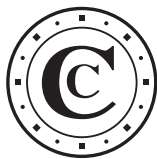


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE APRÈS LA CRISE SANITAIRE

Rapport public thématique

Synthèse

Novembre 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

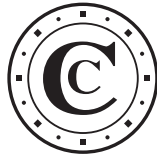
Introduction	5
1 Une accélération très volontariste de la mise en place du télétravail	7
2 Concilier avec vigilance l'intérêt du service et les charges immobilières avec le déploiement du télétravail	9
3 S'assurer de la productivité du télétravail et de l'efficacité des modalités de contrôle des agents en télétravail	11
4 Le télétravail : une chance à saisir pour améliorer et rénover l'offre publique de services aux usagers	13
Recommandations	15

Introduction

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 Sauvadet¹, 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.

¹ 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.



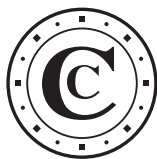
1 Une accélération très volontariste de la mise en place du télétravail

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.

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.



2 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.

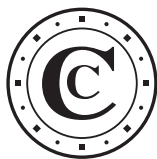
Concilier avec vigilance l'intérêt du service et les charges immobilières avec le déploiement du télétravail

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.



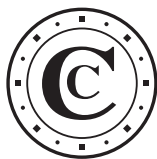
3 S'assurer de la productivité du télétravail et de l'efficacité des modalités de contrôle des agents en télétravail

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.



4 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.

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

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 contact² 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.

² Les trois autres canaux étant l'accueil physique, le téléphone et l'Internet.

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)*).