne les ressources, le soutien des collègues est une variable systématiquement mobilisée.

Le modèle retenu peut donc être présenté de la manière suivante :

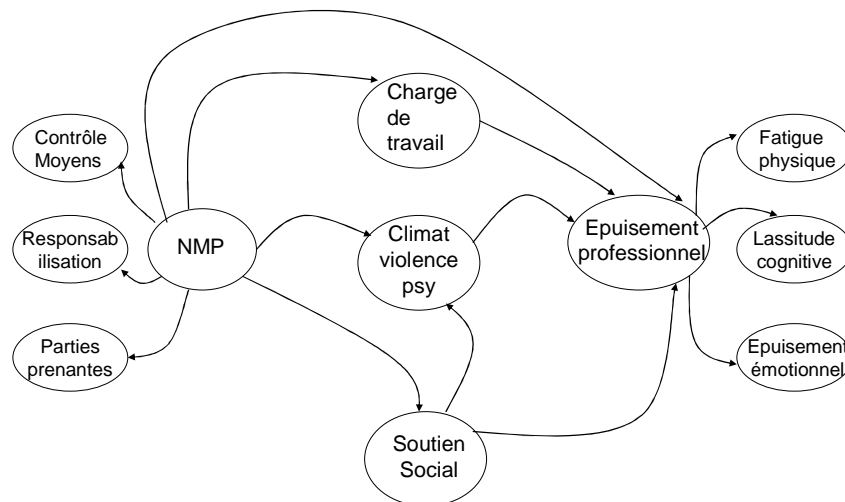


Figure 1 : le modèle de recherche

Pour tester ce modèle, nous avons mené une recherche dans une collectivité territoriale.

2. Méthode

2.1. Le terrain

L'organisation dans laquelle cette étude a été menée est une collectivité territoriale importante qui compte 2700 agents. Ses missions sont diverses et tiennent aussi bien à l'action sociale qu'à l'entretien des routes ou aux fonctions logistiques (entretien, nettoyage, cuisine...) des collègues. Dans la période récente, cette organisation a été concernée par des évolutions de ses missions, mais aussi par l'incorporation de différents services de l'Etat. Ses effectifs ont ainsi doublé au cours des quatre dernières années.

L'équipe de recherche accompagne l'équipe de prévention des risques de cette organisation depuis la fin de l'année 2009. Plusieurs étapes ont permis de préparer cette étude :

- fin 2009 et début 2010 : une analyse approfondie des documents internes a permis de mettre en évidence les principales exigences et ressources présentes dans cette organisation, cette analyse s'est également appuyée sur des entretiens avec les principaux acteurs de la prévention ;
- au printemps 2010, cette première analyse a été proposée et validée par l'ensemble des acteurs de la prévention (élu, DRH, équipe prévention, médecins du travail, assistantes sociales, représentants du personnel, élus de CHS...) ;
- à l'automne 2010, un ensemble de rencontres avec ces acteurs ont débouché sur le constat de la nécessité d'une cartographie précise des conditions de travail dans la collectivité à travers un questionnaire diffusé auprès de l'ensemble des agents.

2.2. L'administration du questionnaire

Le questionnaire a été administré principalement par voie électronique (à l'aide de la technologie Sphinxonline), mais aussi par l'intermédiaire de questionnaires papier (envoyés à domicile par le service du personnel accompagné d'une enveloppe réponse à l'adresse de

l'équipe de recherche.) pour les agents ne disposant pas d'accès Internet. Trois relances ont été effectuées, la première par la DRH, la seconde par une organisation syndicale et la troisième par l'ensemble des acteurs (équipe prévention, DRH, médecins du travail, assistantes sociales, représentants du personnel au CHS, délégués du personnel et équipe de recherche).

Cette démarche a permis de collecter plus de 1100 questionnaires exploitables. L'engagement des agents dans les réponses a été très fort. En effet, au-delà de la durée moyenne consacrée au questionnaire (52 minutes en moyenne par voie électronique), plus de 870 agents ont renseignés les questions ouvertes textes.

Les données ont été ensuite traitées à l'aide des logiciels Sphinx (v. 5.1), SPSS (v. 16.0) et AMOS (v. 18.0).

2.3. Les mesures

- Perception des changements liés au Nouveau Management Public

Nous avons créé une échelle pour appréhender la perception qu'ont les individus des changements de leur situation de travail liés au NMP. Le NMP se traduit au niveau macro par des reconfigurations organisationnelles majeures. Cependant, il a des implications au niveau micro dans la perception qu'ont les agents de l'évolution des conditions organisationnelles de leur activité. En effet, la perception individuelle des dimensions organisationnelles influence la construction que les individus font de la réalité (Di Maggio, 1997) et en conséquence les réponses aux exigences des situations de travail (Mikkelsen, Ogaard et Lovrich, 2000). Les trois dimensions majeures du NMP issues de l'analyse de la littérature peuvent ainsi avoir une traduction au niveau individuel. L'échelle est donc construite à partir de ces trois dimensions : l'accent mis sur les coûts (ex : « *Les contraintes budgétaires prennent une place de plus en plus importante* »), la responsabilisation des acteurs (ex : « *La responsabilité personnelle de chacun est de plus en plus engagée* ») et la prise en compte des parties prenantes (ex : « *Nous travaillons quotidiennement avec des interlocuteurs de plus en plus nombreux* »). Cette mesure a donné lieu à une analyse factorielle exploratoire dont les résultats sont présentés ci-après.

- Soutien social

Le soutien social est ici mesuré par sept items adaptés de Pinneau (1976). Le soutien social est traditionnellement divisé en deux catégories : soutien personnel (familles, amis) et soutien interne (soutien des collègues et soutien de la hiérarchie). Nous avons étendu cette mesure au soutien des représentants du personnel. Trois dimensions sont mobilisées ici : le soutien des collègues (2 items), celui des représentants syndicaux (3 items) et le soutien social amical et familial (2 items).

- Climat de violence psychologique

Le climat de violence psychologique (workplace incivility dans la littérature anglo-saxonne) a été défini initialement par Andersson and Pearson (1999, p. 457) comme « *un comportement déviant de faible intensité avec l'intention ambiguë de blesser une cible, en violation des normes de respect mutuel instaurées sur le lieu de travail* ». Ce concept plus large que le harcèlement moral et dépassant la justice interactionnelle permet de rendre compte de manière

globale des violences diffuses que peuvent subir les personnels d'une organisation, de la part de leurs collègues comme de la part des clients ou usagers.

Le climat de violence psychologique est évalué à travers l'échelle d'incivilité de Cortina, Magley, Williams et Langhout, (2001). Une analyse factorielle confirmatoire nous a amenés à conserver quatre des sept items (ex : « *On a montré peu d'attention à ce que vous dites ou peu d'intérêt pour votre opinion* »), les trois autres ayant des qualités de représentation faibles.

- Charge de travail

La charge de travail est mesurée à travers quatre items adaptés de l'échelle de Caplan, Cobb and French (1975).

- Burnout

Le burnout, ou épuisement professionnel est défini comme un mélange de fatigue physique, de lassitude cognitive et d'épuisement émotionnel. Il est évalué ici avec le SMBM (Shirom Melmed Burnout Measure) (Shirom, A., 1989 ; Hobfoll & Shirom, 1993, échelle traduite en français par Sassi et Neveu, 2010). A l'issue d'une analyse factorielle confirmatoire, les trois dimensions ont été retenues : la fatigue physique (ex : « *Je me sens épuisé(e)* »), la lassitude cognitive (ex : « *Je peine à réfléchir rapidement* ») et l'épuisement émotionnel (ex : « *Je me sens incapable d'être proche de mes collègues* ») pour tester le modèle global. Nous avons ici retenu huit items extraits de cet outil.

2.4. Les analyses

La méthode par équations structurelles a été mobilisée dans cette analyse avec le logiciel AMOS 18, afin d'évaluer la qualité d'ajustement du modèle d'émergence de l'épuisement professionnel du fait des évolutions du management public aux données collectées. Il s'agissait de vérifier que les relations entre les variables latentes de ce modèle sont significatives. Avant de mobiliser cette méthode, nous avons réalisé un ensemble d'analyses préliminaires : des analyses en composantes principales ont été utilisées pour tester la dimensionnalité et l'homogénéité des échelles de mesure de chaque variable latente du modèle, puis des analyses factorielles confirmatoires ont été menées pour vérifier la validité et la fiabilité des variable latentes et l'ajustement du modèle de mesure de chacune d'entre-elles aux données empiriques.

	NPM	Soutien personnel	Soutien rep. personnel	Soutien des collègues	Climat de violence psy.	Charge de travail	Epuisement professionnel
NPM	1,000						
Soutien Personnel	-,028	1,000					
Soutien rep. personnel	,066	-,002	1,000				
Soutien des collègues	,093	-,003	,006	1,000			
Climat de violence psy.	,228	,190	,048	-,333	1,000		
Charge de travail	,508	-,014	,033	,047	,116	1,000	
Epuisement professionnel	,234	,044	-,009	-,176	,461	,368	1,000

Tableau 1 : Matrice des corrélations

Variables à expliquer		GFI	AGFI	CFI	TLI	RMSEA	Chi 2/ddl	Rh \hat{o} de Joreskog	Validité (Rh \hat{o})
Epuisement professionnel	Fatigue physique	,974	,946	,983	,973	,070	5,332	,923	,800
	Lassitude cognitive							,817	,692
	Epuisement émotionnel							,785	,549
Variables explicatives									
NMP	Contrôle moyens	,997	,991	,999	,997	,014	1,177	,689	,529
	Responsabilisation							,632	,462
	Parties prenantes							,676	,511
Charge de travail		,991	,953	,995	,985	,089	8,020	,926	,759
Climat violence psychologique		,999	,997	1,000	1,000	,000	,851	,854	,594
Soutien des collègues		,990	,967	,990	,981	,055	3,545	,844	,730
Soutien représentants du personnel								,785	,544
Soutien amical et familial								,787	,650

Tableau 2 : Synthèse des indices d'ajustement, de fiabilité et de validité des mesures

3. Résultats

Les résultats que nous présentons portent à la fois sur la validation de l'outil de mesure retenu pour évaluer la perception des différentes dimensions du NMP (3.1.), sur l'impact de ces changements sur l'organisation (3.2.) et sur le test de l'impact du NMP sur les exigences et les ressources et sur l'épuisement professionnel des agents (3.3.)

3.1. Analyse factorielle exploratoire

Une analyse factorielle exploratoire a été utilisée pour déterminer les facteurs constitutifs de la perception des différentes dimensions du NMP par les agents. Aussi bien le test d'adéquation de Kaiser Myer et Olkin (0,738) que le test de sphéricité de Bartlett (χ^2_{21} : 1314.71, $p < .000$) indiquent que la matrice de corrélation est factorisable (Hair, Anderson, Tatham, & Black, 1998).

Composantes	Composante		
	1	2	3
(% de variance expliquée)	(35,4 %)	(19.92 %)	(15.17%)
Dans mon service : Les moyens à disposition pour travailler sont de plus en plus limités	,864		
Les contraintes budgétaires prennent une place de plus en plus importante	,824		
La qualité du service rendu aux usagers prend de plus en plus d'importance		,796	
Il faut rendre des comptes de plus en plus précis et de plus en plus souvent		,644	

La responsabilité personnelle de chacun est de plus en plus engagée		,726	
Nous travaillons quotidiennement avec des interlocuteurs de plus en plus nombreux			,825
Il faut prendre en compte dans mon travail les demandes de personnes variées (autres services, autres institutions...)			,876

Tableau 3 : Matrice des composantes après rotation varimax (avec normalisation de kaiser)⁵

L'analyse factorielle exploratoire sur les huit dimensions de notre construit de perception du Nouveau Management Public permet de dégager trois dimensions après rotation varimax et élimination d'un item. Ces trois dimensions correspondent à celles ayant présidé à la construction théorique du construit.

Les trois facteurs expliquent 70,5 % de la variance totale. Le premier facteur correspond à la dimension de contrôle des moyens, la seconde à la responsabilisation des acteurs et la troisième à la prise en compte des parties prenantes. L'analyse factorielle confirmatoire sous AMOS a conduit à éliminer un item supplémentaire.

3.2. : Une organisation soumise de manière différenciée aux logiques managériales du Nouveau Management Public.

L'analyse des différentes modalités des changements appartenant à la logique du Nouveau Management public conduit à constater l'importance de leur impact sur les services concernés.

	Pas du tout d'accord	-	=	+	Tout à fait d'accord	TOTAL
Les moyens à disposition pour travailler sont de plus en plus limités	13,0%	7,5%	18,5%	21,5%	39,5%	100%
Les contraintes budgétaires prennent une place de plus en plus importante	2,5%	3,3%	6,6%	15,9%	71,6%	100%
Il faut rendre des comptes de plus en plus précis et de plus en plus souvent	4,0%	4,8%	22,3%	18,8%	50,0%	100%
La responsabilité personnelle de chacun est de plus en plus engagée	7,6%	4,6%	24,9%	18,0%	44,9%	100%
Nous travaillons quotidiennement avec des interlocuteurs de plus en plus nombreux	7,7%	4,7%	26,4%	18,5%	42,6%	100%
Il faut prendre en compte dans mon travail les demandes de personnes variées	4,7%	3,7%	18,5%	17,5%	55,6%	100%
Ensemble	6,6%	4,8%	19,5%	18,4%	50,7%	100%

Tableau 4 : perception des changements liés au NMP.

⁵ La rotation a convergé en 5 itérations

C'est en effet, plus de la moitié des agents qui se sentent affectés par ces évolutions managériales.

Cependant, elles n'affectent pas de la même manière les différents services de cette organisation, montrant par là, que même si les changements en question sont de nature managériale et organisationnelle, ils n'ont pas les mêmes effets sur les agents selon le service auquel ils appartiennent.

Pour quelle direction travaillez-vous ?	Des moyens de plus en plus limités	De plus en plus de contraintes budgétaires	Rendre des comptes de plus en plus précis	La responsabilité personnelle engagée	Des interlocuteurs nombreux	Prise en compte de demandes variées
Action sociale et solidarité	5,22	6,15	5,33	5,00	5,23	5,77
Education	4,57	5,72	5,19	5,27	4,64	5,18
Direction générale des services	3,68	5,50	5,18	4,25	4,79	5,25
Administration et logistique	4,30	5,57	4,89	4,64	5,26	5,64
Voirie	4,93	6,16	5,65	5,51	5,19	5,22
TOTAL	4,90	6,01	5,35	5,12	5,09	5,49

Tableau 5 : Moyenne de la perception des changements liés au NMP selon le service d'affectation⁶

Si le service de l'action sociale est exposée à l'ensemble de ces changements, en revanche le service voirie semble plutôt concerné par une augmentation du contrôle des moyens et de la responsabilisation alors que l'administration est confrontée à une complexification des relations avec les différentes parties prenantes. La situation du service de l'éducation, moins que les autres soumis aux contraintes externes est liée à la fois aux métiers concernés (cuisine, ménage...), mais aussi à l'incorporation encore récente de ces agents dans la collectivité. Le cas de la Direction Générale des Services souligne ici l'écart qui peut exister entre les perceptions des conditions de travail de la hiérarchie à travers leur environnement immédiat et la réalité des conditions de travail des différents services.

3.3. Une compréhension de l'impact du NMP sur l'épuisement professionnel

Pour évaluer l'impact du NMP sur l'émergence de difficultés psychosociales, nous avons testé le modèle suivant : les évolutions du NMP produisent des effets sur l'accroissement de

⁶ Résultats du test de Fisher :

Moyens : $V_{inter} = 28,28$, $V_{intra} = 2,79$, $F = 10,14$, $p < ,000$

Contraintes budgétaires : $V_{inter} = 10,45$, $V_{intra} = 1,55$, $F = 6,74$, $p < ,000$

Rendre comptes : $V_{inter} = 8,29$, $V_{intra} = 2,02$, $F = 4,09$, $p < ,003$

Responsabilité perso : $V_{inter} = 17,49$, $V_{intra} = 2,31$, $F = 7,58$, $p < ,000$

Interlocuteurs nombreux : $V_{inter} = 10,85$, $V_{intra} = 2,39$, $F = 4,54$, $p < ,001$

Demandes variées : $V_{inter} = 14,78$, $V_{intra} = 2,07$, $F = 7,15$, $p < ,000$

la charge de travail, les violences psychologiques et nuisent au soutien social, ce qui a des conséquences sur le niveau d'épuisement professionnel (figure 1).

L'évaluation du modèle de mesure donne les résultats suivants :

- l'ajustement (fit) du modèle est bonne (CMIN/DF = 2,473 ; CMIN = 882,824 ; $p < ,000$) ;
- les indicateurs GFI (,931) et AGFI (,916) sont valides ;
- le RMSEA est bon (0,042 ;]0,039 ; 0,046[; PCLOSE = 1)

L'analyse par équations structurelles produit les résultats suivants :

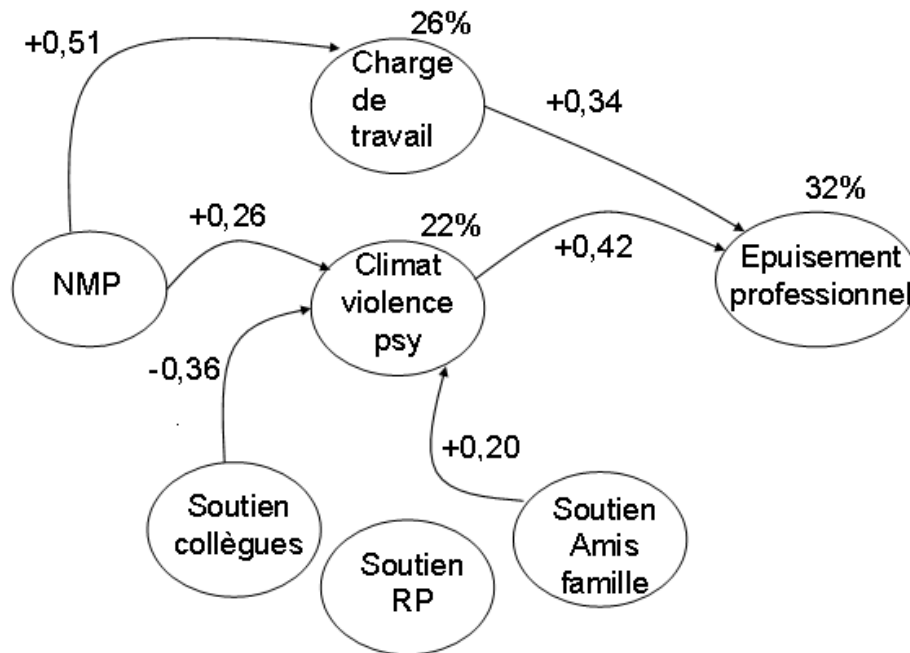


Figure 2 : Le modèle de recherche validé (Seuls les liens significatifs à un seuil de $p < ,000$ ont été retenus)

C'est ainsi que notre hypothèse de départ d'une influence des modalités du NMP sur les exigences et donc sur l'épuisement professionnel est confirmée. En revanche, le NMP ne semble pas posséder d'impact sur les différentes dimensions du soutien social qui contribuent fortement à la modulation du climat de violence psychologique.

Ainsi, si le NMP ne produit pas en soi de l'épuisement professionnel, il participe du phénomène de dégradation des conditions de travail.

En revanche, le statut du soutien social mérite des approfondissements. Si le soutien des représentants du personnel ne possède aucun impact et celui des collègues contribue à limiter le climat de violence psychologique, en revanche, le rôle du soutien amical et familial semble contribuer négativement (bien que faiblement) à la perception du climat de violence psychologique. Ces résultats paraissent ainsi signifier que le soutien des proches est susceptible de renforcer la perception d'un climat de violence.

4 : Discussion

Cette analyse a permis de montrer l'impact des différentes dimensions du NMP sur les exigences qui pèsent sur les agents de l'organisation concernée. Si l'idée que les exigences

liées au NMP pèsent sur les agents est souvent exprimée dans la littérature, ce travail a le mérite d'apporter des éléments de validation empirique précis. On observe ainsi que le NMP constitue un levier essentiel de l'intensification du travail dans les services publics. De fait, en voulant développer la performance de ces organisations, les promoteurs du NMP ont en fait à la fois intensifié le travail et contribué au développement de la souffrance au travail.

En revanche, ces démarches n'affectent pas le soutien social qui lui, permet de limiter la violence psychologique. Cependant, il convient de noter que les représentants du personnel ne constituent pas un soutien, et surtout, élément plus contre intuitif, que le soutien amical et familial affecte plutôt la perception d'un climat de violence psychologique négativement. Ce constat rejoint les analyses des chercheurs qui montrent que le soutien social n'intervient pas systématiquement comme modérateur des tensions au travail (Beehr et al. 2010). Beehr et al. (2003) évoquent ainsi le caractère énigmatique du soutien social. Dans de nombreux cas le soutien social allège les tensions, notamment en renforçant l'image positive d'eux même que construisent les individus. Pour des agents confrontés à des violences interpersonnelles, il existe ainsi une menace à l'égard de l'image de soi. Le soutien social est à même de conforter les personnes dans leur image. Dans la période récente le rôle des relations interpersonnelles a ainsi été massivement en avant comme facteur atténuant l'impact des stressors. Cependant, un certain nombre de recherches ont observé depuis longtemps que le soutien social pouvait également avoir un effet neutre, voire même négatif (Kaufmann et Beehr, 1976). En effet, certaines interactions peuvent avoir l'effet de mettre l'accent sur les tensions de la situation de travail et de faire prendre conscience aux individus de ces situations, davantage qu'ils ne l'auraient fait spontanément (Beehr et al. 2010). En effet, les individus construisent leurs représentations de leur environnement à travers leurs interactions sociales. Les conversations sur les difficultés, si elles sont un soutien dans les cas où il existe une réelle prise de conscience de ces difficultés (comme dans le cadre thérapeutique), peuvent avoir un effet délétère dans le cas inverse.

Les résultats de cette recherche montrent par ailleurs l'existence d'un lien entre la perception des changements liés au NMP et le climat de violence psychologique. Ce lien est intéressant car il met l'accent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles de la violence interpersonnelle dans les organisations. Si ces dimensions font l'objet de nombreuses analyses qualitatives, elles sont rarement observées à travers des études quantitatives. En effet, les violences interpersonnelles sont généralement considérées comme étant essentiellement des comportements déviants liés aux caractéristiques personnelles des individus (Arthur, 2011). Cependant il existe un certain nombre de travaux qui soulignent l'existence d'antécédents organisationnels et managériaux de ces comportements. Ainsi selon Johnson et Idvik (2001), la hausse des incivilités peut résulter d'une organisation du travail insuffisante, de changements organisationnels qui se traduisent par une augmentation des pressions. Jeffrey B. Arthur (2011) a montré empiriquement que le contexte organisationnel a une influence sur le climat de violence : un contexte caractérisé par des systèmes RH caractérisés par un plus grand usage des marchés internes et une moindre autonomie des équipes est associé à une moindre perception de violences psychologiques. Ce constat rejoint les propos qui en management public font des liens entre les incivilités perçues de la part des usagers et les transformations organisationnelles liées au NMP (Ginsbourger, 2008). Cependant, le concept de climat de violence psychologique évoque les violences perçues par les agents de quelque origine (interne ou externe) qu'elle soit. Ces résultats demanderaient à être approfondis par des recherches plus précises sur cette question.

Conclusion

Les résultats que nous avons présentés confortent l'idée d'une « face cachée » du NMP, notamment en ce qui concerne ses effets sur la souffrance au travail. Cette face cachée mine au moins partiellement les résultats des changements organisationnels liés au NMP en termes d'efficacité. Ainsi, il semble indispensable que le management prenne conscience de ces effets et mette en place des dispositifs destinés à pallier les principaux problèmes soulevés.

C'est donc désormais le rôle des dirigeants de l'organisation et des managers qu'il convient d'interroger. Leur intervention est nécessaire pour faciliter le soutien social interne qui permet de modérer les conséquences de conditions de travail dégradées. De plus, leur attention doit également porter, en amont, sur les conditions et modalités de mise en œuvre des changements organisationnels qui par nature, affecte profondément les conditions d'exercice de l'activité de travail.

Bibliographie

Andersson, L. M., & Pearson, C. M. (1999). Tit for tat? The spiraling effect of incivility in the workplace. *Academy of Management Review*, 24, 452–471.

Arthur, J. B. (2011), Do HR System Characteristics Affect the Frequency of Interpersonal Deviance in Organizations? The Role of Team Autonomy and Internal Labor Market Practices, *Industrial Relations*, Jan, Vol. 50 Issue 1, p30-56

Barberis P., 1998, « The new public management and a new accountability», *Public Administration*, vol. 76, n° 3, pp. 451-470.

Beehr T.A., Bowling N.A., Bennet M.M., (2010), Occupational Stress and Failures of Social Support: When Helping Hurts, *Journal of Occupational Health Psychology*

Beehr, T. A., Farmer, S. J., Glazer, S., Gudanowski, D. M., & Nair, V. N. (2003). The enigma of social support and occupational stress: Source congruence and gender role effects. *Journal of Occupational Health Psychology*, 8, 220–231.

Boyne G. A. (2003), Sources of Public service Improvement: A critical Review and Research agenda, *JPART*, vol 13, n°3, pp 367-394.

Butterfield, R., C. Edwards and J. Woodall. (2005), 'The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant', *British Journal of Management*, 16, 4, 329–41.

Caplan RD, Cobb S, French JRP, Van Harrison R, Pinneau SR. 1975. *Job demands and worker health*. Cincinnati, OH: National Institute for Occupational Safety and Health. (Publication No. 75-168)

Cepiku, D., Meneguzzo, M. (2011), Public Administration Reform in Italy: A Shopping-basket Approach to the New Public Management or the New Weberianism? *International Journal of Public Administration*, Jan, Vol. 34 Issue 1/2, p19-25, 7p.

Cortina, Magley, Williams and Langhout, (2001) Incivility in the Workplace: Incidence and Impact, *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 6 (1), 64-80.

Demerouti, E., Bakker, A.B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W.B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, 86: 499-512.

Desmarais C. (2008), "The French research community's perspectives on New Public Human Resource Management", *Public Management Review*, Volume 10, Issue 1, Janvier 2008, pages 139-150.

- Diefenbach, T. (2009), New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment', *Public Administration*, Dec, Vol. 87 Issue 4, p892-909.
- DiMaggio P. (1987), « Culture and Cognition », *American Review of Sociology*, 23: 263-287.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. and Tinkler J., (2006), New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance, *JPART* 16:467–494
- Edey Gamassou C., Lourel M. (2008)., Epuisement professionnel, implication et sentiment d'efficacité: un modèle fondé sur les ressources in Chasseigne G., Berjot S., Grebot E. et Lassarre D. (dir.), *Cognition, Santé et Vie Quotidienne*, vol. 2, Stress : conceptions, mesures, implications professionnelles, éditions Publibook Université.
- Farnham D. (2003), « New public management, human resource management and job satisfaction in the UK public sector », Duvillier T., Genard J-L. et Piraux A., *La motivation au travail dans les services publics*, p 50-64, L'Harmattan, Logiques de gestion.
- Ginsbourger F. (2008). Des services publics face aux violences : Concevoir des organisations source de civilité. *Editions de l'ANACT*, 144 p.
- Hair, J., Anderson, R., Tatham, R., & Black, W. (1998). *Multivariate data analysis* (5th ed.). London: Prentice-Hall International.
- Hobfoll S.E. (1988). *The ecology of stress*. New York: Hemisphere
- Hobfoll, S. E. (1989). Conservation of resources. *American Psychologist*, 44, 513–524.
- Hobfoll, S. E., & Shirom, A. (1993). Stress and burnout in work organizations. In R. T. Golembiewski (Ed.), *Handbook of organization behavior* (pp. 41– 61). New York: Dekker.
- Huron D. (2011), *le new public management en France, vers un management public post moderne ?* Note de synthèse des travaux de recherche en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches en sciences de gestion, université de Nice Sophia Antipolis.
- Johnson, P. R. & Indvik, J. (2001a). Slings and arrows of rudeness: Incivility in the workplace. *Journal of Management Development*, 20, 705-713.
- Karasek R., Theorell T. (1990). *Healthy Work : Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*, Basic Books, New York, NY.
- Karasek R.A. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*, vol. 24 : 285–308.
- Kaufmann, G. M., Beehr, T. A. (1986), Interactions Between Job Stressors and Social Support: Some Counterintuitive Results, *Journal of Applied Psychology*, Aug, Vol. 71 Issue 3, p522-526.
- Kirkpatrick I, Ackroyd S. and Walker R. (2005), *The New Managerialism and Public Service Professions; Change in Health, Social Services and Housing* Palgrave Macmillan, March 2005.
- Korunka, C., Scharitzer, D., Carayons, P. and Sainfort, F. (2003), Employee Strain and Job Satisfaction Related to an Implementation of Quality in a Public Service Organization: A Longitudinal Study, *Work & Stress*. 17:1 pp52–72.
- Légeron P et Cristofini R (2006), Enquête sur le stress professionnel, OGB-L et Ligue Luxembourgeoise d'Hygiène Mentale, janvier (http://www.ogbl.lu/pdf/publications/divers/etude_stress.pdf).
- Light, P.C. (2002). *The troubled state of the federal public service*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mackay, C.J. & Cooper, C.L. (1987). Occupational stress and health : Some current issues. In C.L. Cooper & I.T. Robertson (Eds.), *International review of industrial and organizational Psychology* (pp.167-199). Chichester, UK : John Wiley & Sons Ltd

- Macklin D.S.; Smith L. A.; Dollard M. F. "Public and private sector work stress: Workers compensation, levels of distress and job satisfaction, and the demand-control-support model", *Australian Journal of Psychology*, 1742-9536, Volume 58, Issue 3, 2006, Pages 130 – 143.
- Mikkelsen, A., Osgard, T. and Lovrich, N. (2000), Modeling the Effects of Organizational Setting and Individual Coping Style on Employees' Subjective Health, Job Satisfaction and Commitment, *Public Administration Quarterly*, 24:3 pp371–97.
- Niedhammer I., Chastang J.F., Levy D., David S. et Degioanni S. (2007). Exposition aux facteurs psychosociaux au travail du modèle de Karasek en France : étude méthodologique à l'aide de l'enquête nationale SUMER, *Travailler* 2007/1, N°17, p. 47-70.
- Niskanen, W., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- Noblet A.J, McWilliam J., Teo S.T.T. and Rodwell J.J (2006), "Work characteristics and employee outcomes in local government", *The International Journal of Human Resource Management*, 17:10, October, 1804-1818.
- Noblet A.J, Rodwell J.J and McWilliam J. (2006), "Organizational change in the public sector: Augmenting the demand control model to predict employee outcomes under New Public Management", *work and Stress*, October-december, 20 (4), 335-352.
- Osborne (2006) The new public governance?, *Public Management Review*, vol 8, n°3, September 2006, p 377-387.
- Osborne, D. and Gaebler T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Pinneau, S.R. Jr. (1976). Effects of social support on occupational stresses and strains, *Paper presented at the Meeting of American Psychological Association*, Washington D.C.
- Politt C. (2000), Is the Emperor in His Underwear ? An Analysis of Impacts of Public Management reform, *Public Management*, 2, 2, 181-199.
- Pollitt, C. (2002) 'The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects' in K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie (eds) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Sassi N., Neveu J. P. (2010). Traduction et validation d'une nouvelle mesure d'épuisement professionnel : le Shirom-Melamed Burnout Measure, *Canadian Journal of Behavioural*, 2010, Vol. 42, No. 3, 177–184.
- Schaufeli, W. B., et Bakker, A. B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 293–315.
- Shirom, A. (1989). Burnout in work organizations. In: C. L. Cooper, & I. Robertson (Eds.), *International review of industrial and organization psychology* (pp. 25–48). Chichester, U.K.: Wiley.
- Siegrist J., (1996). Adverse health effects of high-effort/low reward conditions, *Journal of occupational Health Psychology*, Vol 1(1) : 27-41
- Soni V., 2004, « From Crisis to Opportunity: Human Resource Challenges for the Public Sector in the Twenty-First Century », *Review of Policy Research*, Vol.21, No.2, pp.157-178.
- Young, B. S., Worchel, S. and Woehr, D. J. (1998), Organizational Commitment among Public Service Employees, *Public Personnel Management*. 27:3 pp339–48.