

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE APRÈS LA CRISE SANITAIRE

Premier bilan

Rapport public thématique

Novembre 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Une pratique en rapide expansion à vocation cependant minoritaire	21
I - Une fonction publique davantage ouverte au télétravail	22
A - La volonté des pouvoirs publics de faciliter le recours au télétravail	23
B - Une hausse soutenue mais disparate	26
II - Une dynamique limitée à certains types d'emplois	31
A - Une forte demande de télétravail des agents, une réponse positive des employeurs publics.....	32
B - Une pratique essentiellement circonscrite aux activités administratives sans contact avec le public.....	35
Chapitre II Un défi à relever pour les employeurs publics	39
I - Un effort d'investissement encore nécessaire pour ancrer le télétravail dans le fonctionnement des services	40
A - Une mise à niveau informatique à parachever	40
B - La nécessité d'un effort de formation	48
C - Une réflexion inaboutie pour adapter l'immobilier public au développement du télétravail	51
II - Une pratique collective et individuelle à mieux encadrer	60
A - Préserver la bonne organisation du service dans la mise en œuvre du télétravail.....	60
B - Prévenir les risques psychosociaux par la régulation des horaires de télétravail	64
C - Veiller aux conditions concrètes d'exercice du télétravail au domicile	65
Chapitre III Un levier à saisir pour améliorer la qualité du service public.....	71
I - Utiliser le télétravail pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers.....	72
A - Renforcer la résilience des administrations face aux crises	72
B - Se saisir d'un nouveau levier pour le service aux usagers	80

II - Insérer le télétravail dans la transformation numérique des services publics	86
A - Coupler dématérialisation des procédures et télétravail.....	87
B - Se servir du télétravail pour diversifier l'accueil des usagers	88
Conclusion générale	93
Liste des abréviations	95
Annexe	97

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Cette enquête a été conduite par la formation inter-juridictions (FIJ) « Fonction publique », qui comprend des membres des six chambres thématiques de la Cour des comptes et de plusieurs chambres régionales des comptes métropolitaines.

Elle porte sur les trois versants de la fonction publique : fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale. Le périmètre retenu comprend l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels, hors personnels militaires.

Le présent rapport fait la synthèse de nombreuses informations comprenant notamment :

- les données de synthèse disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), ainsi que divers organismes d'employeurs publics, syndicats représentatifs et associations de cadres dirigeants, qui ont été rencontrés (cf. l'annexe présentant la liste des personnes rencontrées) ;
- les données recueillies par la Cour et les CRC dans le cadre de la présente enquête, par voie de questionnaires, complétés dans certains cas d'entretiens, auprès d'une sélection d'administrations de l'État, d'établissements publics nationaux et locaux, de collectivités territoriales et d'hôpitaux ;
- les observations faites lors de leurs enquêtes antérieures par les chambres régionales des comptes et les chambres de la Cour s'agissant du télétravail, le cas échéant.

Au total, plus de soixante-dix entités publiques ont ainsi été sollicitées pour les besoins du présent rapport.

Tout en faisant la part, dans ses analyses, des spécificités de chaque secteur, la Cour a choisi de porter un regard transversal sur les trois versants de la fonction publique, tels que définis par le statut général de la fonction publique. Ils sont en effet tous trois affectés, à des degrés divers, par l'essor du télétravail.

En l'absence de données de synthèse contemporaines, l'enquête s'appuie sur les dernières informations collectées pour objectiver ses constats.

Compte tenu d'une dynamique rapide et toujours en cours, les constats de la Cour portent particulièrement sur les conditions de mise en œuvre du télétravail de droit commun par les employeurs publics dans le contexte de sortie de la crise sanitaire liée à la Covid-19, c'est-à-dire de l'automne 2021 à juin 2022.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré, le 8 juillet 2022, par la formation inter-juridictions précitée, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de M. Guibert, Mmes Soussia et Coudurier, M. Homé, conseillers maîtres, M. Caïani, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, MM. Magnino et Vidal, présidents de section de chambre régionale des comptes ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, MM. Véronneau, conseiller référendaire et Le Bris, premier conseiller, en tant que rapporteur, M. Delmas, conseiller maître et, en tant que contre-rapporteur, M. Soubeyran, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 19 septembre 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, présidents de chambre, M. Tournier, conseiller maître, doyen des présidents de section de la troisième chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune, Advielle, Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Synthèse

Le télétravail de droit commun, apparu de manière informelle dans les années 1990, a été instauré en 2012 dans la fonction publique par la loi dite Sauvadet², en reprenant la définition retenue par le code du travail.

Marginal avant le déclenchement de la crise sanitaire, le télétravail a récemment connu deux évolutions significatives. Sur le plan juridique, le décret du 5 mai 2020 a élargi et assoupli le recours au télétravail et l'accord collectif du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique a imposé aux employeurs de la fonction publique de négocier ou renégocier leur dispositif de télétravail. Sur un plan pratique, le recours, certes contraint, au télétravail durant la pandémie liée à la Covid-19, a ouvert la voie à sa banalisation.

Une accélération très volontariste de la mise en place du télétravail

Le télétravail avait connu, essentiellement dans la fonction publique de l'État (FPE), un développement sensible au début des années 2010. Pour autant, au déclenchement de la crise sanitaire, il restait un mode de travail peu usité. Le besoin impérieux d'assurer la continuité des services publics lors des confinements a profondément modifié cette situation.

Si le décret du 5 mai 2020 a laissé des marges de manœuvre importantes aux employeurs publics pour organiser le télétravail, l'accord du 13 juillet 2021 a bousculé cette approche en leur imposant d'ouvrir la possibilité de télétravailler, sauf à justifier d'une impossibilité. Ce changement de paradigme est intervenu alors même que les enseignements de la massification du télétravail durant la crise sanitaire n'ont pas encore été tirés.

² Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

La première réunion du comité de suivi de l'accord national, tenue en mars 2022, a montré que si, dans la FPE, du moins pour les ministères, les négociations collectives ont eu lieu, la situation est en revanche très contrastée dans la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH), où le déploiement du télétravail n'est pas une priorité. Malgré tout, la période récente se caractérise par une progression importante du nombre de télétravailleurs, cantonnée cependant aux fonctions administratives sans contact avec le public.

Cette progression s'est imposée au dernier trimestre 2021 aux décideurs publics dans des délais très brefs sans avoir été sous-tendue par une réflexion d'ensemble et prospective sur la gestion des services publics.

Concilier avec vigilance l'intérêt du service et les charges immobilières avec le déploiement du télétravail

La place nouvelle du télétravail constitue un défi stratégique et opérationnel pour les employeurs publics, tant sur un plan matériel que d'un point de vue managérial. Ils ont d'ores et déjà fourni un effort budgétaire important pour doter leurs agents en matériels nomades et les services en solutions d'audioconférences et de visioconférences, mais aussi pour dispenser des formations, nécessaires à une pratique et des outils inconnus de nombreux agents. De même, il a été déterminant de vite adapter les infrastructures informatiques.

Si l'effort d'équipement individuel des agents paraît achevé (il sera néanmoins indispensable de réaliser des investissements de renouvellement d'autant plus importants qu'ils seront à effectuer simultanément dans beaucoup d'administrations), il est à parachever pour les infrastructures informatiques. À court terme, il importe aussi d'améliorer rapidement le fonctionnement technique des visioconférences, consubstantielles de la pratique du télétravail et sujet de crispation, compte tenu des difficultés d'usages rencontrées.

Par ailleurs, la pratique accrue du télétravail pose la question de l'utilisation de l'immobilier et de son coût. Alors que, dans le secteur privé, le lien a été fréquemment établi entre mise en œuvre du télétravail à grande échelle et réduction des surfaces de bureaux, la réflexion est loin d'être achevée au sein de la sphère publique.

La Cour considère que les employeurs publics devraient à partir d'un certain seuil (par exemple pour les agents durablement en télétravail pour plus de 50 % de leur temps de travail hebdomadaire ou lorsque la quotité de télétravail retenue pour le service est de trois jours) enclencher une dynamique similaire.

Surtout, le développement du télétravail dans la fonction publique ne devrait se poursuivre qu'en prenant nettement en compte l'intérêt du service. Cet impératif s'impose dans un contexte où, en pratique, coexistent deux approches du télétravail : l'une dans laquelle celui-ci résulte des demandes individuelles des agents, que la hiérarchie accepte largement dans une optique d'amélioration de la qualité de vie au travail, l'autre, plus ambitieuse, dans laquelle il constitue un mode d'organisation élaboré par l'employeur dans l'intérêt du service et des agents.

Or, faute d'une phase lente de montée en charge du télétravail, les employeurs publics ont répondu aux défis, partagés avec les organisations syndicales, du maintien du collectif de travail et d'une organisation efficace du service, essentiellement en contingentant la quotité de jours de télétravail accordée, ce qui paraît adapté eu égard au contexte.

Si l'augmentation des quotités de télétravail jusqu'à trois jours hebdomadaires, dont la possibilité a été rappelée par l'accord du 13 juillet 2021, devait se généraliser, il conviendrait que les employeurs publics s'assurent *a minima* préalablement, avec une grande vigilance, du maintien du niveau de service.

Au total, le développement réussi du télétravail implique que désormais, les employeurs publics s'inscrivent davantage dans une approche systémique.

S'assurer de la productivité du télétravail et de l'efficacité des modalités de contrôle des agents en télétravail

Une fois le déploiement du télétravail achevé, la massification de celui-ci dans la fonction publique soulève deux écueils auxquels les employeurs publics doivent se confronter.

Indépendamment du fait que certaines pratiques doivent être proscrites (par exemple la transformation des périodes de temps partiel en plages de temps télétravaillés), les employeurs doivent d'une part s'assurer que le télétravail ne dégrade pas la productivité globale de leurs services, sujet en débat en l'absence d'études faisant consensus. Ils doivent d'autre part, mettre en place des modalités de contrôle opérantes des agents en télétravail en apportant un cadre et un appui au management de proximité, à la fois pour des raisons de productivité mais aussi d'équité entre les agents.

Si la mise en place récente et toujours en cours du télétravail de droit commun a limité la capacité des juridictions financières à formuler des constats sur ces thématiques, celles-ci feront l'objet de leur vigilance dans les contrôles futurs.

Le télétravail : une chance à saisir pour améliorer et rénover l'offre publique de services aux usagers

Même si le télétravail demeure essentiellement un outil d'amélioration de la qualité de vie au travail, un nombre croissant d'employeurs publics estiment (et formalisent dans leur règlement intérieur, charte, etc.) que le télétravail a aussi pour objectif de construire de nouveaux collectifs de travail centrés sur les résultats et la qualité du service. Pour autant, en pratique, la Cour constate qu'un nombre significatif d'employeurs publics se satisfont à l'heure actuelle de ce que la mise en place du télétravail n'ait pas dégradé le fonctionnement des services.

Cette attitude doit être dépassée car le télétravail offre un riche potentiel d'amélioration du service public.

En incitant au développement du télétravail dans les secteurs public et privé, la crise sanitaire a permis de familiariser une part croissante de la population avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette évolution est de nature à favoriser l'essor de modalités de réalisation du service public distinctes mais assez proches du télétravail, tels que le téléenseignement ou la téléconsultation médicale. Si le téléenseignement n'a *a priori* pas vocation à être mis en œuvre de façon généralisée hors période de crise, il offre de nouvelles perspectives pour dispenser certains enseignements ou répondre à certaines situations géographiques. L'essor de la téléconsultation dans le secteur de la médecine libérale pourrait, par effet d'entraînement, contribuer à son développement à l'hôpital.

Outre la gestion encore actuelle des « cas contact », le télétravail permet de mieux mobiliser les agents et de les faire participer au service public dans les cas où les déplacements physiques sont difficiles. Le télétravail peut aussi être utilisé à titre pérenne pour renforcer l'attractivité de fonctions délaissées par les agents, à titre transitoire quand il s'agit de déménagements de services ou de mutations géographiques.

Surtout, la Cour identifie deux voies permettant au télétravail de contribuer directement à améliorer le service à l'utilisateur.

D'une part, il serait très profitable de l'utiliser comme un levier pour élargir les plages de contact des usagers avec l'administration, ce qui répond à une forte demande de ces derniers ; d'autre part, il constitue une opportunité pour développer une offre de contact par visioconférence, qui deviendrait alors un quatrième canal de contact³ avec l'utilisateur, limitant alors les effets parfois dénoncés de la dématérialisation des procédures.

Tous ces avantages, avérés ou potentiels, militent pour que les employeurs publics s'emparent de ces chantiers, afin que le télétravail s'impose comme un axe majeur de la modernisation des services publics, au bénéfice des agents et des usagers.

³ Les trois autres canaux étant l'accueil physique, le téléphone et l'Internet.

Récapitulatif des recommandations

1. Promouvoir la diffusion d'un outil de visioconférence souverain utilisable par tous les services de l'État et offrant un confort d'utilisation équivalent aux outils accessibles au grand public (*Services de la Première ministre (Dinum), Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DITP)*).
2. Tenir à jour la liste des outils numériques répondant aux normes de sécurité requises et en promouvoir l'usage (*Services de la Première ministre (Dinum et Anssi)*).
3. Tirer les conséquences immobilières du télétravail dans toutes ses dimensions et recourir aux tiers-lieux administratifs en se fondant sur des besoins dûment identifiés (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (DIE), tous employeurs publics*).
4. Assurer la diffusion, via le comité de suivi de l'accord du 13 juillet 2021, des bonnes pratiques rendant effectif le droit à la déconnexion (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)*).
5. Mentionner, dans les accords collectifs, l'emploi du télétravail pour accompagner transitoirement les mobilités professionnelles et les réorganisations de services impliquant des mutations géographiques (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)*).
6. Prévoir, dans les accords de mise en œuvre du télétravail, le recours au télétravail pour élargir les plages horaires de contact des services avec les usagers (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)*).

7. Amplifier le développement du recours à la visioconférence en complément de l'accueil physique et téléphonique des usagers (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DITP)*).

Introduction

Apparu de manière informelle dans les années 1990, le télétravail a été instauré en 2012 dans la fonction publique par la loi dite Sauvadet⁴, avec une définition identique à celle du code du travail⁵. Ses modalités d'application, pour les trois versants de la fonction publique, ont été précisées par un décret du 11 février 2016⁶, complété notamment par un décret du 5 mai 2020⁷.

Jusqu'à la crise sanitaire, la fonction publique était « en retard » sur le monde de l'entreprise, où le télétravail s'était développé plus précocement et plus intensément, sans être généralisé pour autant.

Le télétravail de droit commun, objet du présent rapport, renvoie à une modalité spécifique et formalisée de travail à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication, effectuée en dehors des locaux professionnels, et non à toutes les formes de travail à distance. Le télétravail de droit commun dans la fonction publique suppose en effet la réunion de trois critères cumulatifs : le volontariat formalisé de l'agent, la réversibilité de l'autorisation de télétravail, l'alternance entre travail sur site et hors site.

Dès lors, ne sont pas des télétravailleurs les agents dits « nomades » ou « mobiles », normalement amenés, dans le cadre de leurs fonctions, à effectuer leurs tâches en dehors de leur lieu de travail (par exemple, dans le cadre d'activités de contrôle), les agents qui exercent dans un service où se pratique le travail en réseau ou en site distant, quand

⁴ Article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 430-1 du code général de la fonction publique.

⁵ Cf. son article L. 1229-9 : « *le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* ».

⁶ Décret n° 216-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

⁷ Décret du 5 mai 2020 pris en application des dispositions de l'article 49 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

bien même l'agent a demandé à travailler dans ce service dans le cadre d'une mobilité, ou encore les agents travaillant en dehors du lieu et du temps de travail rémunéré (cas, par exemple, d'un agent emportant du travail ou traitant des messages électroniques professionnels à son domicile). Par ailleurs, le télétravail en cas de circonstances exceptionnelles (pandémie ou catastrophe naturelle, par exemple) se distingue du télétravail de droit commun en ce qu'il est imposé par l'employeur pour permettre de concilier la protection des agents et la continuité du service public.

Les différentes modalités de télétravail de droit commun

Aux termes de l'article 2-1 du décret du 11 février 2016, l'autorisation de télétravail est délivrée pour un recours régulier ou ponctuel au télétravail.

En pratique, la quotité de travail pouvant être exercées sous la forme de télétravail régulier ou ponctuel ne peut être supérieure, sauf exceptions, à trois jours par semaine. Le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine.

L'autorisation de l'employeur doit prévoir la quotité de jours de télétravail et les modalités de leur mise en œuvre. Les jours télétravaillés peuvent être fixes (formule dite des « jours fixes ») et donc planifiés par semaine ou par mois et / ou flottants par semaine, mois ou sur l'ensemble de l'année (formule dite des « jours flottants »). Un agent peut, au titre d'une même autorisation, bénéficier de ces deux modalités, et donc combiner des jours fixes et des jours flottants de télétravail, selon une formule dite « mixte ».

Le développement du télétravail donne lieu à une nouvelle organisation du travail, qualifiée « de travail hybride », dans laquelle l'agent travaille alternativement sur site et à son domicile.

Le présent rapport intervient à un moment où le recours au télétravail, marginal dans la fonction publique avant le déclenchement de la crise sanitaire, vient de connaître deux changements significatifs.

Sur le plan juridique, tout d'abord, le décret du 5 mai 2020 a élargi et assoupli le recours au télétravail puis l'accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique (ci-après l'accord du 13 juillet 2021), signé par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, les neuf organisations syndicales représentatives des trois versants de la fonction publique, et les employeurs territoriaux et hospitaliers, a défini le socle commun de mise en œuvre du télétravail « post-covid ». Sur un plan pratique, ensuite, le télétravail contraint s'est imposé comme un outil de gestion de la pandémie, permettant, dans les temps les plus forts de la crise,

à la fois de limiter la propagation du coronavirus et d'assurer la poursuite de l'activité à distance des activités dites « non essentielles ». La banalisation du télétravail de droit commun au sortir de la crise, portée par les pouvoirs publics, est intervenue rapidement. Elle n'a pas fait l'objet de mesures préparatoires, alors même que les impacts structurels de ce mode de travail récent sur les services restent à découvrir.

Aussi les employeurs publics, pour beaucoup d'entre eux, doivent-ils faire face dans un délai court à une triple exigence : répondre à une demande immédiate et importante de télétravail, négocier ses modalités de mise en œuvre, tenter d'en estimer les effets sur la qualité du service rendu et son organisation.

La réponse des employeurs est d'autant plus complexe que la réglementation autorise deux approches du télétravail : l'une dans laquelle celui-ci résulte d'une demande de l'agent que la hiérarchie peut refuser, l'autre dans laquelle il constitue un mode d'organisation élaboré par l'employeur dans l'intérêt du service.

Dans ce contexte, la Cour s'est plus spécialement attachée à mesurer l'intensité du recours au télétravail de droit commun dans les services publics au sortir de la crise sanitaire. Les modalités concrètes de sa mise en œuvre ont par ailleurs été étudiées, tant du point de vue des employeurs que de celui des agents. L'enquête a enfin examiné l'impact du recours au télétravail sur le fonctionnement des services. En particulier, elle a veillé à prendre en compte les conséquences, pour les usagers, de l'extension du recours au télétravail.

Compte tenu d'une mise en place récente, rapide et toujours en cours du télétravail de droit commun, le sujet de sa productivité, qui nécessite une prise de distance, et celui des modalités de contrôle des agents en télétravail, du ressort du management de proximité, encore embryonnaire dans le contexte particulier de la crise sanitaire liée à la Covid-19, n'ont pas pu être approfondis. Les juridictions financières y seront particulièrement attentives dans leurs contrôles ultérieurs.

**

Pour rendre compte de ces travaux, le présent rapport décrit et explique dans un premier temps les grandes tendances observables dans l'évolution du recours au télétravail (chapitre I). Il analyse ensuite les défis que pose la mise en place du télétravail pour les employeurs publics (chapitre II). Il propose enfin des pistes pour faire du télétravail un outil d'amélioration du service public (chapitre III).

Chapitre I

Une pratique en rapide expansion

à vocation cependant minoritaire

Le télétravail de droit commun a connu une première phase de développement au début des années 2010, rendue possible par l'usage croissant des outils numériques⁸. Cette croissance a été plus marquée dans la fonction publique de l'État⁹ (FPE). Dans la fonction publique territoriale (FPT) et surtout dans la fonction publique hospitalière (FPH), le télétravail, bien qu'en augmentation, demeurait confidentiel.

Ainsi, au déclenchement de la crise sanitaire, quatre ans après la publication du décret du 11 février 2016 qui en précisait les modalités pratiques, le télétravail demeurait en phase d'appropriation, tant du côté des agents que des employeurs publics. La possibilité de télétravailler était alors accordée principalement à des agents résidant loin de leur lieu de travail, afin de leur permettre de mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle.

À défaut de données nationales disponibles sur le télétravail, la plupart des chiffres mentionnés dans ce chapitre sont issus du panel d'employeurs publics des trois versants de la fonction publique interrogés

⁸ Selon les données de l'enquête « *Conditions de travail* » réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), en 2016, 1,6 % des agents de la fonction publique télétravaillaient au moins une fois par semaine contre 0,4 % en 2013, soit une multiplication par quatre des effectifs concernés.

⁹ Selon la même enquête, 3,6 % des agents de l'État pratiquaient le télétravail en 2016, contre 0,7 % en 2013.

par la Cour dans le cadre de son enquête. Si ces données ne sont pas statistiquement représentatives, elles sont néanmoins issues d'un nombre suffisamment diversifié d'employeurs publics (de l'ordre de soixante-dix) pour qu'il soit possible de les considérer comme rendant compte des tendances en cours au sein de la fonction publique. Dans un avenir proche, l'exploitation des données liées à l'exercice du télétravail dans les trois versants de la fonction publique sera facilitée par la mise en œuvre du rapport social unique (RSU)¹⁰.

La crise sanitaire, caractérisée entre autres par le recours massif et inédit au télétravail contraint a opéré un renversement de perspectives. L'accord du 13 juillet 2021 l'a confirmé, faisant du télétravail « *un mode d'organisation du travail parmi d'autres* ». Un an avant, le décret du 5 mai 2020, pris en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, avait élargi et assoupli le recours au télétravail, ouvrant la voie à un changement de la pratique du télétravail dans la fonction publique.

Résultat d'un choix des pouvoirs publics, la fonction publique est désormais davantage ouverte au télétravail (I). Pour autant, son usage est appelé à rester circonscrit à certains types d'emplois au demeurant minoritaires dans le secteur public (II).

I - Une fonction publique davantage ouverte au télétravail

Aux termes des dispositions du décret du 11 février 2016, il appartient à chaque employeur public d'identifier des critères pour différencier les activités éligibles au télétravail de celles non éligibles¹¹, en fonction de son organisation du travail et de la nature des missions exercées.

Dans ce cadre, la volonté des pouvoirs publics de faciliter le recours au télétravail de droit commun (A), matérialisée à la fois par un nouveau cadre réglementaire (le décret du 5 mai 2020) et négocié (l'accord du 13 juillet 2021), s'est traduite par une croissance forte mais disparate de celui-ci (B).

¹⁰ Avant même le RSU, les employeurs publics étaient supposés indiquer chaque année, dans leur bilan social, le nombre d'agents exerçant leurs fonctions dans le cadre du télétravail par catégorie hiérarchique au 31 décembre, ce qui était cependant rarement le cas. Pour autant, les données relatives au télétravail seront plus nombreuses dans le RSU.

¹¹ Cf. son article 7.

A - La volonté des pouvoirs publics de faciliter le recours au télétravail

Alors que le télétravail de droit commun connaissait une dynamique de croissance réelle mais limitée (1), les pouvoirs publics ont affirmé, à compter de 2021, à la fois comme conséquence de la crise sanitaire mais aussi comme levier de modernisation de l'organisation du travail dans la fonction publique, leur volonté de banaliser l'usage du télétravail (2).

1 - Une appropriation initialement limitée

Le décret du 11 février 2016 est venu préciser les modalités pratiques d'un droit instauré par le législateur en 2012, essentiellement pour améliorer la qualité de vie au travail des agents. La publication, près de quatre ans après la promulgation de la loi dite Sauvadet du décret du 11 février 2016, peut être perçue *ex post* comme témoignant d'une hésitation à promouvoir le télétravail.

Le décret définit le cadre commun applicable aux trois versants de la fonction publique en instaurant notamment une quotité de jours de télétravail plafonnée à trois par semaine, un temps de présence sur le lieu d'affectation qui ne peut être inférieur à deux jours par semaine et une procédure normée d'autorisation pour y recourir. La publication du décret sera suivie par celle, en mai 2016, d'un guide d'accompagnement de la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, rédigé par la DGAFP¹². Conformément au décret du 11 février 2016, les modalités de mise en œuvre du télétravail, notamment l'établissement de critères d'éligibilité, ont fait l'objet d'un cadrage général *ex ante* par chaque employeur (ministères, collectivités territoriales, établissements hospitaliers), après consultation des représentants du personnel¹³.

¹² Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

¹³ L'article 7 du décret du 11 février 2016 dispose en effet que la mise en œuvre du télétravail suppose un arrêté ministériel pour la FPE, une délibération de l'organe délibérant pour la FPT, une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour la FPH, chacun pris après avis du comité technique ou du comité consultatif national compétent.

Dans la FPE, la quasi-totalité des arrêtés ministériels requis ont été pris entre 2016 et 2017. Dans la FPT, selon une enquête publiée en mai 2021¹⁴, si 79 % des départements et des régions disposaient d'un accord sur le télétravail avant la crise sanitaire, ce taux n'était que de 48 % pour les communes employant plus de 1 000 agents et de 20 % pour celles comptant entre 100 et 1 000 agents. Aucune donnée n'est disponible pour la FPH.

Sans être particulièrement restrictives, les conditions posées par chaque employeur pour pouvoir télétravailler, ainsi que, souvent, une culture professionnelle peu familière du télétravail, ont conduit à maintenir ce dernier à un niveau modeste.

Là où le télétravail s'était développé, essentiellement les « administrations de siège »¹⁵ ou ne recevant pas de public, le nombre somme toute limité de télétravailleurs et la quotité de jours télétravaillés, de l'ordre de 1,5 jour en moyenne par semaine, atténuaient l'impact du télétravail sur l'organisation des services.

La mise en œuvre du télétravail visait, pour les employeurs interrogés, selon les cas, à mettre en place un dispositif prévu par la réglementation (se conformer au droit), à améliorer les conditions de travail de leurs agents (principalement en réduisant les temps de trajet et en prenant, également, en compte des contraintes familiales et des raisons de santé), et à donner une image moderne de leur gestion des ressources humaines (à la fois comme marque employeur et levier d'attractivité).

2 - Un changement de paradigme en pleine crise sanitaire

Comme le décret du 11 février 2016, le décret du 5 mai 2020, qui a élargi et assoupli les possibilités de télétravailler (notamment en instaurant la formule des « jours flottants »), a laissé des marges de manœuvre importantes aux employeurs publics pour mettre en œuvre le télétravail. L'accord du 13 juillet 2021 relève d'une approche plus prescriptive (voir l'encadré ci-après, présentant le contenu de l'accord).

En effet, l'accord, qui reprend pour partie des dispositions d'ores et déjà prévues dans les textes réglementaires, impose une obligation formelle aux employeurs publics : ceux-ci devaient avoir ouvert des négociations avant le 31 décembre 2021 en vue, soit de signer un accord sur le télétravail, soit de mettre à niveau un accord préalable existant.

¹⁴ Cf. *La crise sanitaire et ses impacts en matière de gestion des ressources humaines*, enquête AMF, ADF, CNFPT, FNCDG et Régions de France (mai 2021). Cette enquête, menée auprès de 4 022 collectivités, est la seule source d'information globale disponible sur le recours au télétravail dans la FPT.

¹⁵ Telles que les administrations centrales de ministères ou les régions.

**L'accord du 13 juillet 2021 sur la mise en œuvre du télétravail
dans la fonction publique**

L'accord, qui constitue la première application des nouvelles modalités de négociation collective dans la fonction publique introduites par l'ordonnance du 17 février 2021¹⁶, définit un cadre commun aux trois versants de la fonction publique.

Signé à l'unanimité, par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, les neuf organisations syndicales représentatives et les employeurs territoriaux (AMF¹⁷, ADF¹⁸, Régions de France et France urbaine) et hospitaliers (FHF¹⁹), l'accord a force réglementaire²⁰.

Il pose le principe selon lequel le télétravail est un mode d'organisation du travail parmi d'autres, réversible et qui repose sur le volontariat de l'agent. L'accord apporte des garanties aux agents publics, dont le droit à la déconnexion, la formation des encadrants et des agents publics aux impacts du télétravail et la reconnaissance de risques professionnels spécifiques qu'il induit. Il instaure l'indemnisation des jours télétravaillés à titre obligatoire dans la FPE et la FPH, à titre facultatif dans la FPT, tenant compte du principe de libre administration des collectivités locales.

Les accords locaux déclinant l'accord-cadre du 13 juillet 2021 ne peuvent que préciser ce dernier « *ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles* » (principe de faveur). Dans le même temps, l'accord rappelle que chaque employeur adapte la mise en œuvre du télétravail à son contexte local.

L'accord instaure en outre un comité ayant notamment pour fonction de suivre l'avancement des mesures de l'accord. Il a également pour mission d'établir un état des lieux de l'évolution des pratiques, d'analyser l'impact du télétravail sur le fonctionnement des administrations et d'évaluer la mise en œuvre des dispositions de l'accord.

¹⁶ Cf. l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique pris en application de l'article 14 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹⁷ Association des maires de France.

¹⁸ Assemblée des départements de France.

¹⁹ Fédération hospitalière de France.

²⁰ À ce titre, il a été publié au Journal Officiel (JO) du 3 avril 2022. Le délai entre la signature de l'accord et sa publication au JO résulte du délai technique nécessaire à la création d'une rubrique *Accords collectifs dans la fonction publique*, l'accord du 13 juillet 2021 étant le premier dans son genre.

La première réunion du comité de suivi, qui s'est tenue le 18 mars 2022, a permis de faire le point sur l'état d'avancement de la signature des nouveaux accords de mise en œuvre du télétravail. Dans la FPE, tous les ministères interrogés (13) ont ouvert des négociations sur le télétravail. Dans la FPT, plus des deux-tiers des collectivités locales et établissements publics ayant répondu à l'enquête disposaient d'un accord ou avaient entamé des négociations dans ce but. Dans la FPH, 26 % des établissements de santé ayant répondu à l'enquête de la direction générale de l'offre des soins (DGOS) ont indiqué avoir ouvert des négociations qui, dans 54 % des cas, ont abouti à la signature d'un accord (soit 139 accords).

La Cour relève que l'accord du 13 juillet 2021 recommande une phase d'expérimentation suivie d'un bilan, mais ne l'impose pas²¹. L'obligation d'engager rapidement des négociations et l'ambition affichée, au moins pour la FPE, d'ouvrir au plus grand nombre et au plus vite la possibilité de télétravailler, rendait en tout état de cause complexe la mise en place d'une phase expérimentale. De fait, l'accord et les obligations qui en découlent ont contraint les employeurs publics à ouvrir les négociations sur les modalités de mise en œuvre du télétravail, alors même que la crise sanitaire n'était pas terminée et que les enseignements de la massification du télétravail sur le fonctionnement du service n'étaient pas encore tirés. D'une manière générale, les employeurs publics ont dû agir vite sur un sujet complexe, modifiant structurellement leur organisation du travail.

B - Une hausse soutenue mais disparate

Dans la FPE, la pratique du télétravail a atteint un « pic historique » en janvier 2022. 74 % des agents pouvant télétravailler l'ont fait au moins un jour par semaine. La part des agents ayant au moins travaillé trois jours par semaine était de 44 %²². La période ouverte en février 2022 avec la fin du télétravail contraint au moins trois jours par semaine, marque cependant un reflux du télétravail, en ce qui concerne tant le nombre de télétravailleurs et que celui des jours télétravaillés.

²¹ L'article 9 du décret du 11 février 2016 dispose que « le télétravail fait l'objet d'un bilan annuel présenté aux comités techniques et aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétents ». Les bilans transmis par les employeurs dans le cadre de cette enquête retracent les données quantitatives mais demeurent peu documentés et ne comportent pas d'analyse précise des effets du déploiement du télétravail sur l'organisation des services et la situation individuelle des agents en télétravail.

²² Si les données précises pour la FPT et la FPH ne sont pas disponibles, un pic y a également été enregistré, sans être de la même ampleur.

La première « interruption » du télétravail obligatoire, en octobre 2021, avait déjà eu pour conséquence une baisse du nombre de télétravailleurs. Selon certains employeurs, ce reflux s'expliquerait au premier chef par l'abandon immédiat du télétravail par les agents n'y adhérant pas, les employeurs étant, de leur côté, soucieux de reconstruire le collectif de travail. De plus, l'arrêt du télétravail obligatoire a pu mettre fin à des situations où, bien qu'exercé en « mode dégradé », le télétravail avait pu être préféré aux autorisations spéciales d'absence. Une dernière explication pourrait tenir au fait que, dans un certain nombre de cas, les agents attendraient la mise en place des nouvelles règles de télétravail découlant de l'accord du 13 juillet 2021 pour formuler leur demande de télétravail.

Dès lors, si la hausse du télétravail dans la fonction publique est un des marqueurs de la crise sanitaire, les données propres au télétravail de droit commun préfigurent une stabilisation du télétravail à un niveau moindre. Ce niveau est toutefois significativement plus élevé qu'en 2019, année marquée par un écart important entre la FPE d'une part (1) et la FPT et surtout la FPH d'autre part (2).

1 - Dans la fonction publique de l'État, une pratique désormais fréquente

Selon les données recueillies par la Cour, le télétravail concerne désormais trois quarts des effectifs de l'administration centrale du MAA²³ et des MSS²⁴ et près de 60 % au MEFR²⁵. Si l'administration centrale du MEJSESR²⁶ se situe en retrait, il n'en demeure pas moins que l'effectif des télétravailleurs a doublé.

Cette dynamique s'accompagne d'une hausse de la quotité de jours de télétravail : dans les ministères sanitaires et sociaux, par exemple, la proportion des agents télétravaillant trois jours (16 %) dépasse celle des agents télétravaillant un jour (13 %), 43 % des agents télétravaillant deux jours par semaine²⁷. La crise sanitaire a ainsi acclimaté les agents au télétravail et à des quotités de jours de télétravail importantes²⁸.

²³ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

²⁴ Ministères sanitaires et sociaux.

²⁵ Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), devenu le 20 mai 2022 ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

²⁶ Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

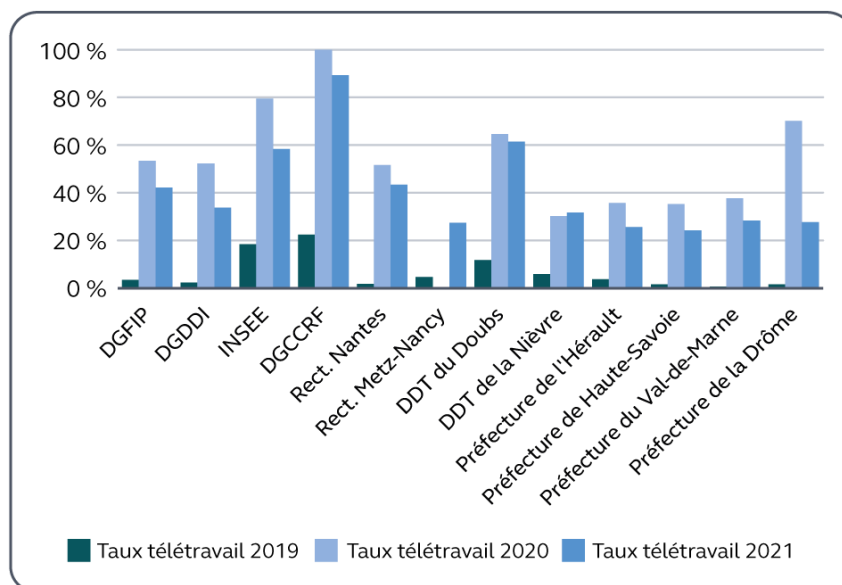
²⁷ 1 % télétravaillant quatre jours / semaine, et 1 % cinq jours / semaine.

²⁸ D'après les différentes études menées par les employeurs auprès de leurs agents, malgré des conditions parfois difficiles et un télétravail à distance pratiqué jusqu'à cinq jours par semaine, la grande majorité des agents se déclare satisfaits de l'expérience vécue. Seule une minorité d'entre eux indique avoir souffert de la situation.

Au sein d'un même périmètre ministériel, l'application des accords sur le télétravail en administration centrale se traduit par des taux d'agents en télétravail variables d'une direction à l'autre, alors que les activités qui peuvent être télétravaillées demeurent sensiblement les mêmes. Ainsi les taux de télétravail en 2021 des directions des MSS vont de 44 % à la direction générale de la cohésion sociale à 93 % pour la DGOS.

Les services déconcentrés de l'État connaissent une tendance similaire. Près de quatre agents sur 10 sont désormais en télétravail (voir graphique ci-après), la taille de l'effectif concerné n'apparaissant pas jouer un rôle particulier (contrairement à la FPT notamment). Bien que les taux observés soient en moyenne inférieurs à ceux des administrations centrales, le télétravail y concerne un nombre d'agents nettement plus important (37 000 télétravailleurs supplémentaires à la DGFIP²⁹ entre 2019 et 2021 ou encore 5 000 agents à la DGDDI³⁰).

Graphique n° 1 : taux d'agents en télétravail dans les services déconcentrés – exemples (2019-2021)



Source : Cour des comptes d'après données services

Le taux de télétravail représente la part des agents physiques sur emploi permanent relevant d'une situation de télétravail quelles que soient les modalités et quotités de temps.

²⁹ Direction générale des finances publiques.

³⁰ Direction générale des douanes et droits indirects.

Par ailleurs, la formule des « jours flottants » tend à se substituer à la formule des « jours fixes » de télétravail, cette dernière donnant cependant lieu à davantage de jours télétravaillés. Les données transmises par le MEFR montrent, en effet, que les agents ayant choisi la formule des « jours flottants » réalisent en moyenne 12 jours de télétravail par an, contre 24 pour ceux ayant opté pour la formule des « jours fixes ».

Cette différence pourrait tenir au fait que la formule « jours flottants » est davantage utilisée par les agents de catégorie A qui, en pratique, ont moins d'opportunités d'y recourir, notamment lorsqu'ils sont encadrants. Une autre explication, qui demande toutefois à être confirmée, pourrait être qu'un grand nombre d'agents de catégorie A demandent à bénéficier du télétravail sans volonté ou possibilité d'y recourir à hauteur des jours prévisionnels fixés. De ce fait, le taux des télétravailleurs réels pourrait être inférieur au taux enregistré sur la base des autorisations accordées.

Enfin, ces taux de télétravailleurs en très nette hausse ne s'accompagnent pas nécessairement d'une hausse aussi dynamique du nombre de jours télétravaillés. Ainsi, à la DGFIP, les 3 539 agents en télétravail (soit 3,2 % des effectifs) en 2019 télétravaillaient 29 jours en moyenne, alors qu'en 2021, les 41 054 agents en télétravail (soit 42,3 % des effectifs) ont télétravaillés 15 jours en moyenne.

2 - Une situation très contrastée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière

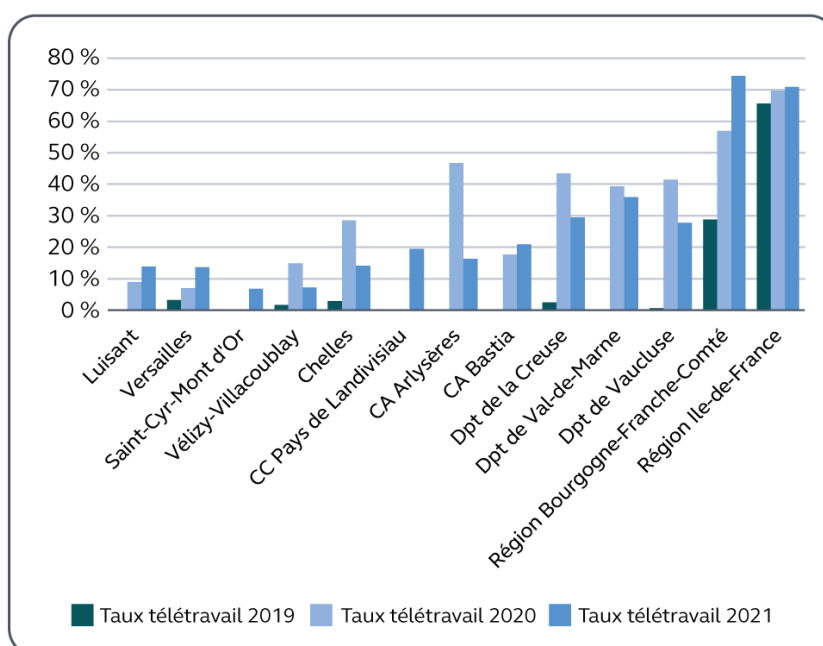
Si le télétravail s'installe dans la FPT, on y constate une disparité du taux d'agents en télétravail plus prononcée que dans la FPE. Comme pour les services de l'État, le télétravail contraint a pu conforter les collectivités territoriales dans le déploiement du télétravail engagé depuis 2019, cependant, à la différence de l'État, où le déploiement du télétravail relève d'une directive unifiée, dans le secteur public local, sa mise en œuvre et son intensité relèvent des effets de structures propres à chaque catégorie de collectivités, se combinant à des choix locaux.

Selon les données recueillies, les communes de Vélizy-Villacoublay, Versailles³¹ ou Chelles connaissent ainsi des taux d'agents en télétravail compris entre 7 % et 14 %, légèrement inférieurs à ceux des

³¹ La Ville de Versailles relève que si la part de ses emplois non télétravaillables (79 % du total des emplois) restera stable à court terme du fait du grand nombre de métiers en contact avec le public, la proportion de télétravailleurs parmi les agents occupant des emplois télétravaillables augmente de manière continue.

EPCI³² dont les taux oscillent autour de 20 %, les départements se situant autour de 30 %³³ (Vaucluse, Creuse, Val-de-Marne). Les régions Bourgogne-Franche-Comté et Île-de-France³⁴ se démarquent avec des taux supérieurs à 70 %, proches de ceux des administrations centrales.

Graphique n° 2 : taux d'agents en télétravail dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics – exemples (2019-2021)



Source : Cour des comptes d'après données services

Le taux de télétravail représente la part des agents physiques sur emploi permanent relevant d'une situation de télétravail quelles que soient les modalités et quotités de temps télétravaillé.

Enfin, corollaire du principe de libre administration des collectivités, la mise en place du télétravail contraint ne s'est pas systématiquement traduite par la pérennisation du télétravail de droit commun. En effet, parmi les collectivités interrogées dans le cadre de l'enquête, une sur quatre n'a pas reconduit le dispositif après la crise sanitaire.

³² Établissement public de coopération intercommunale.

³³ Hors prise en compte des personnels techniques des collèges.

³⁴ Hors prise en compte des personnels techniques des lycées.

En dehors des cas où l'exécutif local a fait le choix de ne pas déployer le télétravail de droit commun, le développement de ce dernier reste tributaire de la taille de la collectivité selon une enquête conduite par la FNCDG³⁵ auprès de ses adhérents.

S'agissant de la FPH, faute d'enquête régulière sur le sujet, il est, à ce stade, difficile de tirer des enseignements de la période récente. Toutefois, selon les données transmises par la DGOS³⁶, un peu plus d'un tiers des établissements hospitaliers et sociaux et médico- sociaux (36 %) ont octroyé des jours de télétravail à au moins un agent (dans le détail, 56 % des établissements hospitaliers et 20 % des établissements sociaux et médico-sociaux).

Sur la base des données collectées par la Cour auprès de quatre établissements hospitaliers, les trois plus petits ont renoncé (centre hospitalier (CH) de Clermont-sur-Oise³⁷) ou quasi-renoncé au télétravail (le CH départemental La Candélie compte trois agents en télétravail de droit commun, la direction du CH intercommunal de Montdidier-Roye précise que « *le télétravail est resté très marginal et n'a pas été encouragé* »). Au CHU³⁸ de Bordeaux, le nombre de télétravailleurs a été divisée par deux (il est passé de 1 583 à 729 agents) par rapport au pic de la crise, pour représenter 6,4 % de l'effectif.

II - Une dynamique limitée à certains types d'emplois

Les agents en télétravail contraint ont majoritairement indiqué, dans le cadre des nombreux « retours d'expérience » réalisés, leur envie de pouvoir continuer à télétravailler. Cette appétence marquée pour le télétravail, qui demandera cependant à être confirmée dans la durée, a conduit les employeurs publics à reconsidérer son usage (A). Pour autant, le télétravail reste limité, pour l'essentiel, aux activités administratives sans contact avec le public (B).

³⁵ Fédération nationale des centres de gestion.

³⁶ Cf. enquête de la DGOS précitée.

³⁷ Si la direction de cet hôpital a engagé les négociations prévues par l'accord du 13 juillet 2021, elle souligne que le télétravail a vocation à demeurer une exception.

³⁸ Centre hospitalier universitaire.

A - Une forte demande de télétravail des agents, une réponse positive des employeurs publics

Sans attendre la finalisation des négociations entamées dans le cadre de l'accord du 13 juillet 2021, les employeurs publics ont globalement donné une suite favorable à la demande accrue de télétravail (1) et ce d'autant plus que, suite à la publication du décret du 5 mai 2020, sa mise en œuvre pratique présente une part accrue de flexibilité (2) permettant de mieux concilier organisation du service et demandes individuelles des agents.

1 - Un nombre croissant de demandes de télétravail, un faible taux de refus

La progression du nombre de télétravailleurs sur la période 2019-2021 montre l'attrait du télétravail auprès des agents. Même si le phénomène est encore récent, la rareté des agents y renonçant souligne l'ancrage du télétravail dans leurs pratiques professionnelles. En 2021, moins de 6 % des employeurs publics interrogés dans le cadre de l'enquête ont eu à gérer des demandes d'agents renonçant au télétravail, par ailleurs en faible nombre.

Au sortir du plus fort de la crise sanitaire, les agents placés en télétravail contraint ont majoritairement indiqué leur intérêt pour le télétravail de droit commun. Ainsi, une enquête réalisée par le MEFR, courant juin 2020, a fait apparaître que près d'un répondant sur deux (45 %) envisageait de poursuivre le télétravail de manière régulière à l'issue de la crise et que 34 % souhaitaient le faire de façon occasionnelle. Seuls 21 % des agents ont déclaré ne pas souhaiter poursuivre cette expérience.

Les refus formalisés opposés aux demandes annuelles de télétravail demeurent exceptionnels, avec des taux inférieurs à 2 % en administration centrale et à 1 % pour les services déconcentrés, les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales.

Cependant, les données exploitées ne comprennent pas les refus informels, non retranscrits dans les systèmes d'information des ressources humaines, qui peuvent intervenir lorsque l'agent et son responsable étudient cette éventualité. Potentiellement nombreux, ce qui réduit la portée des chiffres énoncés ci-avant, ces refus informels mériteraient d'être suivis pour mieux mesurer le phénomène. Ils empêchent les agents de formuler le recours prévu par l'article 3 de l'accord du 13 juillet 2021, qui ne peut porter que sur un refus formalisé.

Pour autant, le taux de refus apparaît bas au regard des volumes de demandes traitées par les services et des exigences de l'employeur, en particulier concernant les conditions d'installation du télétravailleur. L'agent doit en effet disposer d'un espace de travail adapté, conforme aux prescriptions exprimées par son employeur pour pouvoir télétravailler. L'impossibilité pour l'agent de prouver ou d'attester, le cas échéant, respecter ces prescriptions lui interdit normalement de télétravailler.

Sans qu'il soit possible d'en être certain, faute de recul, il est probable que dans le contexte de crise sanitaire, où le télétravail était un instrument de protection de la santé des agents et compte tenu du fait que ceux qui demandaient à bénéficier du télétravail de droit commun relevaient d'ores et déjà d'une situation de télétravail contraint, les employeurs avaient des marges de manœuvre réduites pour refuser de les autoriser à télétravailler³⁹.

En outre, pour ce qui concerne la FPE, les directives gouvernementales incitaient fortement à favoriser le télétravail.

Si la faiblesse des taux de refus se confirmait par la suite, il pourrait s'avérer nécessaire d'en expertiser les motifs. En effet, l'acceptation d'une demande de télétravail alors même que les conditions d'installation conformes aux attendus fixés par l'employeur⁴⁰ ne seraient pas réunies, emporte des risques tant pour l'agent (d'ordre psychosociaux) que l'employeur (dégradation de la qualité du travail effectué).

2 - La cohabitation du télétravail régulier et du télétravail ponctuel

Aux termes des dispositions du décret du 11 février 2016⁴¹ telles que modifiées par le décret du 5 mai 2020, l'autorisation de télétravail est délivrée pour un recours régulier ou ponctuel au télétravail. Elle peut prévoir l'attribution de jours de télétravail fixes au cours de la semaine ou

³⁹ Ce que semblent confirmer les données recueillies dans le cadre de l'enquête. Le nombre de télétravailleurs ayant renoncé au télétravail dans l'année de référence ou de télétravailleurs qui ont connu une fin d'autorisation de télétravail sur demande de l'employeurs sont extrêmement faibles.

⁴⁰ Dans le respect du décret du 11 février 2016, les employeurs ont pu travailler à des guides ou des protocoles permettant de préciser les conditions requises organisant le lieu d'exercice du télétravail : en particulier, un espace de travail répondant aux normes d'hygiène et de sécurité dans lequel sera installé le matériel mis à disposition par l'administration, doté d'équipements permettant des échanges téléphoniques et la transmission et la réception de données numériques compatibles avec l'activité professionnelle, ainsi que leur traitement dans un cadre sécurisé respectant notamment les règles de confidentialité.

⁴¹ Cf. son art. 5.

du mois ainsi que l'attribution d'un volume de jours flottants de télétravail par semaine, par mois ou par an. Un agent peut, au titre d'une même autorisation, mettre en œuvre ces différentes modalités de télétravail. Quelle que soit la formule de télétravail retenue, la quotité de jours télétravaillés ne peut jamais être supérieure à trois jours par semaine.

De nombreux employeurs publics estiment que la possibilité de télétravailler jusqu'à trois jours par semaine peut porter atteinte à l'organisation du service et au collectif de travail alors que les organisations syndicales la considèrent « de droit ». Par ailleurs, si la formule des « jours flottants » suscite peu de réserves de principe, elle demeure plus complexe à mettre en œuvre que la formule des « jours fixes ».

La répartition entre les agents en télétravail régulier et ceux en télétravail ponctuel est difficile à mesurer, compte tenu de la possibilité de cumuler des jours fixes et flottants de télétravail. Pour autant, selon les données recueillies par la Cour, la formule des « jours fixes » bénéficierait à 56 % des agents des administrations centrales, 53 % des agents territoriaux et 45 % des agents des services déconcentrés de l'État, la formule des « jours flottants » étant par ailleurs davantage utilisée par les agents de catégorie A.

Le nombre moyen de jours de télétravail par agent, quelle que soit la formule, dépend assez largement du lieu d'exercice de l'activité. Pour la formule des jours fixes, il est de 53 jours par an et par agent dans les administrations centrales, de 21 jours dans les services déconcentrés, soit une différence de 32 jours. Cette différence est de 35 jours pour la formule des jours flottants. La nature des activités et la composition des effectifs, avec une proportion plus importante d'agents de catégorie A exerçant des fonctions d'expertise, expliquent les différences observées entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

La formule dite mixte, combinant des jours de télétravail fixes et flottants, a été mise en œuvre en 2021, suite à la publication du décret du 5 mai 2020. Sous réserve de confirmation par des données à plus grande échelle, cette formule donne lieu à davantage de jours télétravaillés que la formule des « jours fixes » ou celle des « jours flottants ».

Ainsi, au ministère de la transition écologique (MTE), la formule mixte concerne 852 agents, soit 10 % des télétravailleurs, mais près de 17 % du nombre de jours télétravaillés, soit l'équivalent, par agent, de 112 jours télétravaillés en moyenne annuelle, contre 82 jours par agent bénéficiant de la formule « jours fixes » et 53 jours par agent bénéficiant de la formule des « jours flottants ».

Au regard des données mises au jour par la Cour, un suivi spécifique de la formule mixte serait donc à assurer par les employeurs publics.

B - Une pratique essentiellement circonscrite aux activités administratives sans contact avec le public

Chaque employeur public fixe les modalités de mise en œuvre du télétravail, déclinées par les actes d'application prévus par le décret du 11 février 2016. Dans ce cadre, il précise les activités éligibles au télétravail au regard de la nature des activités exercées et de l'intérêt du service.

De fait, le grand nombre d'activités non éligibles fixe une barrière à un recours plus large au télétravail (1) et conduit à ce que les activités concernées relèvent très majoritairement des fonctions administratives sans contact avec le public (2).

1 - Un grand nombre d'activités non éligibles au télétravail

Conformément au décret du 11 février 2016, chaque employeur public dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour définir les activités éligibles au télétravail. Si l'ensemble des activités exercées par les agents sont par principe éligibles au télétravail, en pratique le nombre élevé des critères d'exclusion limite la portée du principe énoncé. Les employeurs ont, dès 2017, généralement fixé quatre motifs alternatifs de non éligibilité au télétravail :

- la nécessité d'assurer un accueil ou une présence physique dans les locaux de l'administration, en raison des équipements matériels spécifiques nécessaires à l'exercice de l'activité ou encore de manipulation de valeurs ou d'actes ;
- l'exercice d'activités se déroulant par nature en dehors des locaux de l'administration ;
- l'accomplissement de travaux nécessitant l'utilisation de logiciels ou applications dont la sécurité ne peut être garantie en dehors des locaux de l'administration ;
- le traitement de données confidentielles ou à caractère sensible, dès lors que le respect de la confidentialité de ces données ne peut être assurée en dehors des locaux de travail.

Dans la FPT, outre les critères de non éligibilité mentionnés *supra*, l'importance, notamment dans le bloc communal, des activités en contact avec le grand public ou nécessitant une présence physique limite le périmètre des services publics potentiellement ouverts au télétravail, ce qui fait dire au maire de la commune de Valence d'Agen que « *la vocation d'un service public de proximité et d'accueil du public, comme l'est une mairie, ne semble pas en adéquation avec le télétravail* ».

Pour la FPH, malgré le développement de la télé médecine (cf. chapitre trois), les personnels en contact avec les patients ou les résidents sont exclus par principe du télétravail. Ainsi, en mars 2022⁴², selon les données transmises par la DGOS, le taux de télétravail des personnels médicaux s'établissait à 0,4 %, contre 4,4 % pour les personnels non médicaux.

Lorsque les activités peuvent être télétravaillées, les contraintes techniques (manque de matériel adapté, défaut d'accessibilité à distance des réseaux ou logiciels, insuffisance de la qualité de la connexion Internet au domicile des agents) brident la capacité des plus petits employeurs à recourir au télétravail⁴³.

2 - Des activités qui relèvent encore très largement des fonctions ou filières administratives

Dans la FPE, même si la synthèse demeure complexe, au regard des critères d'inéligibilité retenus, les activités exclues du télétravail sont essentiellement celles liées aux fonctions régaliennes de sécurité et l'enseignement.

Dans la FPT, le télétravail est une pratique significative pour la seule filière administrative, ce qui limite dès lors la pénétration du télétravail, les agents de cette filière ne représentant que 23 % des agents territoriaux⁴⁴.

Dans les établissements hospitaliers, la filière administrative représente 12 % de l'effectif total du personnel non médical (PNM), mais constitue plus de la moitié de l'effectif total des PNM bénéficiant de jours de télétravail (52 %) ⁴⁵.

**

⁴² Cf. enquête de la DGOS précitée.

⁴³ Le plus souvent situés en zone rurale.

⁴⁴ Au 31 décembre 2020.

⁴⁵ Cf. enquête conduite par la DGOS.

À terme, le télétravail devrait demeurer marginal dans la FPH et minoritaire dans la FPT. Dans ces deux versants de la fonction publique, de nombreux métiers sont en effet incompatibles ou peu compatibles avec le télétravail. Seule la filière administrative pourrait être largement concernée. Le télétravail serait plus présent dans la FPE, tout en demeurant une pratique marginale pour les fonctions régaliennes de sécurité et d'enseignement (cf. *supra*).

Au regard de ces éléments, selon le décompte opéré par la Cour des comptes, environ 1,5 million agents exercent dans des services où le télétravail pourrait concerner une très large majorité des effectifs, contre environ 4 millions qui exercent dans des services où le télétravail devrait rester marginal.

À moyen terme, à conditions technologiques et pratiques inchangées, en partant de l'hypothèse plausible que de l'ordre de 10 % des agents occupant des fonctions administratives ne pourront pas télétravailler⁴⁶ (soit environ 150 000 agents) et qu'en sens inverse, de l'ordre 10 % des agents n'occupant pas une fonction administrative pourront télétravailler (soit environ 400 000 agents). Ce sont donc environ 30 % des agents publics qui pourraient être concernés par la possibilité de télétravailler⁴⁷, ce taux devant être compris comme un taux plafond. Ce taux de télétravailleurs serait de l'ordre de 40 % dans la FPE, de 30 % dans la FPT et de 10 % dans la FPH.

En retenant une quotité de télétravail comprise entre 1,5 et deux jours par semaine, le nombre de jours télétravaillés dans les administrations représenterait environ 10 % du total des jours travaillés. Ce taux moyen masque un fort contraste entre employeurs et lieux de travail (avec des administrations centrales pouvant connaître des taux de télétravailleurs de 75 % et des petites communes et de petits établissements hospitaliers n'y recourant qu'à titre marginal).

⁴⁶ En pratique, une estimation précise serait complexe à réaliser car l'éligibilité au télétravail est fondée sur les activités qui peuvent être télétravaillées et non selon les postes. En tout état de cause, l'hypothèse retenue est formulée au regard des critères d'inéligibilité rappelés *supra*.

⁴⁷ Cette estimation converge avec celle l'Institut Sapiens qui, dans une note de mars 2021, estime que 36 % des actifs pourraient télétravailler en France.

CONCLUSION

Alors que le télétravail était demeuré à la marge des modes d'organisation du travail dans la fonction publique, la crise sanitaire a obligé les employeurs publics à reconsidérer son usage dans l'urgence.

Le nouveau cadre réglementaire issu du décret du 5 mai 2020 et l'accord sur le télétravail du 13 juillet 2021 ont facilité le développement rapide du télétravail dans la fonction publique.

Pour autant, si la hausse du télétravail a été rapide, ce dernier demeure largement concentré dans les services de taille importante et cantonné aux activités administratives n'impliquant pas une rencontre physique avec les usagers, c'est-à-dire les fonctions administratives des grands employeurs publics. À terme, le télétravail pourrait concerner de l'ordre de 30 % des agents publics et représenter environ 10 % des jours de travail dans l'administration.

Chapitre II

Un défi à relever

pour les employeurs publics

La réponse pratique des pouvoirs publics à la crise sanitaire, en particulier au confinement, renforcé par la signature de l'accord du 13 juillet 2021, a profondément modifié la place et la fonction du télétravail dans les services. Son essor constitue un défi stratégique et opérationnel pour les employeurs publics, tant sur un plan matériel que managérial.

En effet, dès lors que sa pratique s'établit à des niveaux significatifs et qu'il bénéficie d'une souplesse accrue, le télétravail emporte des conséquences immédiates, sinon importantes, sur l'organisation du travail, les outils utilisés pour accomplir les missions ou encore le management.

Le télétravail pose également la question pratique des modalités de suivi du travail effectué par l'agent à son domicile. Le présent rapport ne traite pas de ce sujet, encore embryonnaire dans le contexte de la mise en place récente et toujours en cours du télétravail de droit commun. Pour autant, chaque gestionnaire de proximité doit mettre en place les outils de contrôle appropriés.

Très concrètement, alors que la banalisation du télétravail n'en est qu'à ses prémices, les employeurs ont à accomplir un effort d'investissement matériel pour rendre effective ou faciliter la pratique du télétravail (I). Ils doivent également définir un corpus de lignes directrices propres à sécuriser la relation de télétravail de l'agent avec son administration (II).

I - Un effort d'investissement encore nécessaire pour ancrer le télétravail dans le fonctionnement des services

Le déploiement rapide et dans l'urgence du télétravail, concomitamment aux transformations organisationnelles qu'il emporte, a impliqué un effort immédiat de mise à niveau informatique des administrations (A), doublé d'une politique de formation adaptée (B). Sa mise en place oblige également à engager une réflexion sur l'immobilier (C).

A - Une mise à niveau informatique à parachever

Le télétravail nécessite des matériels et solutions informatiques en partie différents de ceux associés au travail sur site. En conséquence, les employeurs ont dû en urgence déployer le matériel requis pour l'exercice du travail à distance durant le premier confinement, assurant subséquemment des conditions matérielles propices à la pérennisation du télétravail de droit commun (1). Si l'effort a été produit pour les outils numériques utilisés par les agents, il reste à faire de même pour les infrastructures informatiques (2).

1 - L'acquisition massive des équipements individuels

La crise sanitaire, avec le confinement et le choix des pouvoirs publics de recourir au télétravail pour les agents dont les fonctions le permettaient, a contraint les employeurs publics à un effort d'équipement, d'une part, des agents en matériel nomade (ordinateurs portables, téléphones mobiles, licences VPN⁴⁸ permettant un accès à distance sécurisé au réseau de l'employeur ainsi qu'aux applications informatiques métiers) et, d'autre part, des services en solutions d'audioconférence et de visioconférence afin de permettre la gestion de la relation à distance. Cet effort a été d'autant plus important que les administrations qui pratiquaient peu, sauf exception, le télétravail (cf. chapitre I).

Le coût total de l'adaptation technologique des employeurs publics au télétravail de crise n'est pas connu. Une partie d'entre eux considère en tout état de cause avoir, du fait de la crise sanitaire, *in fine* seulement accéléré le mouvement de remplacement de leurs équipements, pour certains vieillissants voire obsolètes.

⁴⁸ VPN : *virtual private network* (réseau virtuel privé).

Pour ce qui concerne la FPE, la direction interministérielle du numérique (Dinum) a acquis, pour un coût de l'ordre de 30 M€, 50 000 ordinateurs portables qui ont ensuite été cédés aux ministères⁴⁹. Cependant, au-delà de cette opération centralisée, chaque ministère a réalisé ses propres acquisitions, dans le cadre de sa propre politique d'achat, centralisée ou déconcentrée, directement ou au travers de fonds délégués. La computation des dépenses réalisées s'en trouve complexifiée. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête donnent toutefois des exemples permettant de mesurer l'effort consenti⁵⁰.

Ainsi, le MEFR a acquis 76 400 ordinateurs portables, ultraportables et tablettes et 8 000 ordinateurs avec minitours pour un montant de 46 M€. Le fonds de transformation ministérielle (FTM⁵¹) du MEFR a permis d'accompagner les directions en leur allouant 14,7 M€ en 2020 et 2021 pour financer le surcoût de l'acquisition d'un matériel nomade par rapport à un matériel fixe. L'administration centrale, comprenant 7 800 agents en 2020, a accéléré l'achat en 2020 et 2021 de 2 854 ordinateurs ultraportables pour un montant total de 2,6 M€ et de 543 smartphones pour la somme de 75 324 €. D'après une première estimation du ministère, pour la seule DGFIP, les coûts d'équipement engendrés par le télétravail au titre de 2020-2021 s'élèvent à plus de 57 M€ se décomposant en 54,2 M€ pour l'achat d'ordinateurs et d'accessoires et près de 3 M€ pour la téléphonie. À titre de comparaison, la totalité des dépenses informatiques de la DGFIP s'étaient élevées à 240,3 M€ en 2020⁵².

Le ministère de l'intérieur (MINT) a, quant à lui, acquis, sur le programme budgétaire 354 *Administration territoriale de l'État*⁵³, 42 579 ordinateurs portables pour un montant de 48,7 M€ et estime les acquisitions locales à 13 000 postes pour un effectif de 75 000 agents. À ce montant, il faut ajouter le coût des équipements complémentaires au domicile des agents (écrans, téléphones mobiles, périphériques, casques), que le MINT estime entre 5 M€ et 15 M€.

⁴⁹ Les principaux bénéficiaires ont été la DGFIP (15 000 unités), le ministère de la justice (13 491 unités) et le ministère de l'éducation nationale (10 465 unités).

⁵⁰ La Cour relève que les administrations ont choisi d'acquérir leurs matériels alors même que la location est une option à laquelle recourent de plus en plus fréquemment les entreprises.

⁵¹ Il s'agit d'une enveloppe de crédits budgétaires du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* finançant des projets innovants des directions et services du MEFR.

⁵² Cf. note d'exécution budgétaire 2020 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

⁵³ Le programme 354 comprend les crédits de fonctionnement et d'investissement des préfectures (hors préfecture de Police de Paris) et sous-préfectures, des secrétariats généraux aux affaires régionales, des directions départementales interministérielles et directions régionales en métropole ainsi que des directions ultramarines.

Le coût d'acquisition des licences VPN apparaît en revanche modéré. Pour ce qui concerne, par exemple le MAA, l'acquisition en 2020 de 2 000 licences supplémentaires a représenté une dépense de 17 599 € TTC (soit un coût unitaire de 8,80 €) auquel s'ajoute le coût de maintenance pour trois ans (5 812 € TTC).

Viennent s'ajouter des coûts récurrents liés au recours accru aux applications informatiques collaboratives consubstantielles de ce mode de travail. Pour les seules applications interministérielles, la Dinum fait état d'un coût annuel, pour les ministères, compris entre 6 et 8 M€,

Bien qu'éparses, les données recueillies auprès des opérateurs font également apparaître l'importance de l'effort d'équipement réalisé. Si un grand opérateur tel que Pôle emploi (voir encadré ci-après) avait équipé ses agents avant même la crise sanitaire, il a complété la mise à disposition de matériels. Un opérateur de taille intermédiaire comme le CNED⁵⁴ (962 agents au 31 décembre 2020) a acquis 600 ordinateurs portables pour un montant de 0,79 M€ et un petit opérateur, l'établissement public (EP) du château de Fontainebleau (146 agents) a dépensé 85 000 € en 2020 et 2021 pour acquérir le matériel informatique nécessaire au télétravail de certains de ses agents.

Le déploiement des ordinateurs portables à Pôle emploi

Dans le prolongement d'un accord social signé en 2017, généralisant le télétravail, Pôle emploi a lancé l'opération « *un agent, un portable* ». Fin 2019, près de 50 % des agents étaient équipés d'une solution nomade, soit 30 000 ordinateurs portables, déployés dans le cadre du projet « *un agent, un portable* ». Au terme de ce projet, 60 000 ordinateurs portables ont été déployés pour un coût total de 45 M€.

Le nouvel accord relatif au télétravail, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, prévoit la fourniture de nouveaux équipements pour l'ensemble des agents télétravailleurs ou sur demande, notamment de nouvelles stations d'accueil, de licence mobilités smartphones, de coussins d'assise, d'écrans d'ordinateur de 24 pouces et de rehausseurs, pour un montant estimé à 9,6 M€, soit près de 200 € par agent.

Dans la FPT et la FPH, le coût global de l'effort d'équipement des employeurs publics est encore plus mal cerné, du fait de l'atomisation des centres de décisions (40 000 employeurs publics dans la FPT, 4 500 dans la FPH) et, contrairement à la FPE, d'une hétérogénéité plus forte des

⁵⁴ Centre national d'enseignement à distance.

arbitrages réalisés. À cela s'ajoute le fait que de nombreux employeurs territoriaux interrogés déclarent ne pas être en mesure de chiffrer l'effort réalisé. Au demeurant, les dépenses engagées sont essentiellement fonction de la taille de la collectivité : si le département du Val-de-Marne (qui compte 2 500 agents en télétravail, sur 3 500 agents pouvant potentiellement télétravailler) fait état d'un investissement de 2,75 M€ (ordinateurs, téléphones, salles de visioconférence) sur la période 2020-2021 et a programmé 1,4 M€ supplémentaires sur la période 2022-2023, la commune de Chelles indique avoir dépensé près de 87 000 € pour équiper 86 agents pratiquant le télétravail.

Le coût unitaire de l'équipement d'un agent est également très variable (voir tableau ci-après). Il dépend à la fois du coût des matériels acquis (l'écart de prix entre les ordinateurs portables du MAA et ceux de la commune de Chelles est ainsi de 17 %) mais aussi du *package* fourni à l'agent (écart de 30 % du coût d'équipement standard de l'agent entre le MAA et la commune de Chelles). Une partie de ces écarts importants pourrait aussi s'expliquer par l'urgence dans laquelle ces acquisitions ont été réalisées.

Tableau n° 1 : décomposition du coût unitaire d'équipement d'un agent en matériel informatique nomade

MAA	Commune de Chelles
Équipement de base (810 € / agent) : - ordinateur portable (avec écran de 13 pouces ou 15 pouces) : 800 € ; - souris : 5 € ; - sacoche : 5 €.	Équipement standard (1 155,68 € / agent) : - ordinateur portable : 662,40 € ; - station d'accueil : 160,13 € ; - souris : 22,20 € ; - sacoche : 24,96 € ; - casque téléphonique : 95,04 € ; - licence softphone Micolab 27 : 190,95 €.
Équipements optionnels : - écran 24 de pouces : 115 € ; - station d'accueil pour le portable : 100 €.	

Source : Cour des comptes d'après données transmises

La Cour attire l'attention sur le fait que cette situation d'acquisition massive de matériel informatique sur une période de temps court va générer à l'horizon de quatre à cinq ans⁵⁵ un besoin budgétaire important pour en assurer le renouvellement, les équipements nomades ayant une durée de vie moins longue que les équipements fixes tout en étant plus onéreux. En

⁵⁵ La durée de vie d'un ordinateur portable professionnel est comprise en trois et cinq ans.

se basant sur le coût unitaire de l'équipement de base du MAA (soit 810 €) et compte tenu du fait que l'État a acquis environ 300 000 ordinateurs portables durant la crise sanitaire (cf. chapitre III.1.A.1), celui-ci devra mobiliser de l'ordre de 240 M€ sur la période 2025-2026 pour renouveler les équipements.

2 - L'obligation d'adapter les infrastructures

La fourniture d'équipements nomades aux agents implique, pour être efficace, d'investir dans les infrastructures réseaux⁵⁶ et d'hébergement, en particulier le *cloud*⁵⁷ afin de pouvoir supporter le trafic accru qu'induit le télétravail.

Durant la crise sanitaire, des initiatives ont été prises. L'Insee a ainsi élargi sensiblement sa « bande passante » afin que toutes ses équipes puissent communiquer entre elles par téléconférence⁵⁸ sans saturer les accès aux bases de données, ni le réseau. Surtout, avec 13 000 sites servis, le Réseau interministériel de l'État a fait l'objet d'un effort de mise à niveau très important, visant notamment à augmenter la capacité du réseau central et les interconnexions. La mise à niveau des débits des sites déconcentrés des ministères bénéficie, quant à elle, d'un appui très important du plan de relance. Ce dernier prévoit l'allocation de 208 M€ *via* le fonds « sac à dos numérique de l'agent public » (SNAP) dont l'objet est d'améliorer l'environnement de travail numérique des agents. Comme le montre le tableau ci-après, 68 % des crédits du SNAP utilisés ont été dirigés vers des projets visant à faire progresser la connectivité Internet des ministères.

⁵⁶ L'infrastructure réseau permet de centraliser les données d'une entité afin de renforcer et simplifier leur échange sécurisé et la communication entre agents.

⁵⁷ Un *cloud* est un ensemble de matériels, de raccordements réseau et de logiciels distants fournissant des services qu'individus et collectivités peuvent exploiter où qu'ils se trouvent.

⁵⁸ Au MAA, tous les agents de l'encadrement se sont vu attribuer une licence pour l'utilisation de l'outil de visioconférence (webex) au coût de 440 € / agent pour une durée de 30 mois. Cette licence permet l'organisation de réunions. Tous les agents peuvent participer sans licence aux visioconférences organisées.

Tableau n° 2 : utilisation du fonds SNAP (début 2022)

Thématiques	Montants accordés	Nombre de projets
Augmentation des débits réseau (SNAP 1)	34,9 M€	10
Authentification des agents avec Agentconnect (SNAP 2)	2,6 M€	17
Terminaux et infrastructures adapté au travail en mobilité (SNAP 3)	2,6 M€	4
Développement des outils de communication et collaboratifs (SNAP 4)	8,3 M€	16
Appropriation des méthodes de travail numériques (SNAP 5)	2,9 M€	18
Total	51,3 M€	65

Source : Cour des comptes d'après open data du ministère de la transformation et de la fonction publique

L'effort effectué concerne également les petits employeurs publics : dans la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (Rhône, 60 agents), le télétravail contraint a conduit la collectivité à se doter, en ponctionnant sur son budget, d'un nouveau réseau Internet haut débit et à renouveler son serveur informatique. En parallèle, la sécurité informatique a été renforcée avec le déménagement du serveur de secours.

La mise à niveau n'est pas seulement d'ordre capacitaire : l'Anssi⁵⁹ considère que le télétravail accélère l'obsolescence des systèmes d'information (SI) basé sur une protection périmétrique (c'est-à-dire configurée pour empêcher les intrusions), ce qui implique de revoir également leur conception (une protection informatique élevée rend difficile la connexion, aussi il importe de la fixer au niveau idoine). Sur ce sujet, la Dinum estime que la crise sanitaire a beaucoup accéléré le découplage des réseaux informatiques ministériels, les paramétrages ayant été modifiés pour rendre les réseaux ministériels moins étanches les uns par rapport aux autres, soit par abaissement des exigences de sécurité, soit par amélioration des réseaux.

⁵⁹ Agence nationale de sécurité des systèmes d'information

Pour autant, malgré ces progrès, la question de la tenue des visioconférences, consubstantielle à la pratique du télétravail, demeure un sujet de crispation. Alors que la Dinum et l'Anssi ont pu rappeler que les solutions de visioconférence soumises au *Cloud Act*⁶⁰ n'offraient qu'une garantie limitée de confidentialité, et qu'elles étaient en outre particulièrement vulnérables, les administrations ont chacune retenu des solutions différentes, rendant parfois complexe la simple tenue d'une visioconférence entre services.

Ce point est particulièrement signalé par les préfetures et les directions départementale des territoires (DDT). La DDT de la Nièvre a ainsi indiqué que le matériel fourni par l'administration pouvait rendre impossible la participation à des visioconférences, les ordinateurs des agents n'étant pas configurés de manière idoine. Les abonnements à un téléphone mobile, pour ceux qui en disposaient, ne permettaient pas de suivre une visioconférence de plus d'une heure, contraignant les agents à utiliser leur matériel et abonnement personnels.

L'État met à la disposition de tous ses agents des services de webconférence interministériels souverains et partagés, tel que « Webconf au sein de l'État »⁶¹ et « Webinaire au sein de l'État ». Ils sont cependant peu connus des services et des agents⁶² et, bien qu'en progrès, leurs fonctionnalités demeurent en deçà de celles des produits parfois gratuits accessibles au grand public.

Pour remédier à cette situation, il importe de promouvoir la diffusion la plus large d'un outil de visioconférence souverain utilisable par l'ensemble des services de l'État et offrant un confort d'utilisation équivalent aux outils accessibles au grand public actuellement utilisés. Un tel outil offrirait le niveau de sécurité requis tout en permettant quelques économies (*a minima* de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros, selon un chiffrage de la Dinum) du fait de l'interruption des abonnements aux solutions commerciales disponibles (essentiellement américaines).

⁶⁰ Le *Cloud Act* permet aux agences de l'administration fédérale des États-Unis de saisir de façon confidentielle tout courrier électronique ou autres données numériques stockées sur des serveurs américains à l'étranger.

⁶¹ Ce service s'adresse d'abord aux agents des services de l'État, qui sont les seuls à pouvoir démarrer la webconférence. Néanmoins, des personnes n'ayant pas la qualité d'agent de l'État peuvent être associées à un salon de webconférence dès lors qu'elles sont invitées.

⁶² En juin 2021, 29 208 visioconférences *via* Webconf réunissant 93 493 participants ont cependant été tenues.

La place croissante de la visioconférence dans le fonctionnement des services nécessitera en outre des dépenses d'investissement importantes. Pour ce qui concerne l'administration centrale du MEFR, 1,5 M€ ont été dépensés pour équiper de nouvelles salles de réunions. Par ailleurs des dépenses doivent être réalisées à hauteur de 18,2 M€ pour assurer la reprise du câblage des sites de l'administration centrale (3,2 M€ pour la partie informatique et 15 M€ pour la partie immobilière).

Pour autant, l'Anssi considère qu'il ne faut pas surestimer le risque informatique spécifiquement lié au télétravail. En effet, le niveau de protection informatique d'un ordinateur portable configuré par l'employeur étant le même que celui d'un ordinateur fixe, il n'y a pas de corrélation positive observée entre la mise en place du télétravail et l'accroissement du risque informatique, dès lors que le recours à un ordinateur personnel reste prohibé. Sur ce point, le droit est en décalage avec la doctrine de l'Anssi, le décret du 11 février 2016⁶³ disposant que l'administration « *peut autoriser l'utilisation de l'équipement informatique personnel de l'agent* » lorsque celui-ci demande l'utilisation de jours flottants ou une autorisation temporaire de télétravail.

En pratique, le sujet de la sécurité informatique est moins une question d'ordre technique que d'autorisation d'utilisation accordée en fonction de la sensibilité des applications utilisées⁶⁴. Il s'agit alors pour l'employeur de trouver le bon équilibre entre le niveau de protection exigé et la nature de l'information traitée, dans un cadre où les agents manifestent par leurs pratiques une préférence pour le recours à des outils collaboratifs accessibles au grand public très simples d'utilisation et aux fonctionnalités étendues plutôt qu'à des outils sécurisés moins maniables et aux fonctionnalités limitées.

Ce sujet a fait l'objet d'un effort budgétaire particulier. France Relance comprend en effet un volet cybersécurité, piloté par l'Anssi. Celui-ci est doté d'une enveloppe de 136 M€ sur la période 2021-2022, avec pour répartition indicative initiale :

- 60 M€ au profit des collectivités territoriales, via les parcours de sécurisation, les appels à projets et le soutien à la création de centres d'alerte et de réaction aux attaques informatiques dans les territoires ;

⁶³ Cf. son art. 6.

⁶⁴ Il est à relever que la DGFIP a élargi la liste de ses applications accessibles à distance (au nombre de 330, soit 86 % des applications de la direction). Cette liste est régulièrement actualisée.

- 30 M€ au profit des ministères, établissements publics et organismes sous tutelle ministérielle, qui déploient des services directement au profit des citoyens ;
- 25 M€ au profit des établissements de santé ;
- 21 M€ pour le développement et le déploiement mutualisé des capacités nationales de cybersécurité.

B - La nécessité d'un effort de formation

Les employeurs publics ont immédiatement perçu l'enjeu que constitue la formation des agents et des managers aux nouveaux outils du télétravail ainsi qu'à la réalisation des tâches en télétravail. Leur attention à cette nécessité est d'autant plus forte que, durant le premier confinement, le déploiement du télétravail a pu se révéler chaotique, faute de préparation préalable. À cet égard, l'accord du 13 juillet 2021⁶⁵ rappelle que « *la formation à l'impact du télétravail des encadrants et des agents télétravailleurs et non télétravailleurs doit être garantie* ».

Si, comme pour les dépenses informatiques, il n'est pas possible de mesurer précisément les dépenses engagées pour former les agents au télétravail, les données recueillies auprès des employeurs interrogés témoignent de l'appropriation de cette question.

Ainsi, dans la FPE, pour ce qui concerne le MEFR, un document-cadre, établi en décembre 2020, a prévu la réalisation d'un plan d'accompagnement au développement du télétravail autour de six chantiers dont la formation des managers et des agents. Conformément à cette orientation, la DGFIP s'est fixée pour objectif, en mai 2021, de former 5 000 cadres-encadrants en 2022 et la DGDDI a développé un programme de formation interne sur le management du travail hybride pour l'ensemble des encadrants des télétravailleurs.

Au MEJSESR, le plan annuel de formation de l'administration centrale 2021-2022 propose deux actions de formation relatives au télétravail et à l'encadrement du travail à distance. L'accompagnement des managers a fait l'objet d'un renforcement notamment dans le champ de l'animation d'équipe en mode hybride et dans celui du partage de bonnes pratiques.

⁶⁵ Cf. son article 7.

Les services déconcentrés de l'État se sont, quant à eux, appuyés sur les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines pour former leurs agents. Ainsi, au MINT, les agents ont pu s'inscrire à des formations sur le télétravail traitant du cadre législatif, des procédures et modalités de sa mise en place, ou encore du management à distance. Le rectorat de l'académie de Nantes a renforcé sa politique de formation pour prendre davantage en compte l'isolement et l'affaiblissement du collectif de travail constaté pendant les périodes de télétravail contraint et adapter son plan de formation en conséquence, en ciblant davantage le domaine de la sécurité et de la protection de la santé au travail. À court et moyen termes, les services souhaitent adapter les cahiers des charges des formations professionnelles pour intégrer les travaux en cours portant sur l'accompagnement des collectifs de travail (c'est le cas par exemple du rectorat de l'académie de Metz-Nancy).

Le dispositif de formation et d'accompagnement au MAA

Le MAA a mis en place des actions d'accompagnement et de formation des agents et des managers, en ciblant plus particulièrement les nouveaux encadrants et les primo-arrivants. Le dispositif de formation et d'accompagnement est complété par « *l'organisation d'espaces de discussion sur le travail afin d'échanger sur les modalités de travail en présentiel et en distanciel* ». Dans un proche avenir, le MAA souhaite poursuivre ses actions notamment dans le domaine de la prévention des risques pour les employeurs, avec la « *mise en place de formations des encadrants et des personnels au nouveau mode de travail hybride* ».

Pour ce qui est de la FPT, les modules de formation à destination des agents et des cadres-encadrants et consacrés dans un premier temps, exclusivement au télétravail, s'intègrent progressivement aux modules de formation au management (par exemple pour la Région Pays-de-la-Loire). La crise sanitaire et la pérennisation du télétravail ont aussi conduit le CNFPT⁶⁶ à adapter, dans un premier temps, son offre de formations essentiellement en la transformant pour la rendre accessible à distance, les dispositifs de formation réglementairement obligatoires étant priorités, afin de permettre aux agents et aux collectivités de respecter leurs obligations.

Dans un deuxième temps, des formations relatives aux conséquences du télétravail ont été mises en place, pour permettre aux agents et à leur encadrement d'adapter les modes de management et

⁶⁶ CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale.

d'organisation des services, et d'améliorer l'accompagnement du télétravailleur. Aujourd'hui, ces formations sont devenues systématiques, au même titre que la transformation numérique ou la transition écologique. Lorsque les collectivités se sont saisies plus directement des actions de formation, certaines, comme la communauté d'agglomération (CA) de Chaumont, ont souligné *« l'importance de développer des outils d'accompagnement à destination des encadrants afin de faciliter l'appropriation des techniques du management à distance, de former les agents au maniement des outils numériques et de travail collaboratif et d'instaurer un droit à la déconnexion »*.

D'une manière générale, les employeurs paraissent s'être saisis du levier de la formation professionnelle, la considérant comme une des conditions de réussite de la mise en œuvre du télétravail. Le responsable hiérarchique est ainsi renforcé dans son rôle d'accompagnement des transformations en cours, par sa capacité à donner du sens, à renforcer les interactions sociales dans une organisation de travail hybride tout en étant encouragé à la délégation (Cf. l'encadré ci-après).

Formations et outils d'accompagnement au télétravail

Lors de sa première réunion, le comité de suivi de l'accord du 13 juillet 2021 a consacré une partie de ses travaux au fonctionnement du collectif de travail, à l'évolution des pratiques managériales et aux formations et outils d'accompagnement.

Selon les données recueillies, tous les accords insistent sur les enjeux, objectifs et moyens visant à faire évoluer la culture managériale et le fonctionnement des organisations du travail. Les ministères ont conçu et développé des formations et des outils managériaux, complétés par des espaces de discussion dans une logique d'amélioration continue. La mise en œuvre de webinaires de sensibilisation obligatoires pour tous les managers, élaborés sur la base des retours d'expérience, comme au MTE, avec la possibilité de mobiliser un dispositif d'accompagnement collectif des équipes, complète ces dispositifs.

À terme, le comité de suivi envisage de recenser et mutualiser les outils développés (formations, espaces de discussion...), et de réaliser une synthèse des retours d'expérience pour valoriser et diffuser les enseignements et les bonnes pratiques.

Si les efforts de formation déployés par les employeurs sont indéniables et doivent être maintenus, il importe désormais d'en faire des bilans quantitatifs mais aussi qualitatifs, pour ajuster le nombre de formations requises et leur contenu.

C - Une réflexion inaboutie pour adapter l'immobilier public au développement du télétravail

Les marges de manœuvre immobilières des employeurs publics sont contraintes par le fait que l'accord du 13 juillet 2021 tend à garantir à l'agent le maintien de son poste de travail⁶⁷. Outre l'aspect juridique, de nombreux employeurs publics rencontrés dans le cadre de l'enquête font état de la faible acceptabilité sociale d'un lien trop marqué entre télétravail et rationalisation des surfaces occupées, dans un contexte où coexistent de nombreux chantiers de transformation des administrations.

Cela étant posé, le télétravail est susceptible d'engendrer une double réflexion, la première sur les pratiques d'occupation des locaux des employeurs publics (1), la seconde sur le recours à des tiers-lieux, dont le développement récent est intrinsèquement lié au travail à distance (2). Selon les données recueillies par la DGAFP dans le cadre du comité de suivi de l'accord précité, si tous les accords de télétravail signés proposent la possibilité de travailler dans des tiers-lieux, seuls quelques accords évoquent la prise en compte du télétravail dans les projets d'aménagement des espaces de travail, indiquant par là-même qu'une des thématiques est plus consensuelle que l'autre.

1 - Ajuster l'usage des locaux administratifs à la pratique du télétravail

La pratique du télétravail rend plus prégnante la question de l'utilisation et du coût de l'immobilier. En effet, si un agent à temps plein n'occupe qu'à 58 % son bureau⁶⁸ (à raison d'environ 210 jours de travail annuel), cette occupation tombe à 46 % pour un agent en télétravail un jour par semaine et à moins de 35 % pour un agent en télétravail deux jours par semaine. Dès lors, à pratique d'occupation inchangée, cette situation surenchérit les charges immobilières sans gains pour l'employeur.

Dans le secteur privé, le lien a été fréquemment établi entre mise en œuvre du télétravail à grande échelle et réduction des surfaces de bureaux (une partie de la baisse des charges liées à l'immobilier ou du produit des cessions finançant le réaménagement des locaux pour les adapter à la

⁶⁷ Cf. son article 1^{er} : « *L'employeur garantit les conditions du retour de l'agent en télétravail sur son poste de travail (...).* ». Se pose cependant la question de savoir si le terme « poste de travail » utilisé dans l'accord est synonyme du « bureau physique » occupé par l'agent.

⁶⁸ Calculé en heures, ce taux d'occupation est encore plus faible.

pratique du télétravail). Le lien a aussi été établi avec le recours au *flex office*⁶⁹, en posant le constat que si l'entreprise concède de la flexibilité au salarié *via* le télétravail, ce dernier doit en concéder à son employeur *via* le *flex office*⁷⁰. Cette flexibilité est d'autant plus efficace qu'elle s'accompagne du déploiement d'outils de gestion des flux des salariés, mais aussi d'un réaménagement qualitatif des espaces de travail conservés sur site.

En 2020, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a publié un rapport⁷¹ tirant les conséquences du télétravail et, plus largement, de l'évolution des modalités d'organisation du travail (voir encadré ci-après). Ce rapport recommande non pas de réduire les surfaces mais de les adapter en fonction des besoins, ce qui implique de garantir la réversibilité des usages. Ce principe socle du télétravail commande de ne pas concevoir des locaux qui figeraient un niveau de pratique du télétravail, freinant tout retour en arrière.

Au cas particulier du télétravail, même si ses réflexions évoluent, la DIE préconise avant tout d'affecter moins de surfaces aux postes de travail individuels au profit des espaces de travail collectifs, s'écartant ainsi, pour partie, de la solution retenue dans le secteur privé, reposant sur une diminution des surfaces occupées. Se pose cependant la question du potentiel d'adaptation des locaux administratifs dont beaucoup sont anciens, voire classés. En outre, les investissements à réaliser sont importants alors même que les gains du télétravail ne sont pas encore clairement démontrés et que sa pérennisation est à confirmer, au moins chez certains employeurs publics.

La DIE concrétise cette doctrine en finançant, dans le cadre du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*⁷², plusieurs rénovations de cités administratives qui s'inscrivent dans cette perspective (celles de Lille, Lyon et Nancy, par exemple).

⁶⁹ Le *flex office*, ou bureau flexible, désigne l'absence de poste de travail attribué et de bureaux fermés. Dans une organisation en *flex office*, les locaux de l'employeur proposent différents espaces de travail, permettant aux collaborateurs de s'installer en fonction de leurs besoins.

⁷⁰ Selon certains interlocuteurs rencontrés le *share office* (un même bureau partagé par plusieurs agents en fonction de leur moment de présence) pourrait être socialement plus acceptable dans la fonction publique.

⁷¹ Cf. *L'immobilier public de demain*, DGFIP, DIE, octobre 2020.

⁷² Créé en 2018 et porté par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), ce programme a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier de l'État. Doté à sa création d'une enveloppe pluriannuelle de crédits limitative de 1 Md€, il permet de financer intégralement les coûts des études techniques, des opérations de restructuration immobilière, d'acquisition ou de construction de bâtiments neufs, ainsi que des travaux lourds relevant du propriétaire.

L'approche des employeurs publics hospitaliers et territoriaux rencontrés est globalement prudente en la matière. La FHF considère que, à l'exception des trois plus gros établissements⁷³ qui disposent de véritables sièges administratifs, les hôpitaux n'ont pas la possibilité d'économiser des surfaces. L'association France Urbaine, qui représente les grandes collectivités du bloc communal, estime que, même si elle n'est pas en mesure de le déterminer, le seuil de jours télétravaillés à partir duquel il pourrait être envisagé de réorganiser l'utilisation des surfaces n'est vraisemblablement pas atteint, en l'état des quotités de télétravail qu'elle relève chez ses membres. Pour l'association Régions de France, les gains de surface n'ont jamais été une clé de mise en œuvre du télétravail, même si la région Île-de-France constitue un cas probant dans la sphère publique d'intrication entre le développement du télétravail et la rationalisation de l'occupation immobilière (voir l'encadré ci-après).

Le cas de la région Île-de-France⁷⁴

Dans le cadre de sa politique « d'administration libérée », la région a mis en place le télétravail et des bureaux non attribués. Le contexte du début d'année 2018 ayant été caractérisé par le déménagement d'une partie des services à Saint-Ouen, des intempéries (épisodes neigeux rapprochés et intenses) et des grèves de transports, le télétravail a été généralisé le 1^{er} janvier 2018 à l'ensemble des postes identifiés comme compatibles avec ce type d'organisation, soit 80 % des agents du siège. Ainsi, au 31 août 2018, il concernait 1 053 agents sur 1 600.

Par ailleurs, la région propose à ses agents d'exercer leur activité dans des tiers-lieux, localisables depuis une application mobile et auxquels ils accèdent grâce à des jetons de réservation. À cette fin, la Région a passé un marché en avril 2018 d'un montant estimé à 268 000 € / an maximum.

Les bureaux non attribués ne concernent, pour l'instant, que les agents du siège volontaires, soit 13 % des effectifs, mais la Région souhaite étendre cette pratique.

⁷³ Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), Hospices civils de Lyon (HCL) et Assistance publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM).

⁷⁴ Cf. Chambre régionale des comptes Ile-de-France, *Région Île-de-France, Exercices 2014 et suivants, rapport d'observations définitives*, septembre 2019.

Au regard de ces éléments, ce sont donc essentiellement les services de l'État qui sont concernés par cette question. Les régions et les départements le sont dans une moindre mesure. Dès lors, les administrations centrales de l'État commencent à initier des dynamiques dans lesquelles le télétravail s'insère dans leurs stratégies immobilières respectives.

Au MAA, la densification des surfaces, qui est au cœur du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (2019-2023) de l'administration centrale⁷⁵, entraînera la libération d'un bâtiment trop grand et la réhabilitation d'un autre. Selon le ministère, le télétravail facilite la conciliation de la densification avec les enjeux de qualité de vie au travail.

Au MEJSESR, l'impact de la mise en œuvre du télétravail sur l'immobilier de l'administration centrale « *est nul à court terme* ». Il est néanmoins pris en compte dans sa stratégie immobilière, que ce soit dans le cadre de la densification en cours d'un site ou du regroupement de trois sites sur un nouveau site unique. À l'horizon 2025, les surfaces de bureaux devraient diminuer de 5 200 m² et l'atteinte de cette cible sera facilitée par le télétravail. Par ailleurs, le nouveau site unique permettra d'initier « l'immobilier public de demain », en réduisant le nombre de bureaux individuels au bénéfice de bureaux partagés et en offrant aux agents des lieux de convivialité, des bureaux en *flex office*, des salles de réunion modulables, des amphithéâtres, etc.

Au sein du MEFR, la DIE a engagé un réaménagement visant à la fois à réunir géographiquement l'ensemble de ses équipes et tirer les conséquences concrètes des constats et besoins révélés par le recours au télétravail. Pour la conception des nouveaux espaces, la réflexion s'est appuyée sur les usages constatés s'agissant du taux de télétravail⁷⁶, de la fréquence des réunions selon les personnes et les équipes, de la proportion de travail individuel concentré, etc. Dans le prolongement de cette initiative, le secrétariat général du MEFR prévoit de lancer une démarche expérimentale de réaménagement d'espaces d'une direction ou d'un service d'administration centrale. Le MEFR considère que ces projets pilotes devraient permettre de réaliser fin 2022 un retour d'expérience sur les gains possibles de surfaces mais aussi les modalités de prise en compte des nouveaux modes de travail.

⁷⁵ Validé le 30 juillet 2021.

⁷⁶ La DIE a fixé pour règle que les agents télétravaillant au moins deux jours par semaine ne bénéficient plus d'un poste de travail individuel attribué.

Enfin, depuis septembre 2021, la Dinum a mis en place le *flex office* pour la plupart de ses 200 agents⁷⁷ (par ailleurs tous en télétravail). Les agents se sont facilement appropriés l'application de réservation de bureaux, dont la mise en place a rendu cette réforme possible. Cependant la Dinum n'a pas pu établir un premier bilan de sa nouvelle organisation, le contexte sanitaire ayant conduit à ce que les agents travaillent surtout à leur domicile sur la période concernée.

Dans les services déconcentrés, la dynamique de révision des usages apparaît moins avancée. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP), qui suit ce sujet, reconnaît en effet que les exemples de gains de surfaces liés au télétravail et de *flex office* sont peu nombreux. Elle mentionne néanmoins le cas du Pôle Viotte, à Besançon, qui accueille 800 agents issus de plusieurs administrations déconcentrées.

La révision des usages de l'immobilier n'en est, au plus, qu'aux prémices. Au sein de la préfecture du Jura, « *chaque agent conserve son bureau ; même en télétravail* ». La préfecture de la Haute-Savoie reconnaît que la question des locaux s'impose aux employeurs, mais elle lui paraît prématurée. Il lui semble en outre que ses propres locaux ont une configuration *a priori* inadaptée pour être réagencés. La préfecture de l'Hérault considère que la réflexion sur les gains immobiliers, et son acceptation par les personnels, qui pourrait passer, par exemple, par le renoncement au bureau individuel et / ou attribué, est à ouvrir.

Si le rectorat de l'académie de Metz-Nancy s'interroge sur la configuration de ses espaces de travail, à la DGFIP, où le potentiel de rationalisation des surfaces de bureaux en lien avec le télétravail est *a priori* important, les agents en télétravail conservent leurs bureaux. Le département de la Creuse s'est, quant à lui, interdit tout gain de surface. En effet le maintien du bureau du télétravailleur est un droit garanti dans sa charte du télétravail⁷⁸. Cet exemple traduit les hésitations des employeurs publics sur cette question.

Compte tenu de la sensibilité de sujet pour les organisations syndicales et les agents, certains employeurs publics attendent l'opportunité d'un projet immobilier d'ampleur pour y insérer le sujet de la révision de l'usage des locaux⁷⁹.

⁷⁷ Pour des raisons de sécurité ou de confidentialité des sujets traités, certains agents ne sont pas en *flex office*.

⁷⁸ L'agent conserve son poste de travail dans sa résidence administrative principale.

⁷⁹ Le bilan coût-avantage d'une réorganisation des locaux induisant des formes de *flex office* est plutôt négatif.

La DDT de la Haute-Garonne indique ainsi que « *l'intégration du sujet « télétravail » dans la réflexion sur la future cité administrative de Toulouse a permis de « dédramatiser » le flex office* ». Dans le même ordre d'idées, le rectorat de l'académie de Metz-Nancy indique que « *la mise en place du télétravail a (...) permis d'optimiser à la marge certaines implantations dans l'attente du déménagement et du regroupement des services du rectorat à horizon 2022.* ». Dans le cadre d'un projet de regroupement de 1 000 agents sur un même site, le département du Val-de-Marne étudie l'impact du télétravail sur l'organisation des espaces de travail et envisage un diptyque « *moins de bureaux individuels, plus de bureaux collectifs* ». Le département estime ces derniers « *supportables* » dès lors que l'agent est moins présent au bureau.

Au CNED, la mise en œuvre du télétravail depuis 2019 n'a pas eu jusqu'à présent d'impact immobilier. Cet impact sera pris en compte dans les opérations de rationalisation des surfaces occupées dans le cadre des projets de mutualisation bâimentaire avec un autre opérateur / service de l'État. En parallèle, avec l'ouverture du télétravail à trois jours depuis septembre 2021, une réflexion sur les espaces de travail sera menée en 2022.

Pôle emploi rappelle que de nombreux paramètres sont à prendre en compte pour envisager des gains immobiliers en lien avec le télétravail. L'opérateur constate par ailleurs qu'étant très majoritairement locataire de ses bâtiments, toute dynamique d'optimisation des surfaces est corrélée à l'arrivée à échéance des baux correspondants. Sur ce point, l'association France urbaine constate que la rigidité du droit actuel des prises à bail peut constituer un frein aux réorganisations immobilières qu'emporte potentiellement le télétravail.

Si l'ampleur limitée du télétravail à ses débuts n'imposait pas de réflexion particulière sur la stratégie immobilière de chacun des employeurs publics, le développement continu de cette pratique (indépendamment de la crise sanitaire) rend désormais la question incontournable. Pour éviter toute crispation sur le sujet, il importe de faire converger stratégie immobilière et dialogue social⁸⁰.

En tout état de cause, la Cour considère que la question du maintien d'un poste de travail fixe devrait être posée pour les agents qui passent plus de 50 % de leur temps de travail hebdomadaire en télétravail ou dont la quotité de télétravail retenue pour le service est de trois jours.

⁸⁰ L'article 2 de l'accord du 13 juillet 2021 prévoit ainsi que « *l'impact éventuel du télétravail sur l'organisation et l'aménagement des locaux doit recueillir l'avis préalable des instances de dialogue social compétentes* ».

2 - Expertiser l'intérêt d'un recours accru aux tiers-lieux

L'accord du 13 juillet 2021 promeut le recours aux tiers-lieux⁸¹ publics ou associatifs⁸² notamment parce qu'il permet aux agents dont le domicile n'offre pas des conditions optimales de télétravail d'en bénéficier. Sous cet angle, le recours à ces sites relève avant tout d'une logique d'équité. Or, le recours aux tiers-lieux administratifs permet aussi le télétravail d'agents en principe non éligibles pour des raisons de confidentialité et de sécurité, notamment ceux utilisant des applications informatiques déclarées incompatibles avec le télétravail⁸³, là encore dans un souci d'équité mais aussi d'attractivité de certaines fonctions. Enfin, la pratique du télétravail depuis un espace de travail partagé pourrait contribuer à améliorer la productivité des télétravailleurs, par rapport à une situation de travail à domicile, en garantissant de bonnes conditions matérielles de travail et en favorisant les interactions professionnelles en dehors du lieu de travail habituel⁸⁴.

Dans un contexte où seules quelques initiatives locales d'ampleur assez limitée ont été prises (la DGFIP, par exemple, dispose pour ses 100 000 agents de 10 tiers-lieux représentant une centaine de postes de travail), la DIE promeut le recours aux tiers-lieux administratifs, tout en relevant que la réflexion doit être approfondie en termes de besoins, de localisation, de sécurité, de financement et de gestion.

Elle identifie des opportunités d'usage de surfaces libérées, notamment dans les préfectures et les DDFiP⁸⁵ (voir l'encadré ci-après, qui en présente un exemple concret), pour créer des tiers-lieux administratifs. Elle souligne toutefois les difficultés de mise en œuvre des projets correspondants, tenant à la sécurité physique de l'accès, à la sécurisation des réseaux, à la problématique du remboursement de l'usage de ministère à ministère, etc.

⁸¹ Il n'existe pas de définition légale des tiers-lieux. Il semble que l'accord désigne en fait les espaces de *coworking* (qui permettent de travailler dans un lieu qui n'est ni le lieu de travail principal, ni le domicile) plutôt que les tiers-lieux *stricto sensu* (dont la vocation principale est de faciliter les rencontres et les échanges entre plusieurs acteurs d'un territoire).

⁸² Cf. art. 3.

⁸³ Cas fréquent au MINT, par exemple.

⁸⁴ Cf. *Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ?* Cyprien Batut, Youri Tabet, Trésor-Eco n° 270, novembre 2020.

⁸⁵ Directions départementales des finances publiques.

Le tiers-lieu administratif de la sous-préfecture de Muret⁸⁶

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan préfectures nouvelle génération (PPNG), la sous-préfecture de Muret disposait de locaux vacants. En 2017, la décision a été prise de proposer à titre expérimental la création d'un espace de *coworking*, ayant une capacité d'accueil de 30 agents par semaine⁸⁷. L'expérimentation a débuté en mars 2019 avec cinq agents. Malgré l'intérêt manifesté, le nombre d'agents volontaires s'est raréfié, ce désintérêt pouvant s'expliquer par un déficit de communication autour de l'existence du site, des freins identifiés liés à la sécurité informatique et les difficultés d'accès à certaines applications nationales en mode télétravail⁸⁸. Ces difficultés n'ont trouvé de solution technique qu'en 2020. En octobre 2020, cinq agents de préfecture fréquentaient l'espace de *coworking*. Le contexte de crise sanitaire, l'élargissement du nombre d'agents équipés d'ordinateurs portables qui pouvaient être placés en télétravail pour faire face à la pandémie ont rendu moins intéressant le travail sur un tiers-lieu du fait des contraintes liées au respect des mesures barrières et au port du masque par rapport au domicile des agents.

Le secrétariat général du MEFR indique que le recensement des tiers-lieux à grande échelle reste à faire⁸⁹, sur des sites du MEFR ou privés, validant de ce fait la pertinence de la démarche⁹⁰. D'autres interlocuteurs rencontrés s'avèrent plus dubitatifs. Pour la DGCL⁹¹, dans le secteur public local, l'utilisation de tiers-lieux pourrait se heurter à une culture professionnelle publique encore marquée par l'occupation d'un bureau individuel. Pour ce qui le concerne, le département du Val-de-Marne estime que la question des tiers-lieux est un sujet « *étape 2* » du télétravail, la collectivité devant d'abord vérifier que le télétravail à domicile fonctionne et n'entraîne pas une baisse de la qualité du service, avant d'envisager d'y recourir.

La FHF observe pour sa part que le recours aux tiers-lieux « *ne semble pas crédible* » dans le monde hospitalier.

⁸⁶ Cf. rapport de l'Inspection générale de l'administration, *Bilan et perspective de l'organisation du télétravail au ministère de l'intérieur* (janvier 2021).

⁸⁷ Sur la base d'un jour de présence par semaine et par agent.

⁸⁸ Ainsi, des agents du CERT (permis de conduire) de la préfecture et du bureau du budget utilisant CHORUS, n'avaient pu, jusqu'au premier confinement, obtenir la possibilité de télétravailler depuis l'espace de *coworking*.

⁸⁹ Il est d'ailleurs prévu dans son accord sur le télétravail.

⁹⁰ À rebours de la position du secrétariat général, l'Insee privilégie, à ce stade, le télétravail à domicile et ne souhaite pas recourir au *coworking*.

⁹¹ Direction générale des collectivités locales.

Les initiatives les plus récentes, identifiées dans le cadre de l'enquête, sont d'ampleur limitée. Elles illustrent un sujet qui relève encore de l'accessoire. Ainsi, lors de la réunion du comité d'orientation stratégique interministériel du numérique du 28 mai 2020, les ministères des armées et de la justice ont signifié leur intérêt à participer à une expérimentation visant à proposer des tiers-lieux publics aux agents. Le ministère des armées a ouvert deux tiers-lieux (15 places), le ministère de la justice six (30 places). Par la suite, la préfecture de la région Île-de-France a ouvert un tiers-lieu (5 places). 33 agents de la DITP et de la Dinum (la crise sanitaire ayant empêché les agents des ministères des armées et de la justice de s'y associer) ont participé à l'expérimentation, qui a dû s'interrompre du fait du second confinement. Il en est ressorti que les contraintes d'accès, le manque d'équipements et la connectivité Internet ont été les principales difficultés rencontrées par les agents. Le département de la Haute-Saône, qui comptait 198 télétravailleurs fin 2021, a, pour sa part, retenu un site d'expérimentation d'espaces de cotravail de quatre places (un bureau à deux et deux bureaux individuels), et une salle de réunion, pour un coût annuel de l'ordre de 14 000 €, dont la place dans le fonctionnement du télétravail sera par nature très limitée.

Dans le cas d'employeurs ayant une expérience plus ancienne du recours à des tiers-lieux, il semble que les agents les investissent peu, si l'on se réfère à deux exemples relevés par la Cour. Avant la crise sanitaire, si 25 agents de la région des Hauts-de-France se rendaient sur des tiers-lieux⁹², ce nombre est descendu à neuf durant la crise sanitaire, sur un total de 1 800 agents en télétravail. Le rectorat de l'académie de Metz-Nancy met, depuis 2018, à disposition de ses agents télétravailleurs quatre télécentres implantés dans chacune des quatre directions des services départementaux de l'académie. Fin 2020, seul un agent sur les 45 en télétravail utilisait cette facilité.

Ces exemples n'ont pas nécessairement valeur représentative. Ils pourraient cependant indiquer que les tiers-lieux ne répondent pas à un besoin important des agents⁹³, alors même qu'ils présentent un coût supplémentaire pour l'employeur par rapport au télétravail à domicile, sans que leur plus-value globale pour l'employeur public soit certaine⁹⁴. Au-delà, pour des raisons de compatibilité des réseaux informatiques, les tiers-

⁹² Sur un total de 553 agents en télétravail.

⁹³ Il faut, à tout le moins, que les tiers-lieux apportent une plus-value aux agents par rapport à leur domicile pour justifier un déplacement.

⁹⁴ Étant entendu que le développement des tiers-lieux administratifs ne doit pas devenir une alternative à une cession pour lutter contre la sous-optimisation des locaux.

lieux associent rarement plusieurs administrations, ce qui limite leur intérêt. La préfecture d'Île-de-France a cependant ouvert, en octobre 2021, le premier tiers-lieu de *coworking* inter-versants de la fonction publique : l'Espace de travail des agents publics (ETAP)⁹⁵ dont le taux d'occupation est annoncé à 90 %. Il restera à constater *ex post* si ce tiers-lieu est atypique ou précurseur.

Par conséquent, un complément d'analyse est à réaliser pour identifier les critères à prendre en compte pour décider de recourir à un tiers-lieu administratif⁹⁶.

II - Une pratique collective et individuelle à mieux encadrer

En 2020 et 2021, l'enjeu pour les employeurs publics a été, d'une part, de doter les agents des outils informatiques de télétravail, d'autre part, de former les agents et les managers. Désormais, un ancrage réussi du télétravail dans la fonction publique voulu par les pouvoirs publics, nécessite de faire en sorte que celui-ci ne dégrade pas l'organisation du service (A), n'engendre pas les risques psychosociaux (RPS) qui lui sont spécifiques (B) et soit effectué au domicile de l'agent en respectant les impératifs posés par la réglementation (C).

A - Préserver la bonne organisation du service dans la mise en œuvre du télétravail

L'un des points d'attention rémanents des employeurs publics, comme des organisations syndicales, concerne le maintien du collectif de travail et d'une organisation efficace du service, auquel le télétravail peut porter atteinte sous deux angles. Relevant du point de vue de l'agent d'une approche individuelle, il pourrait tout d'abord dégrader l'organisation des services (1). Le télétravail est également susceptible de créer un clivage entre télétravailleurs et non télétravailleurs et ce d'autant plus avec l'instauration, suite à l'accord du 13 juillet 2021, d'une indemnité de télétravail (2).

⁹⁵ Les préfectures de l'Essonne et du Val-de-Marne développent chacune actuellement un projet ETAP.

⁹⁶ À cet égard, un cadre du MEFR a été missionné, au printemps 2022, pour définir une méthode interministérielle d'analyse des besoins en matière de tiers-lieux et pour en optimiser l'offre en termes d'espaces et de services.

1 - Le contingentement de la quotité de travail comme outil de régulation de l'impact du télétravail sur l'organisation du service

Du fait de la montée en charge précipitée du télétravail, les employeurs publics préservent le collectif de travail et l'organisation du service essentiellement en contingentant le volume de télétravail accordé. Cette régulation passe moins par la limitation du nombre de télétravailleurs (là où le télétravail est possible) que par celle de la quotité des jours télétravaillés. Les données recueillies par la Cour montrent ainsi que de nombreux employeurs publics optent pour une quotité maximale de télétravail inférieur au plafond réglementaire (de l'ordre d'un jour par semaine, deux au plus⁹⁷).

Selon l'Anact⁹⁸, c'est moins le nombre de jours télétravaillés qui dégrade le collectif de travail que les modalités de son animation. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence d'une appropriation complète du télétravail, son contingentement constitue l'outil le plus immédiatement utilisable.

La formule des « jours fixes » de télétravail permet à l'employeur d'assurer *ex ante* un nombre minimum d'agents présents sur site⁹⁹ voire un jour commun de présence obligatoire. Le département de Vaucluse impose par exemple une journée de coordination par service, où l'ensemble de l'équipe est réuni pour permettre la transmission des informations aux agents sur les dossiers en cours et renforcer la communauté de travail. Certains employeurs portent l'effort de régulation en interdisant les jours télétravaillés les lundis, mercredis (ce qui par ailleurs empêche la transformation d'un temps partiel en un temps télétravaillé) ou vendredis. L'utilisation des « jours flottants » oblige l'employeur à gérer de manière continue la question du maintien du collectif de travail. Cette difficulté est cependant atténuée par le fait que les agents bénéficiant de cette formule télétravaillent moins que les agents recourant à la formule des « jours fixes » (cf. chapitre I).

⁹⁷ Cf. *l'Enquête sur le futur du travail* – 2^{ème} édition (2022), publiée par l'ANDRH. Dans l'entreprise, sur la période 2022-2025, le télétravail se stabiliserait autour de deux jours par semaine, 1 % des entreprises envisageant d'être en télétravail à 100 %.

⁹⁸ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

⁹⁹ Il s'agit essentiellement d'éviter une trop forte concentration d'absences sur un même jour et par conséquent, de limiter le risque de report de charges sur les agents présents, d'autant plus mal vécu qu'ils seraient en nombre restreint.

La Cour considère ces arbitrages justifiés par la connaissance pratique encore assez limitée du télétravail par les employeurs publics et face à la rapidité du mouvement qu'il leur a été demandé d'accompagner.

Pour autant la crise sanitaire et les recommandations de télétravailler au moins trois jours voire plus ont pu instiller chez une partie des agents (notamment ceux subissant des temps de trajet particulièrement longs) un intérêt fort pour les quotités de télétravail élevées (*i.e.* trois jours de télétravail hebdomadaire¹⁰⁰). En outre, la quotité de jours télétravaillables est un facteur d'attractivité des postes proposés. Dans cette perspective, les employeurs publics devront élaborer les outils de management et une organisation du travail rendant compatible une hausse éventuelle des quotités de télétravail accordées avec l'intérêt du service. À cet égard, dès lors que les employeurs interrogés déclarent ne pas avoir mis en place d'outils de contrôle, le passage au management par objectifs, souvent évoqué, ne saurait constituer à lui seul le mode de vérification du travail réalisé.

Compte tenu de la spécificité du télétravail trois jours par semaine, qui conduit l'agent à travailler davantage à son domicile que sur site (occurrence minoritaire dans le monde de l'entreprise mais qui y concerne cependant 23 % des télétravailleurs¹⁰¹), il serait utile que les employeurs en évaluent les conséquences sur l'organisation de leurs services et qu'un bilan global en soit dressé par le comité de suivi de l'accord du 13 juillet 2021.

2 - Contenir le clivage entre télétravailleurs et non télétravailleurs

La prévention de l'apparition d'un clivage entre télétravailleurs et non télétravailleurs suscite une certaine vigilance des employeurs. Cette préoccupation a été renforcée par l'instauration, par l'accord du 13 juillet 2021, puis la mise en œuvre pratique, par le décret 26 août 2021¹⁰², de l'indemnisation forfaitaire du télétravail à hauteur de 2,50 € par jour de télétravail, dans la limite d'un plafond annuel de 220 €¹⁰³ (dont la liquidation s'avère complexe alors même que les montants en cause sont faibles). Si cette indemnisation est obligatoire dans la FPE et la FPH, elle demeure facultative dans la FPT en application du principe de libre administration des collectivités.

¹⁰⁰ À titre d'exemple, 18 % des agents de l'administration centrale des MSS télétravaillent d'ores et déjà trois jours ou plus par semaine.

¹⁰¹ Cf. l'enquête précitée de l'ANDRH.

¹⁰² Cf. le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats et l'arrêté d'application du même jour.

¹⁰³ Cf. l'arrêté du 26 août 2021 pris pour l'application du décret du 26 août 2021.

Le débat sur la compensation des frais engagés par l'agent territorial en télétravail, par le canal d'une indemnité, ne fait pas consensus parmi leurs employeurs, d'autant qu'aucune étude n'a évalué la réalité des coûts effectivement supportés par le télétravailleur. Parmi les collectivités interrogées dans le cadre de l'enquête ayant mis en place le télétravail, un tiers d'entre elles verse une indemnité. Le département de la Creuse, par exemple, explicite son refus par le fait que le télétravail « *est mis en place à la demande de l'agent qui est par ailleurs susceptible de réaliser des économies à ce titre* », alors que « *les coûts induits sont majoritairement supportés par la collectivité* ». Cette position est celle de 27 % des collectivités interrogées. 40 % d'entre-elles ont repoussé la décision d'attribution de cette indemnité à des débats ou études à venir.

Les organisations syndicales, sont, elles aussi, partagées : tout en jugeant majoritairement l'indemnité insuffisante, il leur apparaît qu'elle serait mal acceptée dans son principe par les agents insusceptibles de télétravailler, notamment ceux de la catégorie C. Ce ressentiment serait d'autant plus fort que le télétravail est souvent perçu comme une pratique réservée aux cadres administratifs.

Les données recueillies nuancent toutefois cette perception, au moins pour ce qui concerne la FPE : si le taux des agents de catégorie C en télétravail est plus faible que celui des agents de catégorie A et B, il n'est désormais plus marginal. À titre d'exemple, les taux de télétravailleurs parmi les agents des catégories A, B et C de l'administration centrale du MEFR sont respectivement de 65,4 %, 57,8 % et 29 %.

Le clivage principal se situe bien davantage entre les agents affectés sur des fonctions administratives et les autres (Cf. chapitre 1). Aussi, le télétravail en établissement hospitalier a pu, par exemple, conduire les directions à constater un accroissement du sentiment d'inégalité de traitement entre les personnels administratifs et les équipes soignantes qui ne peuvent y avoir recours, conduisant des médecins à demander à télétravailler dans le cadre de prescriptions à distance.

Certains employeurs s'efforcent d'élargir le télétravail à des agents dont les fonctions s'y prêtent *a priori* peu. La région Île-de-France propose ainsi aux chefs de cuisine trois jours de télétravail par an pour passer les commandes, et un jour par mois à tout agent d'accueil pour des activités de standard téléphonique. Toutefois, ces actions demeurent limitées par la nature de l'activité principale et le déploiement de possibilités limitées de télétravailler à des métiers qui ne s'y prêtent pas devrait rester minoritaire.

B - Prévenir les risques psychosociaux par la régulation des horaires de télétravail¹⁰⁴

En 2021, le Parlement européen¹⁰⁵ a demandé « à la Commission d'inclure le droit à la déconnexion dans sa nouvelle stratégie en matière de santé et de la sécurité au travail ». Il a en outre invité « les États membres à veiller à ce que les travailleurs qui invoquent leur droit à la déconnexion soient protégés contre le risque de représailles ou d'autres répercussions négatives et à ce qu'il existe des mécanismes permettant de traiter les plaintes ou les violations du droit à déconnexion ». Cet épisode témoigne de l'importance prise par le sujet du droit à la déconnexion.

Celui-ci fixe le principe qu'un salarié ou un agent est en droit de ne pas être connecté à ses outils numériques professionnels et donc de ne pas répondre à des sollicitations hors des horaires de travail. L'objectif du droit à la déconnexion est double. Il s'agit, d'une part, de tracer une frontière entre les temps professionnel et personnel, l'usage des outils numériques pouvant facilement conduire à en estomper la démarcation et, d'autre part, de prévenir les risques psychosociaux, en particulier de *burn out* résultant de l'incapacité ou de l'impossibilité pour le salarié ou l'agent de cesser son travail. Ces risques concernent tout autant les agents que les managers.

Le droit à la déconnexion est lié au premier chef à l'usage des outils numériques. Il présente toutefois un enjeu spécifique dans le cadre du télétravail, en particulier quand l'agent relève d'un régime de temps de travail dit « au forfait ».

Il n'existe pas de définition légale du droit à la déconnexion. Cependant, dans le secteur privé, le droit du travail¹⁰⁶ oblige les entreprises de plus de 50 salariés à entamer des négociations en vue de conclure un accord collectif d'entreprise sur le sujet. L'accord du 13 juillet 2021¹⁰⁷ consacre désormais pour la fonction publique le droit à la déconnexion qui doit faire l'objet d'un accord dans le cadre du dialogue social de proximité pour garantir son effectivité. Il recommande l'élaboration d'un plan d'action et prévoit un échange spécifique sur la charge de travail lors de l'entretien annuel d'évaluation. Cependant les modalités pratiques pour assurer l'effectivité de ce droit ne sont pas précisées.

¹⁰⁴ L'isolement, autre RPS fréquemment associé au télétravail, semble davantage relié au télétravail de crise qu'au télétravail de droit commun. Ce risque d'isolement peut cependant concerner les agents bénéficiant de trois jours de télétravail par semaine.

¹⁰⁵ Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 contenant des recommandations à la Commission sur le droit à la déconnexion (2019/2181(INL)).

¹⁰⁶ Cf. l'article L. 2242-17 du code du travail.

¹⁰⁷ Cf. son article 5.

Or, selon les données recueillies dans le cadre de l'enquête, si tous les employeurs publics reconnaissent l'importance du droit à la déconnexion, la plupart s'en tiennent à l'élaboration d'une charte dont le degré d'efficacité est par nature difficile à mesurer. Parmi les initiatives innovantes, l'Insee a mis en place un dispositif de fenêtre « *pop-up* » qui apparaît sur l'écran des agents à 19 heures 30 pour les inviter à se déconnecter¹⁰⁸. La pratique du courriel indiquant que le message envoyé au-delà d'un certain horaire n'appelle pas de réponse, se développe également. Aucune mesure coercitive (impossibilité d'accéder aux applications informatiques ou d'envoyer des courriels au-delà des horaires définis) n'a en revanche été relevée.

Il reste que l'effectivité du droit à la déconnexion ne repose pas seulement sur des solutions technologiques. Elle nécessite de revoir l'organisation du travail, dans un contexte de raccourcissement généralisé des délais de réponse attendue (en interne comme vis-à-vis des usagers).

L'importance de ce sujet commande d'aider les employeurs publics à renforcer l'effectivité du droit à la déconnexion. Le comité du suivi instauré par l'accord du 13 juillet 2021 pourrait être un vecteur efficace de recensement et de diffusion des meilleures pratiques en la matière.

C - Veiller aux conditions concrètes d'exercice du télétravail au domicile¹⁰⁹

L'article 6 du décret du 11 février 2016 dispose que « *les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation* ». En pratique, toutefois, le télétravail percute sur de nombreux plans la relation de travail traditionnelle entre l'employeur public et son agent. S'agissant des conditions concrètes d'exercice du télétravail au domicile, deux points émergent plus spécialement : le niveau de prise en charge par l'employeur de l'équipement nécessaire au télétravail (1), le risque particulier porté par les accidents du travail au domicile de l'agent en télétravail (2).

¹⁰⁸ Que l'agent soit en télétravail ou non.

¹⁰⁹ Le télétravail peut être organisé au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout lieu à usage professionnel (article 2 du décret du 11 février 2016).

1 - Le financement du poste de travail au domicile de l'agent : un arbitrage à faire par chaque employeur

Contrairement à ce qui prévaut pour le travail sur site, les conditions matérielles d'exercice du télétravail au domicile des agents sont souvent appréhendées *a minima* par les employeurs publics. Comme cela a été indiqué plus haut, leurs obligations sont pourtant les mêmes.

Le dispositif réglementaire porte une approche duale de cette question. D'une part, l'agent doit produire une attestation de conformité des installations de son domicile aux spécifications techniques de l'employeur¹¹⁰, afin de protéger ce dernier ; d'autre part l'employeur doit prendre en charge les coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment ceux des matériels, logiciels, abonnements et communications. Cette obligation s'étend aux coûts de maintenance¹¹¹. Ainsi, en pratique, malgré le principe énoncé par l'article 6 du décret du 11 février 2016, et contrairement au travail sur site, le télétravail engendre une forme de co-responsabilité de l'employeur et de l'agent sur la fonctionnalité du poste de travail au domicile de ce dernier.

En effet, à l'exception de l'agent en situation de handicap¹¹² (pour qui le télétravail peut être source d'inclusion), dont l'employeur doit effectuer les aménagements de postes nécessaires à la réalisation des tâches, ce dernier n'a pas d'obligation autre que la fourniture des équipements informatiques et téléphoniques à son agent, à qui il incombe d'aménager lui-même son poste de travail. Si l'accord du 13 juillet 2021 rappelle la possibilité pour l'employeur de prendre des initiatives pour améliorer l'ergonomie du poste de travail, il ne va pas au-delà.

Des constats effectués au cours de l'enquête de la Cour, il ressort que deux visions s'opposent parmi les employeurs : l'une rappelant que, le télétravail reposant sur le volontariat, l'employeur n'a pas à financer au-delà de ce que prévoit la réglementation ce qui reste une demande de l'agent ; l'autre qui souligne qu'une prise en compte insuffisante du coût du poste de travail à domicile revient à empêcher de télétravailler des agents qui ne disposent pas des conditions idoines, instaurant une rupture d'égalité.

¹¹⁰ Cf. l'art. 5 du décret du 11 février 2016.

¹¹¹ Cf. l'art. 7 du décret du 11 février 2016.

¹¹² Soit près de 256 000 agents (cf. le rapport d'activité et de gestion 2021 du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique).

Les éléments recueillis font apparaître que certains employeurs publics, comme Pôle Emploi, le MAA ou encore la commune de Chelles évoqués *supra*, fournissent un équipement informatique allant au-delà du minimum requis pour télétravailler. Cependant, sauf exceptions¹¹³, la plupart ne supportent pas sur leur budget les équipements de bureau (tel qu'un siège ergonomique ou un bureau) de l'agent à son domicile. Pour ce qui est de la FPH, la FHF reconnaît que le problème de l'équipement au domicile de l'agent est réel, mais observe que les employeurs hospitaliers préfèrent allouer leurs moyens budgétaires très contraints aux locaux professionnels. Ce constat montre que l'arbitrage est moins d'ordre principal que budgétaire.

Se pose cependant, à long terme, la question du risque pesant sur la santé (notamment de troubles musculo squelettiques (TMS)¹¹⁴) de l'agent mal installé : le coût initial évité par l'employeur ne finançant pas l'ergonomie du poste de travail doit être rapproché du coût ultérieur très supérieur de la prise en charge de l'agent ayant développé une pathologie chronique. Les pratiques en vigueur sont également susceptibles de peser sur la productivité des télétravailleurs.

Si le caractère non obligatoire du télétravail, et surtout le coût budgétaire de l'adaptation du poste de travail, peuvent expliquer cette position, il importe que les employeurs en mesurent *ex ante* les impacts à moyen terme. Le développement des tiers-lieux pourrait dans certains cas constituer une alternative satisfaisante.

Nonobstant la position de principe arrêtée par l'employeur, un financement de ce dernier pourrait être obtenu en cas d'alerte de la médecine de prévention sur les risques de TMS et de RPS que l'installation au domicile ou un trop grand isolement professionnel seraient susceptibles de provoquer, ou à la suite d'une visite au domicile de l'agent par un

¹¹³ Ainsi, le 1^{er} vice-président du syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), rencontré dans le cadre de l'enquête, par ailleurs directeur général des services de la commune de Vannes a pu mentionner que cette dernière allouait 250 € sans contrôle de l'utilisation aux fins de permettre à ses agents en télétravail de s'équiper.

¹¹⁴ Les TMS regroupent des affections situées à la périphérie des articulations (muscles, tendons, nerfs, etc.) qui se manifestent par des douleurs et des gênes dans les mouvements qui, sans mesures de prévention, peuvent entraîner à terme une incapacité au travail et dans la vie quotidienne.

représentant du comité social¹¹⁵ constatant que le poste de travail de l'agent ne bénéficie pas d'une ergonomie satisfaisante. Les agents autorisés à télétravailler trois jours par semaine pourraient à cet égard faire l'objet d'un suivi prioritaire.

2 - La sécurisation du traitement des accidents du travail

L'accord du 13 juillet 2021 rappelle que les agents en télétravail bénéficient de la même couverture des risques que les agents travaillant sur site, s'agissant des accidents du travail.

Si cette règle n'est pas discutée dans son principe, son application concrète est un sujet de préoccupation tant pour les employeurs (compte tenu des limites inhérentes à leur action de prévention s'agissant d'une activité professionnelle exercée au domicile de l'agent et de leur coût en cas de survenance d'un sinistre¹¹⁶) que des agents (qui craignent que le bénéfice d'un dispositif réputé favorable ne leur soit pas accordé du fait de la survenance de l'accident au domicile).

Au regard des éléments collectés dans le cadre de l'enquête, ce sujet est à ce jour non significatif statistiquement. Il pourrait toutefois le devenir avec la banalisation du télétravail.

Depuis la publication des ordonnances dites Macron du 22 septembre 2017¹¹⁷, pour les agents publics comme dans le secteur privé, un accident du travail est présumé si l'accident survient sur le lieu de

¹¹⁵ Depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont fusionnés en une instance unique, le comité social, sur le modèle de la réforme adoptée en 2017 dans le secteur privé. Dans la FPE, ces comités prennent le nom de comités sociaux d'administration, dans la FPT de comités sociaux territoriaux et dans la FPH de comités sociaux d'établissement. Dans les administrations de la FPE, de la FPT et de la FPH de plus de 200 agents, il est prévu la création, au sein des comités sociaux, d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

¹¹⁶ Le fonctionnaire qui voit reconnaître son accident du travail bénéficie d'un arrêt de travail rémunéré, à plein traitement (ce qui inclut les primes dans la FPE, par exemple), jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre ses fonctions ou jusqu'à sa mise à la retraite. En outre, le fonctionnaire a droit au remboursement des honoraires médicaux et des frais entraînés par l'accident, à une allocation temporaire d'invalidité en cas d'invalidité permanente et, enfin, à une réparation complémentaire.

¹¹⁷ Cf. l'article 21 de l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

télétravail¹¹⁸. En effet, en l'absence de tout texte spécifique à l'accident de service du fonctionnaire en télétravail, s'appliquent les dispositions de l'article 21 bis II loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur la notion d'accident de service dans la fonction publique¹¹⁹.

En dehors du cas de la faute personnelle de l'agent ou d'une circonstance particulière détachant l'accident du travail du service effectué, le renversement de la présomption d'imputabilité de l'accident du travail demande que l'une des conditions de reconnaissance de l'accident du travail ne soit pas établie : l'accident doit avoir eu lieu dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal. Hormis quelques cas spécifiques, l'agent qui déclare un accident de travail en dehors des horaires ou du lieu de travail définis par son autorisation de télétravailler ne peut donc pas bénéficier de la présomption d'imputabilité au service. De même, la vérification que l'accident est intervenu pendant ou à l'occasion de l'exercice des fonctions de l'agent ne pose pas *a priori* de difficulté.

Cependant, alors que, pour le cas du travail sur site, ces trois critères sont aisément vérifiables sauf exception, dans le cas du télétravail, des difficultés pourraient se présenter si l'employeur n'a pas mis en place un dispositif de contrôle de la présence de l'agent à son poste autre que déclaratif (ces modalités de contrôle et de comptabilisation du temps de travail sont normalement fixées un arrêté ministériel pour la FPE, une délibération pour la FPT ou une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour la FPH¹²⁰). En effet, en l'absence d'un tel dispositif, il lui sera difficile de renverser à bon escient la présomption d'imputabilité, dans le cas où l'accident déclaré par l'agent ne serait pas un accident lié à son travail.

¹¹⁸ Cf. l'article L. 1222-9 du code du travail : « L'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle du télétravailleur est présumé être un accident de travail ».

¹¹⁹ Cf. l'art. 21 bis II loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service ».

¹²⁰ Cf. l'art. 7 du décret du 11 février 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sauf exception, avant la crise sanitaire, le télétravail de droit commun restait peu utilisé dans le fonctionnement des administrations. La réponse pratique des pouvoirs publics à la crise sanitaire, en particulier au confinement, renforcée par la signature de l'accord du 13 juillet 2021, a profondément modifié la place et la fonction du télétravail dans les services. Aussi le télétravail représente-t-il désormais un défi stratégique et opérationnel pour les employeurs publics, tant sur un plan matériel que du point de vue managérial.

La mise en place du télétravail de masse, concomitamment aux transformations organisationnelles qu'il emporte, implique un effort immédiat de mise à niveau informatique des administrations, doublé d'un effort de formation. Sa pérennisation oblige également à engager une réflexion sur les usages de l'immobilier.

En 2020 et 2021, l'enjeu pour les employeurs publics a été de doter les agents des matériels informatiques requis et de former les agents et les managers. Le développement sécurisé du télétravail dans la fonction publique nécessite désormais de faire en sorte qu'il ne porte pas atteinte au fonctionnement du collectif de travail, à l'organisation des services ainsi qu'à la santé des agents.

À cet égard, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. promouvoir la diffusion d'un outil de visioconférence souverain utilisable par tous les services de l'État et offrant un confort d'utilisation équivalent aux outils accessibles au grand public (Services de la Première ministre (Dinum), Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DITP)) ;
 2. tenir à jour la liste des outils numériques répondant aux normes de sécurité requises et en promouvoir l'usage (Services de la Première ministre (Dinum et Anssi)) ;
 3. tirer les conséquences immobilières du télétravail dans toutes ses dimensions et recourir aux tiers-lieux administratifs en se fondant sur des besoins dûment identifiés (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (DIE), tous employeurs publics) ;
 4. assurer la diffusion, via le comité de suivi de l'accord du 13 juillet 2021, des bonnes pratiques rendant effectif le droit à la déconnexion (Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)).
-

Chapitre III

Un levier à saisir pour améliorer la qualité du service public

Le télétravail demeure, à ce jour, essentiellement mis en œuvre pour améliorer la qualité de vie au travail des agents. Dès lors, ses effets, positifs ou négatifs, sur le service rendu à l'utilisateur sont abordés cursivement dans les orientations nationales. De même, les mutations structurelles qu'il pourrait entraîner sur le fonctionnement des services publics sont peu explorées.

Pourtant, dès 2015, le plan national de développement du télétravail, décidé par le comité interministériel aux ruralités¹²¹ avait identifié le potentiel de transformation du télétravail, dans les entreprises et les services publics, au-delà du seul enjeu de la qualité de vie au travail. Ce plan n'a cependant pas connu de suites significatives dans les administrations.

En pratique, les dispositions nationales sont centrées sur les modalités individuelles d'exercice du télétravail et, si l'accord du 13 juillet 2021 rappelle dans son préambule que *« le développement (...) du télétravail permet d'interroger l'organisation du travail dans la fonction publique au regard (...) notamment de la continuité des services publics (...) et de la qualité du service rendu à l'utilisateur »*, sa mise en œuvre devant entre autre se faire *« au bénéfice (...) des usagers du service public. »*, il demeure silencieux sur les voies pour y parvenir. La DGAFP reconnaît en effet que l'accord du 13 juillet 2021, signé par mimétisme avec l'accord

¹²¹ Réunion du comité du 13 mars 2015.

national interprofessionnel (ANI) sur le télétravail du 26 novembre 2020 et basé sur les constats relatifs au télétravail contraint durant la première année de la crise sanitaire, est focalisé sur la prise en compte et la prévention des risques spécifiques d'un mode d'organisation du travail en devenir. Cela explique que, selon les données recueillies par la DGAFP dans le cadre du comité de suivi de l'accord du 13 juillet 2021, aucun accord local sur le télétravail n'évoque le service rendu à l'utilisateur.

Certes, le télétravail concerne encore assez largement les fonctions dites de *back office*¹²², ce qui circonscrit son impact direct sur le service rendu à l'utilisateur. Pour autant, la perspective de son développement à plus grande échelle plaide pour la recherche des conditions lui permettant de contribuer, directement ou indirectement, à l'amélioration du service rendu aux usagers (I) et de constituer un levier d'accompagnement de la transformation numérique des services publics (II).

I - Utiliser le télétravail pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers

Avec la pandémie, le télétravail a trouvé sa place en tant qu'instrument de continuité des services publics en période de crise. Si son apport à la résilience des services publics est désormais établi (A), il n'émerge pas encore comme moyen de mieux rendre le service à l'utilisateur (B).

A - Renforcer la résilience des administrations face aux crises

Durant la crise sanitaire, le télétravail est devenu, pour les activités sans contact avec le public, le principal outil de mobilisation de la force de travail, concourant ainsi à la poursuite de l'activité administrative (1). Le taux d'équipement désormais élevé des agents en matériel informatique nomade, conséquence directe de la crise sanitaire, contribue aussi à consolider le bon fonctionnement des services publics hors situation de crise, en permettant à des agents qui auraient été précédemment en arrêt de travail d'effectuer leurs tâches en télétravail (2).

¹²² C'est-à-dire des fonctions qui ne sont pas en lien direct avec les usagers des services publics.

1 - Une participation avérée à la continuité des services publics en cas de circonstances exceptionnelles

Dès le mois de mars 2020, le télétravail est devenu « *la règle impérative pour tous les postes qui le permettent* »¹²³, sous réserve que les employeurs équipent les agents des outils et accès nécessaires à cette pratique. La circulaire du Premier ministre du 29 octobre 2020 et les circulaires suivantes¹²⁴ ont maintenu cette doctrine pour les trois versants de la fonction publique tout au long de la pandémie.

Pour aider les employeurs publics à mettre en œuvre ces circulaires, la DITP, missionnée en septembre 2020, a désigné un cabinet de conseil pour l'accompagner¹²⁵. Les conditions de réalisation de cette mission ont pu susciter la critique (voir l'encadré ci-après).

L'appel à un cabinet de consultants pour l'élaboration de deux guides sur le télétravail dans la fonction publique durant la crise sanitaire

Afin d'aider les administrations à réussir le passage au télétravail de masse, la DITP et la DGAFP ont entrepris d'éditer un guide basé sur un retour d'expérience des pratiques du premier confinement. Le télétravail étant peu pratiqué dans le secteur public, la DITP a eu recours, dans le cadre d'un marché interministériel, à un cabinet de conseil spécialisé.

En pratique, le prestataire a, en collaboration avec la DGAFP, élaboré un guide intitulé *Télétravail et travail en présentiel* (56 pages) facturé 108 050 € HT (correspondant à 145 jours / hommes de travail¹²⁶), puis un recueil des pratiques de travail apparues pendant la crise (36 pages) pour un coût de 88 300 € HT (correspondant à 80 jours / hommes de travail).

¹²³ Communiqué de presse du 16 mars 2020 sur la « *Gestion du Covid 19 dans la fonction publique* ».

¹²⁴ Circulaires des 5 février 2021, 26 mai 2021, 29 décembre 2021 et 21 janvier 2022.

¹²⁵ Pour un coût de 235 520 € TTC.

¹²⁶ Dans le détail, ces 145 jours / hommes ont été facturés 96 550 € HT, auxquels est venu s'ajouter un avenant de 11 500 € HT.

À propos du guide sur le télétravail, la commission d'enquête sénatoriale sur le recours par l'État aux cabinets de conseil¹²⁷, mentionne dans son rapport que « si Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique indique (...) que « tout le monde a salué sa qualité » (...), M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, parle d'un « couper/coller des éléments produits » par la DGAFP.

Si la qualité d'une prestation ne peut être mesurée uniquement par le volume du livrable (au cas d'espèce 56 pages et 36 pages), la Cour constate que le contenu des deux documents produits, soignés sur la forme, n'apparaît pas spécialement contextualisé pour la fonction publique. À cet égard, il pourrait être utile de mesurer le taux de satisfaction de leurs utilisateurs.

Le recours massif au télétravail durant la crise sanitaire s'explique par le fait qu'il a été rapidement analysé par les pouvoirs publics comme présentant le double avantage de protéger la santé des agents publics¹²⁸ et d'assurer la continuité, éventuellement en mode dégradé, des activités des administrations n'appelant pas de contact physique avec le public¹²⁹.

Le télétravail a aussi permis, dans des proportions toutefois mal identifiées, de limiter le nombre des agents en autorisation spéciale d'absence (agents vulnérables, agents cas contact, agents devant garder leurs enfants à leur domicile), et de maintenir l'activité des agents contaminés par le virus de la covid 19 mais asymptomatiques (ou présentant des symptômes très légers).

La crise a par ailleurs vu des activités impliquant traditionnellement le contact avec l'utilisateur, telles que l'enseignement¹³⁰ et la santé,¹³¹ recourir aux téléservices, modes de réalisation des services distincts mais assez proches, en pratique, du télétravail.

¹²⁷ Cf. rapport n° 578 fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, intitulé *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques* (16 mars 2022).

¹²⁸ Sur l'efficacité du télétravail pour lutter contre l'épidémie Cf. *Le télétravail, un outil efficace face à la crise sanitaire ?* Cyprien Batut, Trésor-Eco n° 304, mars 2022.

¹²⁹ Complémentairement, en limitant les déplacements des agents concernés, le télétravail a également permis de freiner la propagation du virus.

¹³⁰ L'accord sur le télétravail en cours de négociation au ministère de l'éducation nationale exclut du champ des discussions les personnels enseignants des premier et second degrés, indiquant par là-même que le télé-enseignement à l'école n'avait pas vocation à être mis en œuvre hors période de crise.

¹³¹ L'essor des téléconsultations (18,4 millions en 2020 contre 140 000 en 2019) a cependant essentiellement concerné la médecine libérale, très peu l'hôpital.

Cependant, dans les administrations pratiquant peu le télétravail avant la crise sanitaire (Cf. chapitre 1), les agents étaient peu équipés en ordinateurs portables. En conséquence, beaucoup d'administrations ont connu, dans un premier temps, une forte baisse de leur activité (voir encadré ci-après pour le cas de la DGFIP), le télétravail ne concernant, en tout état de cause, qu'une part minoritaire des services publics (Cf. chapitre 1).

Le recours au télétravail à la DGFIP durant la crise sanitaire¹³²

En mars 2020, les outils numériques de la DGFIP (100 000 agents) se sont avérés insuffisants pour organiser le travail à distance. Une très forte baisse d'activité a été constatée entre mars et mai 2020.

La DGFIP a ainsi été classée parmi les cinq administrations fiscales (sur 32) de l'OCDE¹³³ pour lesquelles le nombre d'agents ne pouvant pas télétravailler ou n'étant pas redéployés allait jusqu'à 50 %. Seuls trois pays ont affiché un taux encore supérieur.

Pour y remédier, la DGFIP a fait l'acquisition de plus de 54 000 ordinateurs portables entre mars 2020 et juin 2021, ce qui a permis de porter le taux d'équipement de ses agents en matériel nomade à 81 % en juin 2021, contre 17 % en mars 2020.

Tirant les enseignements de la première année de la crise sanitaire, le 5^{ème} comité interministériel de la transformation publique (CITP), lors de sa réunion du 5 février 2021, a décidé de doter tous les agents de l'État dont les fonctions sont télétravaillables d'un poste de travail portable avec les outils de travail à distance nécessaires à fin 2021.

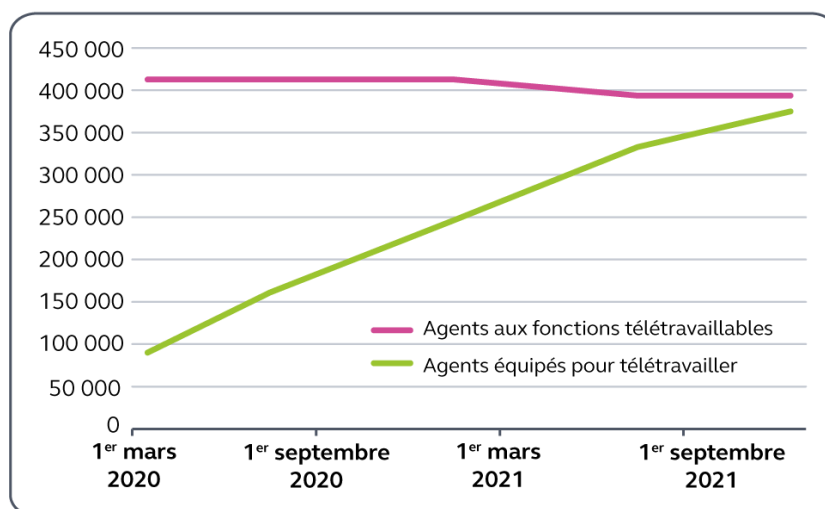
Selon le baromètre numérique de l'agent – édition 2021¹³⁴, en juin 2021, 78 % des agents indiquaient être équipés pour travailler à distance (contre 68 % en 2020) et 35 % estimaient être équipés pour assurer un travail complet à distance (contre 26 % en 2020). Le taux d'équipement des agents des services déconcentrés en ordinateurs portables était cependant moindre que celui des agents des administrations centrales (63 % contre 85 %). Selon les dernières données communiquées par la DITP, le taux d'équipement des agents approcherait les 100 % au 31 décembre 2021 (voir graphique ci-après).

¹³² Cf. Cour des comptes, *Les administrations fiscales et douanières*, rapport public annuel 2022 sur *Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*.

¹³³ OCDE, *Administrations fiscales : la résilience numérique dans le contexte du Covid-19*, 21 avril 2021.

¹³⁴ Ce baromètre est établi par la Dinum en liaison avec les directions numériques ministérielles. Les taux mentionnés sont à interpréter avec distance car ils dépendent du nombre de postes définis comme télétravaillables. L'accord télétravail du 24 février 2022 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a ainsi élargi les activités télétravaillables aux agents administratifs et techniques des établissements d'enseignement agricole, aux agents encadrants, aux assistantes mais aussi à certaines fonctions de contrôle.

Graphique n° 3 : taux d'équipement des agents de l'État pouvant télétravailler



Source : Cour des comptes d'après données de la Dinum

Il n'existe pas de données globales concernant la FPT et la FPH, mais, au regard des éléments recueillis dans le cadre de l'enquête, une partie des employeurs publics territoriaux a produit un effort d'équipement similaire à celui de l'État. C'est le cas par exemple du département du Val-de-Marne qui, pour un effectif de 3 500 télétravailleurs potentiels, avait d'ores et déjà équipé 2 500 agents d'un ordinateur portable à la fin de l'année 2021, soit un taux d'équipement de 71 %.

2 - Un instrument de mobilisation accrue des agents

L'article 10 de l'accord du 13 juillet 2021 indique que « le télétravail était déjà identifié avant la crise comme un levier possible du maintien en emploi de certaines catégories d'agents (...). De manière plus générale, le télétravail est un outil supplémentaire pour intégrer et maintenir au travail les agents qui en sont le plus éloignés, qu'elles qu'en soient les raisons »¹³⁵.

¹³⁵ Tout en rappelant que « le télétravail ne se substitue pas aux dispositifs de droit commun (congé maladie, congé maternité et congés proche aidant) ».

Aucun employeur public interrogé dans le cadre de l'enquête ne s'estime en mesure d'établir une corrélation positive entre le développement du télétravail et la baisse des arrêts maladie, essentiellement du fait du caractère trop récent de la « *massification du télétravail* »¹³⁶. Du reste, une étude réalisée en 2018 par Pôle emploi, où le télétravail est parmi les plus implantés au sein de la sphère publique, n'avait pas permis de déterminer de lien de causalité entre l'évolution de l'un et de l'autre¹³⁷.

En revanche, de nombreux employeurs publics considèrent que le télétravail est un outil de maintien dans l'emploi. En ce sens, il contribue à limiter le niveau des absences. Aussi, bien que le dispositif promu par l'article 10 précité s'inscrive d'abord dans une optique de qualité de vie au travail, il profite aussi aux employeurs publics et subséquemment au service public.

Aux termes du décret du 11 février 2016¹³⁸, trois catégories d'agents sont plus spécialement concernées par ces dispositions : les agents dont l'état de santé ou le handicap le justifie¹³⁹, les femmes enceintes et les proches aidants. En pratique, ces personnels peuvent être autorisés à télétravailler au-delà de trois jours par semaine.

Si certains employeurs indiquent proposer depuis plusieurs années à des agents malades ou en situation de handicap la possibilité de télétravailler, parfois de manière informelle, les effectifs concernés, avant la crise sanitaire, étaient très faibles (ainsi une vingtaine d'agents pour le département du Val-de-Marne qui compte 8 000 agents, trois au sein de la préfecture de l'Hérault sur un total de 13 télétravailleurs et 349 agents en 2019). Ces chiffres s'expliquent *a priori* par le fait que le télétravail était lui-même peu répandu. Sa banalisation récente pourrait augmenter le nombre d'agents malades ou en situation de handicap recourant au télétravail¹⁴⁰. Cette situation profiterait aux agents (aspect thérapeutique du télétravail), aux employeurs (force de travail supplémentaire et baisse du coût des absences¹⁴¹) et aux usagers (amélioration du service rendu grâce à un taux de présence accru de l'effectif).

¹³⁶ Il convient cependant de relever que le dispositif de télétravail déployé à compter de 2019 par la préfecture du Gers avait notamment pour objectif la réduction de l'absentéisme. Le dispositif initial ne concernait cependant que cinq agents dont trois télétravaillant trois jours par mois et deux agents télétravaillant deux jours par mois. De ce fait, le télétravail ne pouvait, au plus, que contribuer marginalement à la réduction de l'absentéisme global.

¹³⁷ Pôle emploi, envisage de lancer une nouvelle étude sur ce sujet en 2023.

¹³⁸ Cf. son article 4.

¹³⁹ Après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail.

¹⁴⁰ Début 2022, au sein de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux, sur 2 696 télétravailleurs, 159 agents (soit 5,9 % du total) étaient en télétravail pour raisons de santé.

¹⁴¹ Le paiement des agents malades étant supporté sur leur budget.

Le bilan quantitatif et qualitatif de ces dispositions sur le fonctionnement des services publics reste cependant à réaliser. En effet, la possibilité, même temporaire, de télétravailler à temps complet emporte *a priori* une différence de nature et non de degré avec le télétravail de droit commun. En lien avec ce bilan, il pourrait être pertinent d'établir un cadre d'intervention de ces dispositifs, à la fois pour préserver le bon fonctionnement des services, mais aussi pour en harmoniser l'utilisation entre employeurs publics et ainsi éviter des différences de traitement par trop prononcées entre les agents publics se trouvant dans des situations « sensibles » similaires.

À un degré moindre, l'instauration des « jours flottants » de télétravail par le décret du 5 mai 2020 participe de la continuité des administrations permettant à des agents de télétravailler plutôt que de s'absenter une demi-journée voire une journée pour traiter une affaire courante d'ordre privé (cas, par exemple, d'un rendez-vous médical sur la pause méridienne, à proximité du domicile d'un agent résidant loin de son travail).

Par ailleurs, dès le début des années 2010¹⁴², le recours au télétravail a pu être identifié comme utile pour accompagner des réorganisations ou sur des périodes de très courte durée pour faciliter des évolutions de situations personnelles comme la mutation du conjoint ou encore la continuité des services dans le cas de travaux immobiliers portant sur les bureaux.

La fusion des régions intervenue en 2016 a pu montrer concrètement l'intérêt du recours au télétravail pour mettre en œuvre des réorganisations de grande ampleur. En effet, dans un cadre où les régions fusionnées avaient exclu d'imposer des mobilités géographiques massives à leurs agents, cette clause de sécurisation professionnelle ayant été considérée comme une condition *sine qua non* de la réussite de ces fusions se déroulant dans un climat social tendu¹⁴³, le recours au télétravail, ainsi qu'au travail sur site distant (qui emprunte assez largement au télétravail, même s'il en est distinct juridiquement, car réalisé dans les locaux de l'employeur) a concouru à la réussite sociale de la réforme (voir encadré ci-après pour le cas de la région de Bourgogne-Franche-Comté).

¹⁴² Cf. le rapport sur les *Perspectives et déploiement du télétravail dans la fonction publique* du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (2011).

¹⁴³ Cf. Cour des comptes, rapport *Les finances locales 2019*, fascicule 2.

Le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté¹⁴⁴

Dans le cadre de la fusion entre les régions Bourgogne et Franche-Comté, le principe retenu par la nouvelle région était qu'aucun agent ne devait se voir imposer une mobilité géographique forcée sur l'autre territoire. Dès lors, le télétravail s'est imposé dans le contexte de l'organisation bi-site mise en place. En 2016, 87 agents du site de Besançon étaient télétravailleurs. Ce nombre est monté à 96 en 2017. Son extension à l'ensemble des services de la région permettait, fin 2018, à 246 agents (essentiellement de catégorie A) d'en bénéficier, soit environ 22 % des agents du siège.

La région a aussi mis en place le travail en site distant (TSD). Ce dernier a permis aux agents qui auraient dû changer d'affectation géographique, de conserver leur bureau sur un site distinct de l'adresse officielle de leur service. Avec le TSD, les agents concernés participent aux réunions dans les mêmes conditions que s'ils étaient sur le site de leur service, avec un recours fréquent à la visioconférence. Au 30 avril 2018, 108 agents en bénéficiaient. À terme le nombre d'agents en situation de TSD a vocation à diminuer, l'objectif de la région étant de remplacer ces agents lors de leur départ par des agents affectés sur le site de rattachement du poste.

De façon plus générale, dans un contexte où des services peuvent connaître des taux de vacance de postes élevés, du fait notamment de la faible attractivité des territoires où ils sont installés, la Cour, dans un rapport récent¹⁴⁵, a pu considérer que le télétravail pouvait être une incitation utile à la mobilité, analyse de plus en plus partagée par les employeurs publics. Au MINT, à titre d'exemple, l'éligibilité au télétravail des postes des centres de services partagés CHORUS (services en charge de sujets comptables et financiers) a permis de combler une partie des vacances de postes en administration centrale comme en services déconcentrés¹⁴⁶. De même, la DITP estime que le télétravail est un instrument potentiellement efficace pour donner corps à la « démétropolisation » des services publics, en permettant à des agents de travailler dans des villes moyennes tout en habitant des métropoles.

¹⁴⁴ Cf. Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, *Région Bourgogne-Franche-Comté - Enquête réforme territoriale*, Exercices 2015 et suivants, rapport d'observations définitives, mai 2019.

¹⁴⁵ Cf. Cour des comptes, rapport public thématique sur *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État* (2019).

¹⁴⁶ Cf. rapport de l'Inspection générale de l'administration, *Bilan et perspective de l'organisation du télétravail au ministère de l'intérieur* (janvier 2021).

B - Se saisir d'un nouveau levier pour le service aux usagers

Même si le télétravail demeure essentiellement un outil d'amélioration de la qualité de vie au travail, un nombre croissant d'employeurs publics énoncent désormais (dans leurs règlement intérieur, chartes, etc.) que les dispositifs mis en place ont aussi pour objectif de construire de nouveaux collectifs de travail centrés sur les résultats et la qualité¹⁴⁷.

Cette dualité des approches tient au fait que la réglementation n'a pas tranché entre deux manières d'appréhender le télétravail : l'une dans laquelle celui-ci résulte d'une demande de l'agent que la hiérarchie peut refuser, l'autre dans laquelle il constitue un mode d'organisation du service élaboré par l'employeur. À terme, il importe de concilier ces deux approches.

À ce jour, lorsque sont concernées les activités en prise directe avec les usagers, les dispositions prises par les employeurs publics visent avant tout à circonscrire les risques qu'emporte le télétravail¹⁴⁸ (1). Elles ne tiennent pas suffisamment compte des opportunités d'amélioration du service rendu aux usagers qu'il peut apporter (2).

1 - Des dispositifs conçus dans l'urgence pour empêcher une dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur

L'antagonisme potentiel entre recours au télétravail et service rendu à l'utilisateur du service public concerne essentiellement l'accueil physique de ce dernier, « *élément fondateur de la relation entre l'administration et les usagers* », comme le rappelle l'association pour le développement des ressources humaines dans les établissements sanitaires et sociaux. Cette question est particulièrement sensible lorsqu'elle concerne les publics touchés par la « fracture numérique » (voir encadré ci-après).

¹⁴⁷ L'objectif de contribuer au développement durable et à l'aménagement du territoire est fréquemment cité. L'attractivité également, mais dans une moindre mesure.

¹⁴⁸ Le protocole interne de la ville de Saint-Brieuc insiste ainsi sur l'importance et la priorité de la qualité du service public et sur le fait que le télétravail ne doit pas lui nuire.

La « fracture numérique »¹⁴⁹

Le numérique profite à une grande partie des usagers, en facilitant l'accès aux démarches. En revanche, il ne fait que renforcer les difficultés des personnes précaires et déjà éloignées du service public ou du numérique, au nombre de 13 millions selon la Défenseure des droits. De fait, plus de 80 % des 115 000 réclamations reçues en 2021 par la Défenseure des droits concernant les relations des usagers avec les services publics (dont le nombre a triplé entre 2010 et 2017) portent sur les services et procédures dématérialisés.

La Défenseure des droits estime que les efforts de l'État pour accompagner cette transition demeurent insuffisants. Si les pouvoirs publics tendent à renoncer au « 100 % dématérialisé » pour aller vers le multicanal (guichet, courrier, téléphone) et éviter de répéter le scénario du Plan préfecture nouvelle génération (PPNG) et de la fermeture de certains guichets, le maintien d'une alternative au numérique n'est pas toujours une réalité.

Cette situation est critiquée par la Défenseure des droits, car en principe la saisine par voie électronique est un droit et non une obligation.

Cette problématique n'a pu être traitée du fait que le développement du télétravail, à la fois imprévu, rapide et généralisé, a été davantage subi, dans le cadre de la crise sanitaire, que construit, en intégrant un objectif d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur¹⁵⁰, d'autant plus que, au moins dans un premier temps, le recours au télétravail a pu être perçu comme transitoire. Généralisé initialement dans une optique de gestion de crise, le télétravail est ainsi apparu comme un mode dégradé de fonctionnement et non comme une transformation en profondeur du service public¹⁵¹. Dès lors, les employeurs publics demeurent dans une phase d'appropriation du télétravail. Pour certains d'entre eux, la mise en place du télétravail a en outre été contemporaine d'autres réformes d'ampleur. Les préfectures, par exemple, ont dû absorber en même temps la création des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD).

¹⁴⁹ Rapport de la Défenseure des droits *Dématérialisation, trois ans après, où en est-on ?* (2022).

¹⁵⁰ *A contrario*, dès la fin de l'été 2020, le recteur de Nantes, relevait : « les événements sanitaires récents ont bouleversé et contraint les conditions et l'organisation du travail dans les services académiques. Désormais, l'enjeu n'est plus seulement de s'adapter, mais de s'engager dans une démarche de modernisation choisie et organisée » (note de service du 30 septembre 2020).

¹⁵¹ Pour autant, la DITP rappelle qu'en 2021, 73 % des Français se sont déclarés satisfaits de leurs services publics, 75 % d'entre eux considérant que les services publics avaient assuré la continuité de service durant la crise (Cf. Baromètre Delouvrier 2021).

Certaines collectivités territoriales devaient, quant à elle, mener à bien, au plus tard au 31 décembre 2021, la révision de leur régime de temps de travail pour le rendre conforme au droit commun.

En pratique, pour préserver la qualité du service rendu à l'utilisateur, les employeurs publics ont pris une mesure directe et ciblée : l'interdiction du télétravail pour les activités d'accueil du public¹⁵². Ils l'ont complétée, le cas échéant, par une mesure indirecte poursuivant un objet plus large que la seule relation à l'utilisateur : la limitation du nombre de jours de télétravail en-deçà des plafonds réglementaires (à un ou deux jours par semaine). Ainsi que l'explique l'EP du château de Fontainebleau : *« c'est autant à des fins de maintien de la qualité du service public rendu aux usagers que de poursuite du bon fonctionnement de l'établissement que la direction a fait le choix de limiter le nombre de jours de télétravail à deux jours »*. Pour le département du Val-de-Marne, le contingentement des jours de télétravail (un jour fixe de télétravail par semaine maximum ou 20 jours flottants de télétravail sur l'année, au moins dans un premier temps), vise à ne pas réduire l'accueil du public et le travail avec le public. Selon l'EPCI Mayenne Communauté, le constat fait par l'employeur que certaines activités ne pouvaient pas être effectuées en télétravail sans nuire à la qualité du service public rendu à la population est partagé par les agents concernés.

La fixation de critères d'éligibilité des agents au télétravail (qualité de la connexion Internet au domicile, distance ne devant pas mettre l'agent dans l'impossibilité de rejoindre son lieu de travail dans des délais raisonnables en cas de nécessité de service, durée minimale dans l'occupation du poste¹⁵³, etc.) s'inscrit dans une logique de garantie de la viabilité du télétravail de l'agent plutôt que de préservation de la qualité du service rendu à l'utilisateur, même si elle peut y contribuer indirectement.

Ces dispositions prises par les employeurs sont expressément prévues par le décret du 11 février 2016 et l'accord du 13 juillet 2021, qui leur donnent le pouvoir discrétionnaire d'établir les activités non éligibles au télétravail¹⁵⁴. De même, si le droit astreint l'agent à une présence minimale sur site de deux jours par semaine¹⁵⁵, il n'interdit nullement aux employeurs d'arrêter un seuil plus élevé. Elles sont, sur un plan opérationnel, guidées par une forme de prévention quant aux conséquences du télétravail sur l'organisation du service à l'utilisateur.

¹⁵² Aussi assimilée à une condition d'éligibilité au télétravail.

¹⁵³ Entre trois et six mois, selon les données recueillies dans le cadre de l'enquête.

¹⁵⁴ Cf. les articles 3 de l'accord du 13 juillet 2021 et 7 du décret du 11 février 2016.

¹⁵⁵ Cf. les articles 1^{er} de l'accord du 13 juillet 2021 et 3 du décret du 11 février 2016.

À cet égard, la commune de Luisant (Eure-et-Loir) témoigne que *« les usagers restent demandeurs de pouvoir rencontrer un agent en mairie, sans rendez-vous. Il a plusieurs fois été mal perçu de proposer aux usagers d'envoyer une demande par mail ou de revenir un autre jour lorsque l'agent concerné était en télétravail »*.

Cependant, la limitation généralisée de la quotité de télétravail par un employeur, sans distinguer entre les services ou les activités, relève *in fine* au moins autant d'un souci d'égalité de traitement entre agents éligibles au télétravail (voire de limitation des différences de situation avec les agents qui ne peuvent pas télétravailler) que d'une logique de maintien de la qualité du service rendu aux usagers. Certains employeurs tendent à dépasser cette approche.

Ainsi, la DGFIP prend en compte les spécificités saisonnières des activités dans l'autorisation de télétravail. À Pôle emploi, les règles diffèrent pour les agents de la filière « relation de service », qui sont au contact des usagers, et ceux travaillant dans les services internes. Ces derniers, ainsi que les cadres non managers, peuvent désormais télétravailler jusqu'à trois jours par semaine. Les premiers peuvent télétravailler, au cours d'une semaine, un à deux jours fixes, un jour fixe et un jour volant ou encore un jour volant.

2 - Un moyen pour accroître l'adaptabilité des services publics

La question de la productivité du télétravail n'est pas tranchée. Si des études empiriques concluant à une productivité accrue ont été menées dans le champ de l'entreprise¹⁵⁶, elles ne se prêtent néanmoins pas à la généralisation ou à une transposition sans précaution dans le secteur public.

Aucun employeur public interrogé dans le cadre de l'enquête n'a apporté des éléments de réponse définitifs à cette question. Certains émettent cependant l'hypothèse que les agents en télétravail, du moins ceux relevant d'un régime de temps de travail forfaitaire, augmentent leur production du fait qu'une partie des temps de trajet économisés est partiellement réinvestie en quantité de travail supplémentaire, ce que confirment des études sur le sujet¹⁵⁷. En outre, le télétravail pourrait

¹⁵⁶ Cf. par exemple, *Does working from home work ? Evidence from a Chinese experiment*, Nicholas Bloom, James Liang, John Robert, Zhichun Jenny ying, *The Quarterly Journal of Economics* (2015) 165-218.

¹⁵⁷ Cf. par exemple, *Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ?* Cyprien Batut, Youri Tabet, *Trésor-Eco* n° 270, novembre 2020.

contribuer à améliorer le service rendu à l'utilisateur dans la mesure où les télétravailleurs, malgré des problèmes liés à la qualité des outils informatiques¹⁵⁸, se déclarent majoritairement plus efficaces¹⁵⁹, notamment pour les tâches demandant une forte concentration, constat partagé par les employeurs publics.

Cependant, cette approche individuelle de la performance du télétravailleur néglige le fait que le télétravail induit une rigidité dans l'organisation du travail qui peut être défavorable à la qualité du service (cas de l'agent de guichet malade plus difficile à remplacer au pied levé quand ses collègues de service en *back office* télétravaillent). De même, le télétravail dégrade la participation des agents à la résolution des problèmes collectifs qui se posent dans l'urgence.

Pour autant, le télétravail n'apparaît pas aujourd'hui généralement utilisé comme un instrument favorisant l'adaptation des services publics aux besoins des usagers, alors même qu'il constitue une opportunité de repenser les rythmes de travail des agents.

Certes, les employeurs publics ont fait évoluer leur outillage technologique ou leur usage afin de garantir la « joignabilité » des agents en télétravail¹⁶⁰. Celle-ci est assurée par la fourniture d'un téléphone portable ou, de plus en plus souvent, par le recours à une solution, moins onéreuse, de téléphonie VoIP (*voice over internet protocol*) intégrée à l'ordinateur, voire en utilisant la fonction de transfert d'appel sur le téléphone personnel¹⁶¹. La « joignabilité » des agents étant calquée sur les horaires de travail sur site, les employeurs publics considèrent que ces mesures organisationnelles

¹⁵⁸ Plusieurs responsables rencontrés, notamment des services déconcentrés de l'État, ont soulevé ce point.

¹⁵⁹ Cf. par exemple, une étude que le SGAR de la région Grand Est a réalisée auprès des agents des services déconcentrés de la région (soit 7 286 agents, taux de participation 17,5 %) qui indique que, durant le confinement, 46 % des agents déclarent avoir été plus efficaces voire beaucoup plus efficaces en télétravail qu'à l'ordinaire comparé à 27 % un peu moins efficaces voir beaucoup moins efficaces et 27 % ni plus ni moins efficaces. Ces constats favorables au télétravail portent en outre sur une période où celui-ci était mis en œuvre dans des conditions peu favorables. Confirmant ce ressenti des agents, une étude de l'université de Toulouse III indique que 95 % de ses managers sont satisfaits de la qualité du travail de leurs agents en télétravail.

¹⁶⁰ Selon les données transmises par la DITP, 68 % des réseaux de services publics ont fait évoluer leurs canaux téléphoniques.

¹⁶¹ Le département de la Haute-Saône relève toutefois que ce type de transfert d'appels a parfois levé l'anonymat des agents vis-à-vis des usagers. Étant essentiellement lié au télétravail de crise, cette occurrence, qui palliait le défaut d'équipement des agents, de même que le recours à un ordinateur personnel, devrait aller en diminuant.

permettent de rendre le télétravail transparent pour les usagers¹⁶². Cependant, avec une telle approche, le télétravail n'améliore pas le niveau global du service rendu aux usagers.

Des évolutions apparaissent cependant. En effet, même si cette approche s'inscrit d'abord dans un objectif d'amélioration de la relation à l'utilisateur (le télétravail ayant dans ce cadre une fonction d'adjuvant), plusieurs employeurs publics, en particulier les préfetures et les DDT, ont indiqué avoir développé l'accueil des usagers sur rendez-vous, ce qui limite significativement leurs temps d'attente.

Pôle emploi, dans son accord télétravail du 20 juillet 2021¹⁶³, a développé une approche ambitieuse en décidant d'expérimenter une organisation du travail basée sur la définition de temps de présence individuel et collectif sur site, arrêté en fonction de la combinaison de trois variables : les besoins de présence physique nécessaire pour rendre le niveau de service attendu en fonction des activités ; les besoins de présence physique au titre de la cohésion du collectif et du maintien des interactions personnelles ; les besoins de présence physique appréciés individuellement par chaque agent dans le cadre de son activité pour assurer un service de qualité aux usagers ou clients internes. Si seules 28 des 90 agences attendues se sont lancées dans l'expérimentation, cette initiative marque un cap dans l'appréhension du télétravail comme projet de service, source de flexibilité, intégrant pleinement l'utilisateur dans son champ, et ce, à moyens constants.

De façon plus large encore, l'association des maires ruraux de France (AMRF) estime que, du fait de la dynamique de réorganisation qu'il engendre, le développement du télétravail offre un contexte favorable pour rediscuter des horaires d'ouverture des services publics, les horaires usuels d'accueil des usagers en semaine (généralement de 9 heures à 17 heures, parfois moins) ne répondant pas nécessairement aux besoins de ces derniers, notamment ceux qui travaillent.

A minima, les employeurs pourraient privilégier l'utilisation des « jours flottants »¹⁶⁴ (par exemple, en offrant un nombre de jours potentiels de télétravail plus élevé) qui permettent plus aisément que les « jours fixes » de télétravail de moduler l'intensité du télétravail en fonction de l'activité du service.

Au-delà, le sujet de la flexibilité des horaires des télétravailleurs, aujourd'hui calés sur ceux du travail sur site, pourrait être étudié. Certains employeurs ne souhaitent pas utiliser le télétravail pour adapter les horaires de travail, doutant de l'acceptabilité sociale de la mesure. La DDT du Doubs relève néanmoins que ses agents ont pu émettre le souhait de réaliser

¹⁶² Ce qui permet aussi d'éviter le transfert de charge sur les agents en poste sur site.

¹⁶³ Cf. l'art. 5-4 de l'accord.

¹⁶⁴ Formule choisie par 56 % des agents du MEFR et 66 % de ses agents de catégorie A.

des heures supplémentaires en télétravail¹⁶⁵, ce qui montre qu'ils acceptent une modulation de leurs horaires de télétravail¹⁶⁶. Ce type de demandes, dans le cadre du dialogue social, pourrait être mis à profit pour augmenter l'amplitude horaire des plages de réponse proposées au public par téléphone¹⁶⁷ ou en visioconférence (voir *infra*), y compris en augmentant le volume horaire de travail.

II - Insérer le télétravail dans la transformation numérique des services publics

Bien que le développement récent du télétravail, en particulier l'accord du 13 juillet 2021, ne réponde pas à un objectif d'optimisation du service rendu aux usagers, le télétravail peut contribuer à la transformation des services publics. En tout état de cause, l'amélioration de la qualité de vie au travail n'est pas incompatible avec la performance du service¹⁶⁸. Un champ de transformation émerge plus spécialement : celui des services rendus aux usagers sous une forme dématérialisée.

La finalité généralement admise de la « transformation numérique » est d'améliorer le fonctionnement d'un service¹⁶⁹ ou du service rendu aux usagers¹⁷⁰. Si celle-ci peut progresser sans recourir au télétravail, la demande sociale de télétravail peut cependant alimenter et accélérer les projets de transformation numérique. En pratique, tout en répondant aux aspirations des agents¹⁷¹, le télétravail doit contribuer à proposer aux usagers une offre de services duale (numérique et physique sur les territoires).

¹⁶⁵ Ce qu'ils ne peuvent faire actuellement.

¹⁶⁶ Cf. l'enquête précitée de l'ANDRH, dans le secteur privé, 80 % des salariés seraient demandeurs d'horaires de travail au moins partiellement flexibles.

¹⁶⁷ À titre d'exemple, selon une enquête réalisée en décembre 2021 par Harris interactive pour le compte de la DITP, concernant le service « je déclare et je paie mes impôts », 18 % des répondants auraient souhaité un service téléphonique ouvert entre 12 h et 14 h, 18 % des répondants auraient souhaité un service téléphonique ouvert après 18 h et 16 % des répondants auraient souhaité un service téléphonique ouvert le samedi, 25 % souhaitant des horaires d'ouverture de la plateforme téléphonique plus étendus.

¹⁶⁸ L'Anact rappelle que la qualité de vie au travail désigne et regroupe sous un même intitulé les actions qui permettent de concilier à la fois l'amélioration des conditions de travail des salariés et la performance globale des entités, d'autant plus quand leur organisation se transforme.

¹⁶⁹ Permettant ainsi aux agents publics de consacrer davantage de leur temps à la gestion des dossiers complexes ou à l'accompagnement des usagers.

¹⁷⁰ Elle est aussi à la fois une cause et une conséquence de la réduction des effectifs.

¹⁷¹ Ce qui conduit à rendre plus attractifs les postes proposés par les employeurs publics, y compris dans des territoires qui le sont peu.

L'article 6-2 de l'accord du 13 juillet 2021 rappelle que « *le télétravail comme le travail à distance remettent en cause certains modes de fonctionnement* ». Il n'aborde pas la relation entre la transformation numérique et le télétravail, alors même que, tout en étant distinctes, ces deux voies d'évolution des administrations peuvent se compléter. Il apparaît en effet que si la dématérialisation de l'activité est une condition *sine qua non* d'une mise en œuvre efficace du télétravail (A), dans le même temps, la pratique du télétravail peut concourir à renforcer l'accueil des usagers, complétant l'offre numérique des services publics (B).

A - Coupler dématérialisation des procédures et télétravail

Pour les services publics dits de guichet, la dématérialisation des procédures est un facteur facilitateur du télétravail car elle diminue les flux physiques d'usagers vers les administrations et donc la nécessité d'affecter des agents sur des fonctions d'accueil physique. Le recours accru au téléphone pour répondre aux usagers¹⁷², qui est complémentaire de la numérisation des services publics¹⁷³, facilite aussi le télétravail. En effet, cette activité peut être effectuée au domicile de l'agent sans inconvénient particulier pour l'utilisateur.

Par ailleurs, les employeurs publics interrogés constatent que le télétravail peut conduire à accélérer les processus de dématérialisation de l'activité, interne¹⁷⁴ comme externe¹⁷⁵. Le télétravail apparaît alors comme une façon d'exploiter au mieux, au profit des agents, l'évolution des tâches résultant de la transformation numérique¹⁷⁶.

Sur ce point, une organisation telle que le MEDEF¹⁷⁷, à l'origine de la signature de l'ANI sur le télétravail du 26 novembre 2020, rappelle que si le télétravail précède la dématérialisation des *process*, il en résultera à la fois un problème de conditions de travail et de qualité des prestations rendues. La préfecture de la Haute-Savoie, qui a constaté que la dématérialisation des processus devait être complète pour que le télétravail

¹⁷² Sur l'année 2021, le Gouvernement s'est engagé sur un taux de décroché de 85 %, jugé complexe à atteindre par la DITP dans le contexte actuel.

¹⁷³ 5^{ème} réunion du CITP, février 2021, plan téléphone.

¹⁷⁴ Au MEFR, la massification du télétravail a entraîné la dématérialisation complète du processus de demande et de validation du télétravail.

¹⁷⁵ En corrélation avec le déploiement du télétravail, la Douane rénove son dispositif Internet pour faciliter et enrichir l'information destinée aux publics douaniers.

¹⁷⁶ C'est, par exemple, un objectif explicite du contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP pour la période 2020-2022, qui vise à accélérer la transition numérique au service des agents.

¹⁷⁷ Mouvement des entreprises de France.

soit efficace, le confirme. Dans le cas inverse, le télétravail complexifie le traitement de dossiers¹⁷⁸. La préfecture de l'Hérault estime d'ailleurs que l'utilisation de la dématérialisation dans les procédures doit continuer à se développer (en particulier la signature électronique pour éviter la « rematérialisation » en bout de chaîne des dossiers, tâche coûteuse et sans plus-value) et la performance des services informatiques s'améliorer pour asseoir la pérennité du télétravail.

Certains employeurs publics, notamment les plus petits, renoncent d'ailleurs à mettre en place le télétravail pour ce motif. C'est le cas des communes de Valentigney (Doubs, 11 272 habitants) et de Les Mathes (Charente-Maritime, 2 110 habitants), où de nombreuses procédures nécessitent encore un dossier papier. Dans le même sens, la commune de Luisant relève que, *« malgré une dématérialisation et une numérisation accrues depuis une dizaine d'années, il reste souvent nécessaire de retrouver des archives « papier », notamment en matière de finances, de RH, d'état-civil ou d'affaires funéraires »*, ce qui réduit l'intérêt du télétravail pour l'employeur. Partant d'un constat similaire, le MAA envisage une accélération des travaux de dématérialisation des procédures prévus dans le cadre de son plan de transformation numérique ministériel, en particulier dans le domaine des ressources humaines.

À cet égard, dans le cadre de France Relance, 292 M€ ont été alloués aux fonds d'innovation et transformation numérique, dont 88 M€ pour les collectivités territoriales, qui ont pour objet de stimuler l'innovation numérique et accélérer la transformation numérique de l'État et des collectivités territoriales. Début 2022, 158,1 M€ avaient été octroyés, dont 119,1 M€ pour les ministères et 39 M€ pour les collectivités territoriales.

B - Se servir du télétravail pour diversifier l'accueil des usagers

La transformation numérique des services publics se déploie essentiellement en fonction de la décision du 1^{er} CITP, tenu en février 2018, de dématérialiser les 250 démarches les plus utilisées par les usagers. Fin 2021, 87 % des 250 démarches identifiées étaient accessibles en ligne, l'objectif cible devant être atteint en 2022.

À l'instar de la Défenseure des droits, la Cour a pu relever que si le choix du numérique pour délivrer un service public de qualité aux territoires géographiquement enclavés ou isolés, était pertinent, la démarche n'était pas sans risques pour les publics touchés par la fracture numérique.

¹⁷⁸ Cas de titres de séjour cités par la préfecture de la Haute-Savoie.

L'accès aux services publics dans les territoires ruraux¹⁷⁹

Dès lors que le numérique devient partout un mode normal d'accès aux services publics, il est, pour les territoires géographiquement enclavés ou isolés, un mode de recours incontournable. Il peut devenir pour eux un instrument d'égalisation des chances, sous réserve que deux conditions soient réunies : que les infrastructures numériques le permettent ; qu'il existe des dispositifs d'accompagnement de la population dont l'âge et les caractéristiques socio-économiques compliquent l'usage des instruments numériques.

Certains réseaux de services ont déjà basculé vers la dématérialisation des procédures ou ont vocation à le faire, dans les zones rurales comme ailleurs. C'est le cas au sein du réseau préfectoral pour la délivrance des titres réglementaires, qui se fait désormais en lien avec les mairies. L'accueil du public a ainsi disparu du réseau des préfectures et des sous-préfectures. Cela devrait être aussi le cas, à la DGFIP, pour l'essentiel des procédures de déclaration et de paiement, dorénavant accessible en ligne.

Ces évolutions sont cohérentes non seulement avec les évolutions démographiques des territoires concernés, mais aussi avec les opportunités offertes par le développement du numérique, qui doit être un facteur de renouvellement des relations avec l'utilisateur. Elles doivent en outre permettre une plus grande efficacité de la dépense publique grâce à une rationalisation des effectifs ou des implantations et à une amélioration de l'organisation du service public.

Pour pallier les effets négatifs du tout numérique sur les publics fragiles ou n'utilisant pas l'outil numérique, ont notamment été déployées des structures labellisées « France services ». Il s'agit de guichets uniques de proximité regroupant sur leurs sites plusieurs administrations et dont le cahier des charges impose un accueil du public dans des lieux fixes et qui doivent être ouverts au moins 24 heures par semaine, sur cinq jours. Depuis janvier 2020, 2 055 guichets France services ont été ouverts¹⁸⁰, l'objectif annoncé étant d'atteindre 2 500 agences en fonctionnement à fin 2022. Outre les agents présents dans chaque structure pour accueillir et traiter les demandes des usagers, 4 000 conseillers numériques France services, financés par le plan de relance, sont en cours de déploiement pour venir en aide et former toutes les personnes éloignées d'Internet.

Si, dans son principe, le réseau France services offre une alternative aux usagers touchés par la fracture numérique, il importe d'explorer également les voies qui permettraient au télétravail de renforcer l'offre de services au public, notamment par les recours à la visioconférence¹⁸¹.

¹⁷⁹ Cour des comptes, communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* (mars 2019).

¹⁸⁰ Données à fin avril 2022, leur nombre s'élevait à 1 271 en janvier 2019.

¹⁸¹ Selon l'enquête Harris interactive précitée, seulement 1 % des contacts avec l'administration fiscale sont réalisés en visioconférence.

Pôle emploi, dans sa relation à l'utilisateur, utilise trois canaux d'échange : l'accueil physique, le téléphone et la visioconférence. Selon les données communiquées par l'opérateur, la durée moyenne d'un entretien téléphonique (7 minutes) est environ cinq fois moins longue que celle d'un entretien en visioconférence (32 minutes) ou sur site (40 minutes). Alors que l'entretien téléphonique ne peut se substituer à un entretien physique (le premier sert essentiellement à fournir une information précise et courte, le second permet d'accompagner le demandeur d'emploi), la visioconférence offre une qualité d'échange équivalente. Il ressort cependant que, même pendant les périodes de télétravail les plus intenses de la période 2020-2021, les entretiens physiques ont été remplacés essentiellement par des échanges téléphoniques ou par courriels et non par la visioconférence, en partie en raison de difficultés techniques. Malgré tout, sur le temps long, le recours à la visioconférence s'accroît au sein de Pôle Emploi.

Au-delà du cas de Pôle emploi, le développement d'une offre de visioconférence (à mi-chemin du guichet physique et du guichet numérique), comme quatrième canal de contact¹⁸² avec l'utilisateur en alternative à l'accueil physique, doit être poursuivi. Si la visioconférence ne répond pas à la problématique de la fracture numérique¹⁸³ (quoique la tenue de visioconférence dans les locaux des structures labellisées France services, par exemple, puisse être une modalité pour y répondre), elle peut capter une partie des flux physiques au guichet, une proportion d'utilisateurs ne souhaitant pas se déplacer. Une part des créneaux horaires alors libérés peut bénéficier aux utilisateurs touchés par la fracture numérique. Cette occurrence profiterait aux utilisateurs (multiplication des canaux de contact), aux agents (possibilité de télétravailler) et aux employeurs (satisfaction accrue des utilisateurs et des agents).

La visioconférence constitue aussi une alternative au développement des solutions d'accueil numérique basées sur l'intelligence artificielle (sous la forme notamment de *Chatbot*¹⁸⁴) qui accompagnent les utilisateurs dans leurs démarches mais ne correspondent pas au besoin de certains publics d'humaniser leur relation avec les services publics¹⁸⁵.

Cependant, compte tenu des coûts associés au développement de la visioconférence (il faut notamment adapter le réseau Internet pour permettre un fonctionnement fluide et sans à-coup), il convient de ne la mettre en place qu'après étude précise des besoins.

¹⁸² Les trois autres canaux étant l'accueil physique, le téléphone et Internet.

¹⁸³ Pour ce public, la visioconférence pourrait être perçue comme une entrave à l'accès à l'administration.

¹⁸⁴ Que l'on peut traduire par automates conversationnel.

¹⁸⁵ Selon une enquête réalisée en janvier 2022 par Ipsos pour le compte de la DITP, 10 % des échanges avec les services publics sont réalisés via un Tchat contre 44 % pour le téléphone.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le télétravail demeure, à ce jour, essentiellement mis en œuvre pour améliorer la qualité de vie au travail des agents. Son impact sur le service rendu à l'utilisateur, de même que les mutations structurelles qu'il pourrait engendrer sur le fonctionnement des services publics, ont été peu explorés.

Durant la crise sanitaire, le travail à distance est devenu, pour les activités sans contact avec le public, l'outil privilégié de mobilisation de la force de travail. Le taux d'équipement désormais élevé des agents en matériel informatique nomade, conséquence directe de la crise sanitaire, contribuera, pour l'avenir, à une plus grande mobilisation des effectifs y compris hors période de crise. Cependant, le télétravail peine à émerger comme un moyen d'améliorer le service rendu à l'utilisateur.

En effet, même si de plus en plus d'employeurs publics énoncent désormais (dans leurs règlements intérieurs, chartes, etc.) que les dispositifs de télétravail mis en place ont aussi pour objectif de construire de nouveaux collectifs de travail centrés sur les résultats et la qualité, les dispositions concrètes qu'ils prennent, lorsque sont concernées les activités en lien direct avec les usagers, s'en tiennent à éviter toute dégradation.

Or, la Cour a identifié des cas de figure dans lesquels le télétravail pourrait contribuer à améliorer le fonctionnement du service public ou le service rendu à l'utilisateur, telles que l'accompagnement des mobilités individuelles ou collectives des agents et l'élargissement des plages et des canaux de contact des administrations avec les usagers.

À cet égard, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. mentionner, dans les accords collectifs, l'emploi du télétravail pour accompagner transitoirement les mobilités professionnelles et les réorganisations de services impliquant des mutations géographiques (Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)) ;*
- 6. prévoir, dans les accords de mise en œuvre du télétravail, le recours au télétravail pour élargir les plages horaires de contact des services avec les usagers (Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DGAFP), Ministère de l'intérieur et des outre-mer, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (DGCL), Ministère de la santé et de la prévention (DGOS)) ;*

7. *amplifier le développement du recours à la visioconférence en complément de l'accueil physique et téléphonique des usagers (Ministère de la transformation et de la fonction publiques (DITP)).*
-

Conclusion générale

À l'issue de l'enquête conduite par la Cour, il apparaît que le télétravail dans la fonction publique, qui s'est développé de façon rapide voire précipitée au cours des deux dernières années, répond, une fois la crise sanitaire passée, davantage à une demande des agents, qui y voient une opportunité de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie personnelle, qu'à la satisfaction d'un besoin des employeurs publics.

La crise sanitaire a été un catalyseur du recours au télétravail dans les services publics. Le développement de cette pratique professionnelle auparavant peu usitée doit aussi beaucoup à une volonté marquée des pouvoirs publics, dans le contexte instable de la crise sanitaire, précédant les premiers retours d'expérience.

À ce stade, il est encore trop tôt pour déterminer la place future du télétravail dans l'organisation des services publics. Bien qu'en forte progression, il demeure cantonné à certains types de fonctions, de nature essentiellement administrative et sans contacts avec le public. En outre, si environ un agent public sur trois occupe un poste dont une partie des activités est télétravaillable (davantage dans la FPE que dans la FPT ou la FPH), tous ne souhaitent pas télétravailler et pas nécessairement un grand nombre de jours.

Le télétravail contraint mis en place durant la crise sanitaire a induit un effort d'investissements informatique et de formation important de la part des employeurs publics, qui devra se poursuivre.

L'ancrage du télétravail dans la fonction publique devra par ailleurs aboutir, comme dans le secteur privé, à une réflexion sur les usages de l'immobilier. Il doit surtout conduire les employeurs publics à replacer l'intérêt du service au cœur de la démarche. Ceux-ci doivent aussi être attentifs aux conséquences à moyen terme du télétravail sur les agents. Sur ces aspects qui engagent pourtant leur responsabilité, ils disposent de peu d'éléments. La Cour estime par ailleurs nécessaire d'identifier le potentiel d'amélioration de la qualité du service public du télétravail et d'en faire ainsi un outil au service des usagers.

Le télétravail devient une modalité d'organisation du travail parmi d'autres, rendue possible par les technologies de l'information et de la communication. Ces dernières offrent des possibilités plus larges de travail à distance ou de téléservices. Il appartient aux employeurs publics d'en tirer profit, en prenant soin de placer l'intérêt du service et les usagers au cœur de toute démarche en ce sens.

Liste des abréviations

AC	Administration centrale
ADF.....	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANDRH	Association nationale des directeurs des ressources humaines
ANI	Accord national interprofessionnel
ANSSI	Agence nationale de sécurité des systèmes d'information
CA	Communauté d'agglomération
CDG	Centre de gestion
CH	Centre hospitalier
CHU	Centre hospitalier universitaire
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CNED.....	Centre national d'enseignement à distance
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOS.....	Direction générale de l'offre des soins
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
EP	Établissement public
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETAP.....	Espace de travail des agents publics
FHF	Fédération hospitalière de France
FNCDG	Fédération nationale des centres de gestion

FPE.....	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT.....	Fonction publique territoriale
JO	Journal Officiel
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MEFR.....	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MEJSESR.....	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MINT	Ministère de l'intérieur
MSS.....	Ministères sanitaires et sociaux
MTE	Ministère de la transition écologique
PNM.....	Personnel non médical
PPNG	Plan préfecture nouvelle génération
RPS	Risques psychosociaux
RSU.....	Rapport social unique
SI.....	Systèmes d'information
SNAP	Sac à dos numérique de l'agent public
TMS	Troubles musculo squelettiques
TSD	Travail en site distant
VPN.....	<i>Virtual private network</i>

Annexe

Annexe n° 1 : liste des personnes rencontrées	98
---	----

Annexe n° 1 : liste des personnes rencontrées

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- Stéphane Lagier, chef du service des parcours de carrière et des politiques salariale et sociales
- Nathalie Quelquejeu, cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail
- Isabelle Rineau, adjointe à la cheffe du bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail

Direction générale des collectivités locales

- Stanislas Bourron, directeur général
- Christophe Bernard, sous-directeur chargé de la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Direction générale de l'offre de soins

- Eva Jallabert, adjointe à la sous-directrice chargée de la sous-direction des ressources humaines du système de santé
- Amadis Delmas, chef du bureau RH3 « Organisation des politiques sociales et du développement des ressources humaines »

Direction interministérielle de la transformation publique

- Thierry Lambert, délégué interministériel à la transformation publique
- Hélène Boissin-Jonville, directrice de projets
- Audrey Roncigli, cheffe de cabinet

Direction de l'immobilier de l'État

- Alain Resplandy-Bernard, directeur
- Béatrice Bellier-Ganière, directrice adjointe
- Philippe Doux, chef du bureau « Gouvernance et Maîtrise d'Ouvrage Applicative »
- Magali Clément, chargée de mission

Direction interministérielle du numérique

- Catherine Ferréol, secrétaire générale
- Yann Mordant, responsable du pôle ressources humaines-logistique-juridique
- Patrick Ruestchmann, chef de la mission Transformation Numérique de l'État

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

- Guillaume Poupard, directeur général

Secrétariat général du ministère de l'économie des finances et de la relance (MEFR)

- Marie-Anne Barbat-Layani, secrétaire générale du MEFR
- Brice Cantin, secrétaire général adjoint
- Véronique Gronner, cheffe du service des ressources humaines

Ministère de l'intérieur

- Laurence Mézin, directrice des ressources humaines
- Maxime Passerat de Silans, Bureau des affaires générales, des études et des statuts
- Corinne Chauvin, chargée de mission
- Thomas Fauconnier, secrétaire général de la préfecture de Haute-Savoie
- Nathalie Brat, directrice du secrétariat général commun départemental (SGCD) de Haute-Savoie
- Sylvia Charpin, adjointe à la directrice du SGCD de Haute-Savoie
- David Philop, préfet du Jura
- Justin Babilotte, secrétaire général de la préfecture du Jura
- Gaëlle Arbey, directrice du SGCD du Jura
- Thierry Laurent, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault
- Christine Chevallier, directrice du SGCD de l'Hérault
- Mireille Larrede, secrétaire générale de la préfecture du Val-de-Marne
- Myriam Savio, directrice du SGCD du Val-de-Marne
- Fabienne Lemoine, cheffe du bureau des ressources humaines de la préfecture du Val-de-Marne

- Xavier Brunetière, préfet du Gers
- Jean-Sébastien Boucard, secrétaire général de la préfecture du Gers
- François Plault, directeur du SGCD du Gers
- Élodie Degiovanni, préfète de la Drôme
- Aurélie Cunin, cheffe du SIDRH de la préfecture de la Drôme

**Secrétariat général des ministères de l'Éducation nationale
et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR)**

- Marie-Anne Levêque, secrétaire générale des MENESR
- David Herlicoviez, adjoint au directeur général des ressources humaines

**Secrétariat général des ministères sociaux –
Direction des ressources humaines**

- Pascal Bernard, directeur
- Jordane Perdiguès, chargée de mission

Institut national de la statistique et des études économiques

- Karine Berger, secrétaire générale
- François Hada, directeur des ressources humaines

**Direction de l'animation de la recherche, des études
et des statistiques**

- Malik Koubi, sous-directeur chargé de la sous-direction salaires travail et relations professionnelles

Directions départementales des territoires

- Yves Schenfeigel, directeur départemental des territoires de la Haute-Garonne
- Nicolas Hardouin, directeur départemental des territoires de la Nièvre
- Joël Fraysse, directeur départemental des territoires de l'Aveyron
- Séverine Silvestre, chargée de mission à la direction départementale des territoires du Doubs

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

- Richard Abadie, directeur général
- Ariane Pignoly, responsable des ressources humaines

Département du Val-de-Marne

- Laurent Vercruysse, directeur général des services
- Sandrine Quillery, directrice des ressources humaines par intérim
- Estelle Havard, directrice générale adjointe Relations Humaines et à la Population

Régions de France

- Jules Nyssen, délégué général
- Frédéric Eon, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique
- Mégane Perrin, chargée d'étude juridique

Régions de France – « clubs des DRH »

- Aline Ridet, adjointe à la directrice générale adjointe Pôle ressources humaines, région Île-de-France
- Philippe Jarry, directeur de l'administration des ressources humaines, région Normandie
- Magali Etienne, directrice générale adjointe ressources humaines, Collectivité Territoriale de Martinique
- Pierre-Olivier Guerrini, responsable du SIRH, Collectivité de Corse
- Félix Varin, chef du service du temps et des absences, Collectivité de Corse
- Philippe Marchand, direction des ressources humaines, région Hauts-de-France
- Laurence Peyronel, directrice de la qualité de vie au travail et formation, région Occitanie
- Sophie Chomet, directrice de l'administration et du pilotage des ressources, région Occitanie
- Anne-Laure Bolot, cheffe du service carrière et discipline, région Bourgogne-Franche-Comté
- Marc Nannarone, directeur des ressources humaines, région Auvergne-Rhône-Alpes
- Angélique Lopez-Roger, directrice des Carrières, de l'appui et du pilotage, région Centre-Val-de-Loire
- Magali Ralite, cheffe du service « modernisation, innovation, GPEEC » à la direction des ressources humaines, région Grand-Est

- Vincent Lecomte, directeur des ressources humaines, région Pays-de-la-Loire
- Virginie Trouvé, directrice des ressources humaines adjointe, région Nouvelle-Aquitaine

Assemblée des départements de France

- Bernard Schmetz, directeur général
- Jérôme Briend, conseiller

Association des maires de France

- Murielle Fabre, secrétaire générale
- Stéphanie Colas, chargée de mission Fonction publique territoriale

Association des maires ruraux de France

- Chantal Gantch, 1^{ère} vice-présidente des maires ruraux de Gironde

France Urbaine

- Olivier Landel, délégué général
- Lionel Delbos, conseiller en charge de l'économie du travail
- Bastien Taloc, conseiller en charge des ressources humaines et de la fonction publique territoriale

Fédération nationale des centres de gestion

- Thierry Sénamaud, directeur
- Alexis Boucher, juriste / chargé de mission

Centre national de la fonction publique territoriale

- Franck Périnet, directeur général adjoint « évolution des compétences et des métiers », directeur de l'INET
- Noémie Angel, directrice générale adjointe « développement et de la qualité de la formation »

Fédération Hospitalière de France

- Amélie Roux, responsable du pôle ressources humaines hospitalières

Mouvement des entreprises de France

- Christophe Beaux, directeur général
- Élisabeth Tomé-Gertheinrichs, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

- Nathalie Makarski, présidente de la fédération des Services Publics CFE-CGC
- Hugues Thibault, délégué fédéral santé et sécurité au travail à la fédération des Services Publics CFE-CGC

Confédération française démocratique du travail (CFDT) - Fonction publique

- Carole Chapelle, secrétaire générale adjointe

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

- Didier Lenfant, président de la fédération fonction publique de l'État
- Stéphanie Delalande, représentante de la fédération fonction publique territoriale
- Sylvie Dussan, représentante de la fédération « Santé sociaux »

Confédération générale du travail (CGT) - Fonction publique

- Gilles Oberrieder, conseiller confédéral CGT
- Emmanuel Georges, responsable CGT des directions régionales des affaires culturelles

Fédération Autonome de la Fonction Publique (FA-FP)

- Pascal Kessler, président

Fédération syndicale unitaire (FSU)

- Bruno Leveder, secrétaire national
- Didier Bourgoin, secrétaire national

Solidaires – Fonction publique

- Bruno Chaniac, délégué adjoint
- Ophélie Vildey, déléguée adjointe

**Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) -
Fonction publique**

- Luc Farré, secrétaire général
- Ludovic Palisson, conseiller national

Association des DRH des grandes collectivités territoriales

- Mathilde Icard, présidente
- Aline Ridet, vice-présidente
- Odile Nieuwyaer, élève administratrice territoriale

Association des administrateurs territoriaux de France

- Gwenaël Leblong-Masclet, membre du bureau national
- Nils Randriamanantena, membre du bureau national

**Syndicat national des directeurs généraux
des collectivités territoriales**

- Emmanuel Gros, 1^{er} vice-président du SNDGCT

Association des directeurs d'hôpital

- Vincent Prévotau, président
- Charlotte Cardin, membre du bureau
- Vincent Vauchel, membre du bureau
- Florent Philippe, responsable communication et affaires générales

**Association pour le développement des ressources humaines
dans les établissements sanitaires et sociaux**

- Matthieu Girier, président

Association nationale des DRH

- Audrey Richard, présidente
- Catherine Caldeira, secrétaire générale