



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RETEX TRAVAIL À DISTANCE

TRANSFORMATION DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION
SUITE AU DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL À DISTANCE PENDANT LA CRISE
COVID-19

PREMIÈRES CONCLUSIONS

25/09/2020

Les constats en synthèse

Le travail à distance pendant la crise a concerné 51%* des agents de la fonction publique d'Etat, quand près de 30%* ont été placés en autorisation spéciale d'absence (ASA), pour deux principales raisons : défaut d'équipement informatique ou impossibilité d'exercer leurs missions en télétravail.

- Le taux de télétravail était de 6,4% avant le confinement : peu d'agents, et a fortiori de managers, étaient coutumiers du travail à distance ou avaient suivi des formations spécifiques ; en 2019, 42 % des agents de la fonction publique d'Etat disposaient d'un ordinateur portable

Le vécu tant des agents que des managers a été hétérogène et contrasté : si certains ont éprouvé des difficultés d'adaptation, d'autres ont saisi l'opportunité d'assouplir leur mode de fonctionnement / pratiques

- De grandes différences ont été observées entre les services (taux d'équipement informatique, culture managériale, taux de télétravail avant crise) et en fonction des individus (appétence naturelle, nature des activités, expérience passée, lien avec le collectif)

Un important effort matériel et humain a toutefois permis de maintenir une certaine continuité dans les activités de l'Etat

- Des agents ont été redéployés sur des missions prioritaires (facteur de motivation pour les équipes, facteur de résilience pour les organisations), les moyens informatiques ont progressivement été déployés (résilience du réseau, visio-conférence, PC portables),
- La crise a eu un effet accélérateur sur certains sujets, induisant une adaptation rapide des organisations et des agents : accélération sur les sujets numériques (dématérialisation, signature électronique, outils de communication), agilité des organisations et des agents (simplification, mutualisations, mode projet, travail collaboratif, polyvalence des équipes)

*données partielles disponibles au 31/07/2020, basées sur les retours obtenus de la part des ministères représentant 300 000 agents sur les 1,5M que compte la FPE, hors enseignants.

Un retex interministériel pour tirer les enseignements de la crise

LES ENJEUX

- Renforcer la capacité de l'Etat à adapter ses modes de fonctionnement à ce type de crise d'ampleur afin d'assurer la continuité d'activité
- Au-delà de ce contexte bien spécifique, repenser l'organisation du travail de l'Etat :
 - Le développement des usages numériques implique de composer avec des nouvelles problématiques techniques et de nouvelles pratiques de travail
 - Le développement du télétravail suppose une adaptation des modes d'encadrement et un accompagnement des agents
 - Une organisation « fix-office » de l'administration qui pourrait évoluer pour plus d'efficacité et de qualité de vie au travail

LES OBJECTIFS

1

Capitaliser sur les bonnes pratiques développées pendant la crise sanitaire pour impulser et pérenniser des changements des modes de fonctionnement de l'administration

2

Repenser les moyens de la résilience du travail de l'administration en temps de crise (continuité de l'activité)

3

Identifier les opportunités que représentent ces changements, à plus long terme, pour **alimenter l'ambition nouvelle du programme de transformation publique**

Le cabinet du Premier Ministre a souhaité lancer **une démarche de retour d'expérience transverse**.
Le présent retex s'appuie sur **une démarche partenariale**, consolidant les résultats des travaux entrepris par chaque direction interministérielle sur son champ de compétence et par les ministères.

Un champ vaste de thématiques étudiées...

Efficacité et usages des outils numériques

- Equipement / offre de service (yc. Financement)
- Accompagnement aux usages

Impacts SI

- Performance et résilience du réseau
- Numérique responsable
- Sécurité et souveraineté

Organisation

- Réaffectation / repriorisation des missions
- Modification de la structure hiérarchique
- Nouvelles pratiques de travail
- Changement de culture de travail

Organisation spatiale de l'administration

- Nouvelle répartition du travail dans l'espace
- Développement des tiers lieux

Organisation des espaces de travail

- Impact immédiat de la généralisation du télétravail (yc. écologique)
- Le bureau de demain

Transformation managériale

- Changement des pratiques et des cultures managériales
- Accompagnement des managers
- Communication interne

Développement des compétences et parcours professionnel

- Accompagnement des agents
- Formation
- Recrutement et mobilités

Qualité de vie au travail

- Risques psycho-sociaux (RPS) associés
- Droit à la déconnexion
- Soutien des agents

Droit de la fonction publique

- Réglementation : identification des besoins d'évolution juridique
- Dialogue social : impacts et évolutions

...et des initiatives de retex pilotées par les directions interministérielles

Enjeux RH, management et organisation

- Groupes de travail avec les laboratoires stratégiques interministériels, les services RH ministériels et les PFRH, 2020 – DGAFP
- Sondage auprès des DRH des ministères et des chefs de mission PFRH en région sur l'impact de la crise sur l'organisation du travail, 2020 – DGAFP
- Entretiens qualitatifs avec le réseau des labs d'innovation publique et les correspondants modernisation, 2020 – DITP
- Focus group « perception du télétravail chez les agents publics d'Etat », auprès de managers et des agents publics, 2020 – DITP
- Consultation « télétravail contraint en période de confinement » du 15 juin 2020 – ANACT

Enjeux immobiliers

- Groupes de travail avec des experts, des académiques et des membres institutionnels pour définir les orientations de l'immobilier public de demain, 2020 – DIE

Enjeux numériques

- Sondage auprès de l'encadrement supérieur de l'Etat sur les impacts du numérique sur la continuité de l'action de l'Etat, mai 2020 – DITP / DINUM
- Note de synthèse sur le numérique de l'Etat dans la crise COVID-19 / retour d'expérience à chaud du COSINUM du 28 mai 2020, rédigé avec les DSI / DNUM – DINUM
- Retour d'expérience sur la COVID-19, CINUM-ATE du 14 mai 2020, DINUM

...complété par une démarche de retex de l'administration territoriale de l'Etat

Le ministère de l'Intérieur a lancé mi-août une démarche de retour d'expérience sur le périmètre de l'administration territoriale de l'Etat (ATE), avec deux consultations : la consultation des préfets sur les impacts de la crise sur le fonctionnement de l'ATE, et leur proposition d'axe de progrès ; la consultation des agents du périmètre ATE sur leur vécu pendant la crise sanitaire.

Ses travaux seront coordonnés avec la présente démarche de retex interministériel.

Un questionnaire adressé aux 50 000 agents de l'ATE

- Objectif : recueillir des informations et la perception des agents sur les modalités de travail pendant le confinement et la phase de sortie de confinement
- Thématiques : situation administrative pendant le confinement et à la sortie du confinement, perception sur l'exercice des missions (capacité d'adaptation du service, orientations opérationnelles, volume et qualité de l'activité, relation avec les partenaires extérieures), perception sur l'environnement de travail (relations avec le collectif de travail, qualité des conditions d'exercice, adaptation aux nouveaux usages des outils).
- Modalité : enquête en ligne
- Calendrier : ouverture de l'enquête de mi-août à mi-septembre

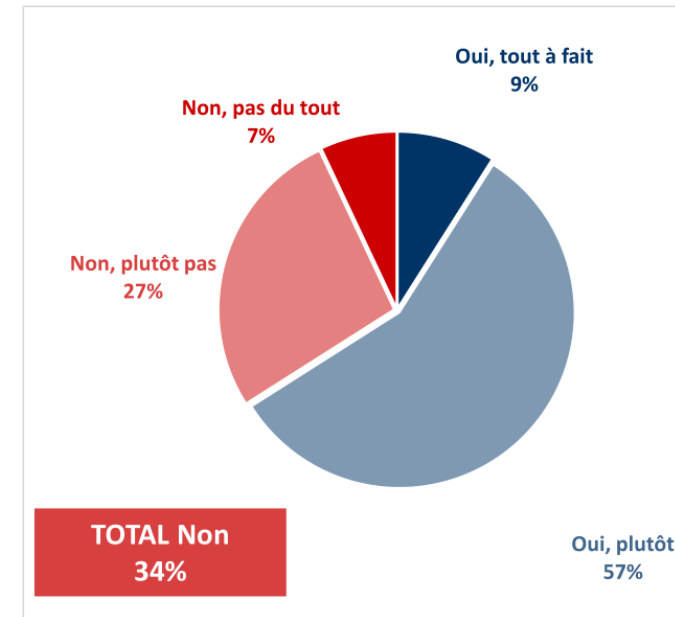
Une bilan départemental réalisé par chaque préfet

- Objectif : dresser un bilan qualitatif sur l'exercice des missions de l'ATE dans les services déconcentrés pendant le confinement et le déconfinement; proposer les axes de progrès.
- Calendrier : retour attendu septembre pour une synthèse nationale fin septembre/début octobre.
- Périmètre : services de l'ATE

Plus de 65% des Français estiment que les administrations ont garanti la continuité du service public pendant la crise sanitaire

Deux tiers des Français (66%) estiment que les organisations publiques ont réussi à maintenir une continuité du service lors de la crise du Covid-19.

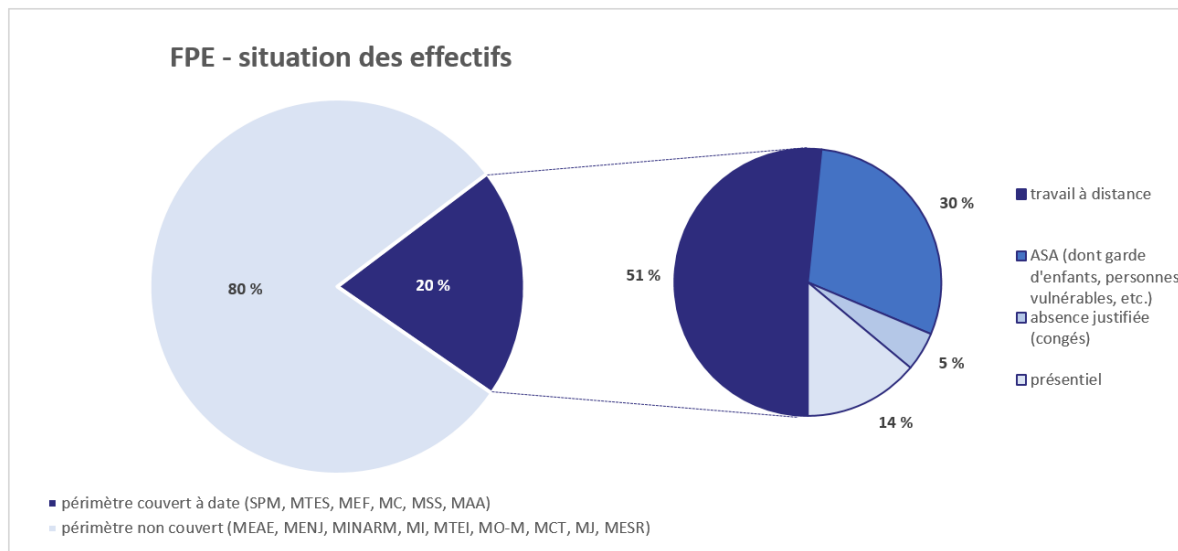
→ Le premier enseignement à tirer pour le fonctionnement de l'administration est celui de la simplification des procédures administratives pour gagner en réactivité, citée par 71% des personnes interrogées.



QUESTION : Selon vous, les organisations publiques en général (hors décisionnaires politiques) ont-elles réussi à garantir la continuité du service durant la crise sanitaire ?

Les démarches initiées permettent de dresser un premier bilan de la période du travail à distance

Position administrative des effectifs pendant le confinement



Position administrative des agents de la FPE

Modalités de calcul :

- Ces chiffres s'appuient sur les données transmises, déclarées, par les ministères à date
- Les calculs s'appuient ainsi sur les chiffres concernant 300 000 agents sur les 1,5M que compte la FPE, soit 20% des effectifs totaux.
- Pour des raisons d'homogénéité, les personnels enseignants (MEN, MESR, MAA) ont été retirés de l'assiette de calcul qui porte donc sur 1,5 M d'agents.
- Ces statistiques portent généralement sur la période la mieux documentée du confinement : fin avril et tout début mai.
- Les éléments transmis à date ne permettent pas de rendre compte de la situation mixte de certains agents (TT/présentiel, TT/ASA).

Les démarches initiées permettent de dresser un premier bilan de la période du travail à distance

Bilan de la perception par l'administration

1) La crise a été un révélateur d'un manque de préparation du secteur public au travail à distance

- **L'administration souffrait d'un manque d'acculturation au travail à distance**
- **Ni les organisations ni les individus n'étaient préparés :**
 - Les préalables nécessaires à l'exercice du travail à distance n'ont pas été anticipés (problèmes de matériel, de connexion, de sécurité informatique, absence de protocoles partagés, peu d'utilisation des outils collaboratifs, etc.)
 - Ni les managers, ni les agents n'étaient préparés au travail à distance (peu de formation, peu de lignes directrices, etc.)

2) Le vécu par rapport au travail à distance a été très inégal parmi les agents

- **L'équipement informatique n'était pas toujours adapté à la situation ce qui a pu poser des problèmes aux agents et susciter des improvisations** (utilisation de solutions privées, multiples ; recours aux équipements personnels, source d'inégalités ; utilisation limitée des outils collaboratifs ministériels ou interministériels)
- **Beaucoup d'agents ont souffert d'isolement ou ont eu des difficultés à séparer vie professionnelle et vie privée, même si cette expérience a souvent été bien vécue :** un tiers des agents disent avoir rencontré des difficultés (isolement, déconnexion, situation familiale, santé...) ; à distance, les relations informelles ont été difficiles à recréer, ce qui a contribué à l'isolement de certains agents
- **Le travail à distance a révélé des modes de gestion et des situations hétérogènes :** des situations individuelles très différentes (fonction des grades, antécédents de télétravail, inclusion numérique, sexe, statut familial) ont constitué des facteurs de frustration, voire de démotivation

3) En première ligne pour gérer la crise, les managers, mis à l'épreuve, ont été parfois démunis face à la situation

- **Certains managers ont rencontré des difficultés pendant cette période :**
 - Certains managers ont rencontré des difficultés pour encadrer efficacement à distance, et l'animation des équipes a pu être variable en fonction des managers
 - certains managers sont passés d'une logique de contrôle à une logique de confiance, avec le développement d'un pilotage par objectifs, mais d'autres ont éprouvé des difficultés à faire évoluer leurs pratiques pour s'adapter à ce nouveau contexte

Les démarches initiées permettent de dresser un premier bilan de la période du travail à distance

Bilan de la perception par l'administration

4) Les organisations ont du s'adapter à marche forcée, mais l'Etat est parvenu à assurer la continuité de ses missions essentielles

- **Les organisations ont fait preuve d'une capacité de résilience** : les systèmes ont tenu avec un fort accent mis sur la résilience du réseau fixe (RIE, PFAI...) ; les besoins des agents ont été pris en compte progressivement, avec d'importants efforts pour mettre en place des moyens applicatifs (visio-conférence), déployer des PC portables...
- **La crise a eu un effet accélérateur sur certains sujets, suscitant une adaptation rapide des organisations et des agents** : accélérateur sur les sujets numériques (dématérialisation, signatures électronique, outils de communication) ; agents et organisations ont su s'adapter en renforçant leur agilité (simplification, mutualisations, mode projet, travail collaboratif, polyvalence des équipes)
- **Le « tout à distance » a toutefois rencontré des limites** : le « tout à distance » n'a permis d'accomplir qu'une partie des missions du service public ; ces différences de niveaux d'activité ont eu un impact sur la motivation des agents

5) La complexité de la situation appelle des appréciations nuancées et des approfondissements complémentaires pour répondre aux fortes attentes de précision sur ce nouveau cadre

- **Post-crise**, la période traversée soulève de nombreuses interrogations sur l'organisation à venir du travail
- **La pratique massive du travail à distance a modifié l'image du télétravail** : la pratique massive du travail à distance a permis de lever certains freins ;
- **Agents et managers souhaitent que les bonnes pratiques de travail développées pendant la crise soient conservées**
- **Le travail à distance ne peut être pratiqué partout et par tous** :
 - toutes les activités ne sont pas à 100 % télétravaillables : le travail à distance a montré son efficacité pour certaines mais n'est pas universellement efficace
 - le travail à distance ne va pas de soi, et la crise a également mis à jour les limites du tout à distance
- **Le travail à distance est un enjeu managérial**

Focus : exemples de simplifications

Les ministères ont fait remonter différentes innovations et mesures de simplification (internes et en direction des usagers) prises pendant la crise à consolider ou à développer

En matière de RH

- ouverture des applications RH à un accès à distance
- visio-conférence pour les procédures de recrutement,
- gestion des ressources humaines (arrêtés, liste de contrôle paye...) en grande partie dématérialisée par transmission mail,
- dossiers de confirmation de mobilité (accusé de confirmation et ensemble des PJ) dématérialisés,
- transmission dématérialisée des dossiers de demande de bonification handicap,
- assouplissement de l'organisation des concours du personnel civil (possibilité de visioconférence),
- dispense temporaire de fourniture d'attestation pour l'attribution de la majoration de l'indemnité pour charges militaires,
- possibilité de recourir à une plateforme multi-déménageurs étendue à l'Europe pour le déménagement des militaires,
- généralisation de la téléconsultation médicale,
- mise en place de visites virtuelles de patients hospitalisés
- allègement de l'accès et des modalités d'inscription aux formations à distance des agents
- allègement des épreuves de certains concours

En matière de GBCP

- ouverture de Chorus à un accès à distance
- assouplissement des règles de la commande publique (modulation des règles de mise en concurrence et diminution des règles contractuelles des attributaires autorisées temporairement),
- dérogations sur les délais (commandes publiques, campagnes d'inscription, envoi de pièces justificatives, recours...),

En matière de commande publique

- relèvement du seuil de publicité et de mise en concurrence,
- suppression du seuil imposant une publication au BOAMP,
- suppression de l'obligation de toute publication au BOAMP des avis de marché et des avis d'attribution,
- facilitation du recours au critère unique du prix, possibilité de passer un marché sans concurrence,
- suppression de l'obligation de computer les marchés non écrits,
- suppression de l'obligation de constituer une garantie à première demande pour les PME,
- adaptation des délais de consultation, prolongation de la durée des marchés,
- modification des conditions de versement de l'avance,
- relèvement du plafond carte achat,
- paiement des factures inférieures à 5 000 € sans attestation préalable de service fait,
- actions de *sourcing* pour diversifier l'approvisionnement,
- exploitation du nouveau seuil des marchés sans formalité,
- achats ponctuels auprès de l'UGAP,

En matière de dialogue social

- assouplissement des conditions de délibération à distance pour les instances de gouvernance ou de représentation du personnel (CT, CHSCT, CAP),
- réunions régulières en audioconférence avec les OS,

Quelques simplifications sectorielles

- Ministère de l'Éducation nationale : dossiers dématérialisés dans les services d'orientation scolaire,
- Ministère de la Justice : audiences en visio-conférence (visio-audience)
- Ministère de la Culture : suivi des projets européens sans déplacement à l'étranger,

Focus : exemples de bonnes pratiques de travail apparues pendant la crise

- **Accélérer la décision**
 - des circuits de décision raccourcis : « on fait des choses en 2 jours qui prenaient des semaines auparavant »
 - le recours à de nouvelles formes d'organisation : mode projet, task force, management par objectifs
- **Optimiser l'organisation des réunions**
 - des réunions plus courtes et mieux préparées, à l'objectif clair, regroupant les personnes les plus « pertinentes » sur le sujet traité, avec diffusion élargie du compte-rendu le cas échéant (mesurer l'utilité des réunions, voire diminuer les réunions)
 - des réunions à distance pour éviter les déplacements lorsque c'est adapté (interministériel, inter-services, administrations multi-sites)
- **Dématérialisation et alléger les processus**
 - le recours à la dématérialisation : des processus métier, de l'instruction, de la validation, d'évènements (webinars), du partage de documents (réseaux partagés, plateforme d'échanges), du courrier
 - le recours aux formations en ligne
 - l'utilisation des paraphes et signatures électroniques
- **Repenser le travail collaboratif et l'animation du collectif**
 - l'utilisation accrue des outils numériques collaboratifs (réseau social d'entreprise, outil de gestion de projet) : réduire le recours au mail, animer une communauté projet
 - le recours à la messagerie instantanée : animer le collectif à distance, coordonner les acteurs
 - de nouveaux rituels collectifs : mail hebdo à l'ensemble des agents, lettre d'information, vidéos régulières à destination de tous les personnels afin de les rapprocher de l'action de la direction, prise d'information régulière des agents sur l'activité du service, points bilatéraux avec les agents, réunions de service plus fréquentes
- **Outiller le pilotage**
 - l'aménagement du pilotage : outillé numériquement, avec des indicateurs de gestion affinés et simples, la mise en place de tableaux de bord plus systématique, la mise en place de calendriers annuels des tâches à effectuer
- **Renforcer les collaborations externes**
 - des collaborations spontanées – interministérielles, inter-service, bénéficiant de plus de transversalité pour faire avancer des sujets liés directement à la gestion de crise