

## sommaire

### éditorial

#### Le développement de l'expérimentation du télétravail en administration centrale

Page 2

- ◆ [Les nouvelles formes d'organisation du travail et leurs enjeux](#)

Page 3

- ◆ [La recherche « d'économies d'échelle »](#)

Page 5

- ◆ [Réorganiser le travail pour mieux répondre aux besoins](#)

Page 6

- ◆ [Répondre aux questions de vieillissement et d'attractivité](#)

## Le développement de l'expérimentation du télétravail en administration centrale

Le télétravail permet aux services de moderniser l'organisation du travail, d'utiliser les technologies de l'information, et aux agents de mieux concilier vie professionnelle et vie privée, tout en leur donnant une plus grande autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches.

En administration centrale, j'ai décidé, dans le respect de ces objectifs, de poursuivre l'expérimentation déjà engagée, limitée aujourd'hui à une vingtaine d'agents, et de définir, dans une convention cadre, les droits et obligations des télétravailleurs.

### Un dispositif souple et encadré

La DRH vise, dans le cadre de cette démarche, à permettre à l'agent de travailler, à domicile, de façon organisée.

La convention cadre rappelle de nombreux principes de fonctionnement : le télétravail est volontaire pour l'agent et le service employeur concerné ; la décision de passer au télétravail est réversible ; l'administration fournit les équipements nécessaires au télétravail ; la santé et la sécurité du télétravailleur sont préservées.

Il s'agit d'un accord équilibré qui offre une nouvelle formule d'organisation du travail plus flexible et motivante, autant d'avantages pour les deux parties, administration et agents.

Le déploiement dans un service du dispositif sur le télétravail n'est pas complexe, mais suppose d'avoir, en amont, une vraie réflexion sur l'organisation du travail et d'identifier à l'avance les postes susceptibles d'être éligibles.

Dans le cadre de la poursuite de cette expérimentation, je souhaite souligner ici, à la lumière des premières expériences réussies, quelques facteurs clés de succès, comme par exemple la capacité du télétravailleur à être autonome, la relation de confiance entre le manager et son collaborateur, et la durée du télétravail, limitée à trois jours par semaine, pour éviter l'isolement et la déconnexion du collectif de travail.

J'ajoute que le rôle du manager est essentiel dans la réussite du travail à distance. Sa capacité à fixer des objectifs et à les suivre, en y associant étroitement télétravailleur, est une condition déterminante.

Un dispositif de formation sera mis en place pour accompagner toutes les personnes concernées. Ce mode d'organisation du travail suppose d'être bien formé sur les techniques les plus appropriées de management et, pour les télétravailleurs, d'être en capacité d'exercer, dans les meilleures conditions, une activité à distance.

### Un sujet de dialogue social

Cette question fait l'objet, depuis avril dernier, d'un dialogue social avec les organisations syndicales d'administration centrale, sous forme de groupes de travail, et a permis d'enrichir la convention cadre. Le 17 novembre 2010, cette convention, ainsi qu'un protocole individuel, accompagné d'une annexe sur les moyens téléphoniques et informatiques, ont été présentés lors d'un CTPC et ont suscité des réactions favorables de la part des représentants du personnel.

Les travaux de finalisation se poursuivent avec les syndicats en vue d'une cosignature de la convention cadre, avant un passage en CHSC et une large diffusion des documents. Un suivi régulier sera assuré tout au long de l'année prochaine pour faire évoluer, si nécessaire, la convention cadre.

L'expérimentation plus encadrée en administration centrale ouvre la voie vers un rapport au travail souple et adapté. Elle se poursuivra jusqu'en 2012 année au cours de laquelle un bilan complet sera effectué et partagé avec les services et organisations syndicales.

**Jean-Louis Rouquette**

Directeur des ressources humaines, adjoint au secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat.

La collection des  
«**Perspective Gestions Publiques**»  
est publiée sur le portail de l'IGPDE  
à l'adresse suivante :

[www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)

Si vous souhaitez vous abonner :  
[rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr](mailto:rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr)

**Contact :**

[rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr](mailto:rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr)

**Dans un contexte administratif marqué par les conséquences de la crise économique (réductions budgétaires, réduction des effectifs) et par le vieillissement des agents, nombre de pays cherchent à trouver des solutions inventives, comme rendre le temps de travail plus flexible, miser sur les nouvelles technologies... et, d'une manière générale, entamer une réflexion approfondie sur l'organisation**

En matière de nouvelles organisations du travail, les enjeux « économiques » (compenser les restrictions de budget et d'effectifs, lutter contre l'absentéisme, réduire les coûts immobiliers, limiter le « turn-over »...) se combinent à des enjeux « vertueux », comme celui d'aménager les « fins de carrière » des seniors ou de permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (« work-life balance »). Ce dernier objectif vise les mères de famille, mais aussi les pères, avec le développement des congés de paternité, et les personnes ayant à charge des personnes handicapées, des personnes âgées ou des enfants malades. Toutes ces raisons, en somme, poussent les administrations nationales à approfondir la réflexion et les initiatives.

Beaucoup de ces initiatives, déjà, s'inscrivent dans cette démarche, qu'elles concernent les horaires (réduction, aménagements, congés parentaux, annualisation...), les tâches elles-mêmes (dématérialisation, télétravail, vidéoconférences, e-formation...), les locaux (bureaux partagés, crèches sur les lieux de travail), ou encore les transports (co-voiturage, ramassage).

Ces nouvelles manières de travailler sont concomitantes avec les nouvelles manières de contrôler le travail, voire de le prescrire, qui se sont généralisées après la crise du taylorisme des années 1970. Dans l'après-guerre, en effet, la mode du taylorisme avait conduit de nombreuses entreprises industrielles à se doter de bureaux d'études chargés de décomposer les tâches en gestes simples, les plus efficaces et rapides possible, puis de répartir ces gestes entre différents acteurs de la production. Avec sa remise en question, d'autres modèles se sont développés, comme le « flux tendu » ou, en particulier dans les activités tertiaires, celui des « entreprises apprenantes », fondé sur une grande autonomie dans le travail (les salariés y organisent eux-mêmes leur planning quotidien), un contrôle moins serré de la hiérarchie (celle-ci veille à l'atteinte des résultats plus qu'au déroulement du travail lui-même), des contraintes temporelles plus lâches (pas de production en flux tendu), ainsi que sur une communication intense entre salariés.

C'est ce dernier modèle qui caractérise les administrations. En effet, une étude européenne de 2009<sup>1</sup> résultant d'une enquête auprès des salariés du public et du privé relève que les employés des administrations publiques jouissent d'une grande autonomie quant à l'organisation de leur travail sur le plan du rythme du travail et de l'ordre des tâches. Ils ne sont que 37% à réaliser des tâches monotones, nettement moins que leurs collègues du privé. Ils disent résoudre eux-mêmes des problèmes dans leur travail et y apprendre des choses nouvelles.

### Prendre en compte les écueils

L'autonomie peut cependant aller de pair avec une détérioration des conditions de travail, sous forme d'une « charge mentale » liée au manque de temps suffisant pour bien réaliser les tâches, à la nécessité d'arbitrer entre différentes tâches toutes aussi urgentes les unes que les autres et au stress entraîné par les nouvelles responsabilités. Les nouvelles technologies, qui brouillent les limites temporelles entre temps professionnel et temps libre, participent à la survenue d'un sentiment de surcharge. Les changements induits par les nouvelles organisations se heurtent en outre à divers écueils : réticence des hiérarchies, difficulté à maintenir la cohésion des équipes et à assurer un management équitable entre des agents dispersés, gestion et sécurité des technologies, motivation des agents... Tout cela doit être plus que jamais pris en compte par le management.

On le constate dans de nombreux pays, le principal volet des nouvelles initiatives, c'est la flexibilité du temps de travail, accompagnée de plus en plus souvent de dispositifs de télétravail et mise en place avec des rythmes, mais aussi des enjeux différents suivant les pays. Dans certains cas, comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, l'accent est mis surtout sur les économies d'échelle ; dans d'autres, comme en Allemagne, on y recourt pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et assurer l'attractivité. En Suède, flexibilité et télétravail sont totalement entrés dans les mœurs.

Ce numéro aborde diverses formes nouvelles d'organisations « flexibles », en mettant en particulier l'accent sur le télétravail. Il traite le thème sous trois angles :

- 1 - les aspects économiques (rationalisations, recherche d'économies d'échelle),
- 2 - les changements mis en œuvre pour répondre aux nouvelles attentes du public,
- 3 - les aspects liés au vieillissement, à la nécessité d'accroître l'attractivité des services publics, à celle aussi de permettre aux agents de mieux concilier vie professionnelle et vie privée.

1. Antoine Valeyre « Working conditions in the European union : Work organisation » Eurofound - 2009

**Avec le retour du télétravail aux Etats-Unis, la flexibilité des horaires mais aussi de l'occupation des locaux au Royaume-Uni, l'objectif est clair : ces rationalisations doivent permettre avant tout de réduire les coûts et d'obtenir des économies d'échelle.**

### Etats-Unis

#### Le retour des « organisations flexibles »

Forums, études, rapports... Depuis dix-huit mois, le mot d'ordre dans l'administration fédérale américaine est au renforcement des « organisations flexibles » du travail (« Flexible Work Arrangements » dits FWA) : « flexitime » (horaires variables), « compressed workweek » (semaine de quatre jours, voire moins), « job sharing » (postes partagés), « part-time work » (temps partiel) et, en première ligne, « telework », le télétravail. Bonnes pratiques et obstacles sont passés en revue pour atteindre l'objectif fixé par le gouvernement : au moins 150 000 agents fédéraux en télétravail en 2011.

C'est un retour en force de ces initiatives, qui avaient le vent en poupe dans les deux décennies précédentes mais connaissaient depuis un essoufflement certain. En dépit de dispositifs législatifs désormais acquis, les télé-travailleurs fédéraux (un jour ou plus par semaine) n'étaient en effet que 102 900 en 2009 (pour un effectif global de 1 962 000 agents), chiffre en net recul par rapport à 2004, où l'on en comptait 140 694.

#### De nombreux bénéfices économiques attendus

Pourquoi cette relance vigoureuse et politiquement très soutenue ? Dans les rapports<sup>1</sup>, les arguments ne manquent pas : les FWA permettent d'assurer la continuité du service en cas de catastrophe naturelle<sup>2</sup>, d'attaque terroriste ou de menace épidémiologique, ils coûtent moins cher, occupent moins d'espace, simplifient les transports, préservent l'environnement, améliorent la productivité et devraient faciliter, en attirant les jeunes, le remplacement de « baby-boomers » nombreux à partir à la retraite. Enfin, les FWA favorisent la conciliation vie familiale/vie professionnelle, un argument cependant moins souvent mis en avant que les bénéfices économiques.

Dans certains cas, lorsque le recul est suffisant - dans les quelques agences pionnières<sup>3</sup>, ces bénéfices sont chiffrés : en 2007, par exemple, GSA (« General Services Administration ») estimait avoir économisé 615 789 dollars sur les trajets des agents (7,6 millions de kilomètres), 220 239 gallons d'essence (833 450 litres), 138 897 heures de travail non perdues dans les transports...<sup>4</sup> La même année, PTO (« Patent and Trademark Office », agence des brevets), dit avoir économisé 11 millions de dollars en évitant des achats immobiliers.

#### Avancer à partir des bonnes pratiques

Pour aboutir, le gouvernement et les agences déploient une démarche pragmatique qui examine les « bonnes pratiques » des agences « vertueuses » et pointe les obstacles. Comment ces pionniers s'y sont-ils pris ? Le rapport du Partnership for Public Service donne les « clefs du succès » : des programmes pilotes, beaucoup de formation, la fourniture d'équipements ad hoc, l'implication du leadership, l'association entre le télétravail et d'autres dispositions « flexibles » (horaires étendus de 5 heures du matin

à 11 heures du soir à la Nuclear Regulatory Commission ou NRC, par exemple)... L'entreprise est parfois de longue haleine, mais les agences considèrent l'opération réussie non seulement lorsqu'elles en mesurent les économies, mais aussi lorsqu'elles voient grimper l'indicateur « satisfaction de l'équilibre vie privée/vie professionnelle » des agents, qui est passé à NRC de 52,2% en 2006 à 73,2% en 2009.

Certes, la mise en œuvre du télétravail est complexe. Le cas de GSA est intéressant car cette agence s'est appliquée à elle-même ce qu'elle prône pour les autres. Elle décline les différentes modulations possibles du télétravail : travail à domicile, dans un centre de télétravail (GSA en a ouvert quatorze autour de Washington et s'apprête en 2011 à en ouvrir une quinzaine dans tous les Etats-Unis), dans des « bureaux virtuels » (reliant en réseau les agents partout où ils se trouvent), des « bureaux-hôtels » (réservés dans l'entreprise pour un usage non permanent), voire des « bureaux partagés » (deux agents à plein temps partageant le même lieu de travail par périodes alternées)... Sans oublier, naturellement, tous les dispositifs de travail en commun comme les visioconférences ou « webinars ».

#### Surmonter les résistances

Cette énumération laisse entrevoir la tâche délicate confiée aux managers : comment organiser le travail à distance ? Eviter la « triche » ? Susciter l'esprit d'équipe ? Assurer la productivité ? Evaluer des agents « virtuels » ? Beaucoup de ces managers sont réticents, ce que les agents voient comme le principal frein à la mise en place du télétravail, mais il y a d'autres obstacles : les « cultures d'organisation » (les agents craignent d'être « oubliés »), les critères d'éligibilité au télétravail (un an de présence, par exemple), la sécurité informatique, la prise en charge du coût des équipements... Tous ces obstacles devront être surmontés, estiment les DRH ministériels américains. Car les évolutions technologiques sont telles que, tôt ou tard, les administrations devront revoir leurs modes de fonctionnement et leurs organisations. « Alors que le monde du travail change de manière irréversible, les organisations n'ont pas suivi. On leur demande d'être plus rapides, plus transparentes, avec des agents plus diversifiés et plus compétents ; seul le recours aux toutes nouvelles technologies permettra d'y répondre, ce qui suppose un bouleversement total des organisations, des traditions et des environnements de travail établis », dit un récent rapport du CIO Council fédéral (« Chief Information Officers », directeurs informatiques)<sup>5</sup>.

Fort de toutes ces données, et de l'exemple du GSA, le Sénat a adopté cet automne une loi pour l'extension du télétravail dans la fonction publique fédérale (Telework Improvements Act of 2010 H.R. 1722). Les agences ont jusqu'à mi 2011 pour prendre leurs dispositions.

1 « On Demand Government; Deploying Flexibilities to Ensure Service Continuity », Partnership for Public Service, juillet 2010 ; Forum du National Council on Federal Labor-Management Relations, septembre 2010; Federal Employee Viewpoint Survey, 2010; Telework in the Federal Government, 2010, Fedscope.

2 La tempête de neige qui a paralysé Washington en février 2010, et coûté quelque 100 millions de dollars aux agences, est dans tous les esprits et revient régulièrement dans les débats sur

le télétravail. Seule une petite moitié des agences fédérales avait en effet inclus le télétravail dans son « COOP » (« Continuity of Operation », plan d'urgence en cas de crise).

3 Citées dans le rapport « On Demand Government; Deploying Flexibilities to Ensure Service Continuity ».

4 « The benefits of telework », GSA, 2008.

5 « Preparing for Change In the Federal Information Technology Workforce », CIO, avril 2013.

Au Royaume-Uni, les projets de réorganisation du travail dans la fonction publique sont, depuis quelques années, très largement liés à deux grands volets de flexibilité ; celle du temps de travail, d'une part, celle de l'efficacité de l'utilisation du parc immobilier de l'Etat, constitué à plus de 70% de bureaux, d'autre part.

La flexibilité du temps de travail fait partie de la politique de GRH publique à travers le programme « Flexible Working Hours » (FWH), introduit en 2003, qui vise à permettre aux employés de concilier dans de bonnes conditions leur vie professionnelle et leur vie personnelle (vie familiale, poursuite d'études...). Le FWH décline quatre possibilités d'aménagement du temps de travail : emploi partagé (par plusieurs personnes à temps partiel) ; « heures compressées » (accomplir son temps de travail sur une période plus courte) ; horaires variables ; « travail en période scolaire » (avec congés sans solde durant les congés scolaires).

La rationalisation de l'occupation des locaux est elle aussi une préoccupation ancienne et de plus en plus importante. En 2004, la publication « Working Without Walls » (« décloisonner le travail ») de l'Office of Government Commerce (OGC, organisme indépendant rattaché au ministère des Finances dont la mission est d'aider le gouvernement à améliorer le rendement de ses dépenses) venait proposer des voies de rationalisation, et en novembre 2006 cette politique s'est inscrite dans un cadre durable avec le programme « High Performing Property », incluant un ensemble d'objectifs sur sept ans et une économie attendue de 1,5 milliards de livres sterling (1,7 milliards d'euros) d'ici à 2013. Plus récemment, le guide « Working Beyond the Walls of Government » (« travailler au-delà des murs »), rédigé en 2008 par l'OGC et DEG, un groupe international de consultants en réorganisation des espaces de travail, est venu préconiser un changement radical de l'organisation du travail au sein du Civil Service. Au-delà d'un usage rationnel des bâtiments, cette publication promeut une manière entièrement

nouvelle de penser et de travailler, fondée sur les apports des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui sont comparés à ceux de la révolution industrielle en termes d'impact sur les modes de vie. Le secrétaire d'Etat du Cabinet Office de l'époque résumait les propositions en ces termes : « Le travail, c'est ce que l'on fait, et non un endroit où l'on se rend, et la prochaine génération sera très majoritairement prête et capable de travailler n'importe où ».

### Vers des agents mobiles

Le guide détaille une série de mesures concrètes à mettre en œuvre et dresse un portrait de l'agent public de 2020, pour lequel le travail mobile et le travail depuis le domicile sont désormais choses courantes grâce aux nouvelles possibilités de connexion avec les autres. A la clé, des économies financières et un meilleur respect de l'environnement, mais aussi pour les agents une vie facilitée du fait de la diminution des temps de transport et d'une plus grande liberté pour concilier vie familiale et vie professionnelle. Dans un rapport au Parlement paru en mars dernier (« The State of the Estate in 2009 »), l'OGC note que des progrès notables ont été réalisés, avec une réduction de la superficie moyenne des bureaux par agent, amenant à un coût moyen par personne inférieur de 18% à celui constaté dans le secteur privé pour les bâtiments de plus de 500 m<sup>2</sup>. Les émissions de carbone ont quant à elle diminuées de 10% par rapport à leur niveau de 1999.

Les récentes annonces de réduction massives de coûts dans les ministères britanniques (25% en moyenne) font peser une pression supplémentaire sur les dirigeants pour hâter la mise en place des solutions préconisées. Reste l'important volet du bien-être et de la santé des agents, sur lesquels l'impact des rationalisations n'est pas à sous-estimer (voir page 7).

### Le télétravail en Suède : un « fait acquis »

Si le télétravail dans l'administration suédoise fait couler relativement peu d'encre, c'est qu'il est entré dans les mœurs, indiquent les responsables suédois. « Il est extrêmement courant pour les agents, dont la journée se termine tôt, d'aller chercher les enfants en fin d'après-midi puis de se remettre en « télé-travail » après le dîner », explique un responsable de SAGE (agence employeur de l'Etat). Le terme de « travail flexible » est d'ailleurs préféré à celui de « télétravail ».

A cette vaste diffusion, deux grandes raisons. D'une part, dans un pays très tôt en pointe dans les nouvelles technologies, une solide couverture internet de l'ensemble du territoire. Dès 1998, des dispositifs ont permis à toutes les entreprises, administrations comprises, de mettre des ordinateurs portables à disposition des salariés, pour usage à domicile ; dès 2004, une loi sur « l'information pour tous » a permis cette couverture complète du territoire, désormais effective, par un réseau national à large bande. Le travail flexible a par ailleurs été encouragé dans les administrations lors des grandes délocalisations d'agences gouvernementales vers le nord du pays du début des années 2000. D'autre part, les traditions socio-culturelles de management en Suède impliquent des hiérarchies très « plates », avec une forte délégation des responsabilités. La confiance est de règle et la Suède ne s'est donc pas heurtée, contrairement par exemple aux Etats-Unis, aux réticences de hiérarchies désireuses de conserver leurs effectifs « sous leurs yeux ».

## Réorganiser le travail pour mieux répondre aux besoins

Les administrations publiques modernisent aussi leurs organisations du travail pour s'adapter aux exigences nouvelles des citoyens et y répondre de manière plus efficace et plus réactive. Cela implique de moderniser des organisations de travail bureaucratiques et traditionnelles, devenues inadaptées. Exemple du télétravail en Espagne et innovations collaboratives au Canada.

### Espagne

#### *Déployer le télétravail, de l'ambition à la réalité*

En 2007, soucieux de conformer son administration aux recommandations européennes<sup>1</sup> et après avoir analysé les résultats d'une expérimentation pilote réalisée pendant 90 jours avec une trentaine de télétravailleurs volontaires, le ministre des Administrations publiques espagnol s'est engagé dans la voie d'une extension du télétravail dans les départements ministériels. Ce projet ambitieux s'inscrivait dans le cadre d'un plan de conciliation vie professionnelle-vie privée (Plan Concilia), mais aussi dans une stratégie de modernisation plus large.

Au préalable, un document juridique<sup>2</sup> visant à réguler l'implantation du télétravail et un manuel identifiant notamment les activités susceptibles d'être concernées ont servi de cadres de référence pour les services.

Les activités a priori exclues du champ d'application sont les activités de direction, de secrétariat, celles en relation directe avec le public ou toute activité nécessitant une présence impérieuse sur le lieu de travail. Les critères permettant d'identifier les agents susceptibles de recourir au télétravail ont été répertoriés : charge

de famille, éloignement, mobilité réduite, ou simplement intérêt exprimé par l'agent. Les outils et applications permettant de faciliter les flux dans les échanges et d'assurer un suivi régulier ont été mis au point. La répartition entre le travail en présentiel et à distance a été définie autour d'une moyenne de 55/45 %.

Dans un article publié en 2008<sup>3</sup>, un universitaire a fait un premier bilan de la réglementation et de sa mise en oeuvre. Selon lui, la loi sur le « statut de base de l'emploi public » adoptée en avril 2007 a aussi ouvert la voie à la réalisation de certains types d'activités en télétravail. Peu précise en termes de lignes directrices et d'objectifs, elle en a cependant renforcé le cadre juridique. Il ajoute surtout que cette volonté d'extension du télétravail a pour objectif fondamental la modernisation de l'administration publique. En donnant d'elle-même un visage neuf, moins bureaucratique, plus flexible et mieux adapté aux exigences de performance et d'efficacité, cette administration s'offre en effet la possibilité de « sortir des stéréotypes négatifs que porte sur elle l'opinion publique »<sup>4</sup>.

### Canada

#### *Innover, s'ouvrir pour être plus performant*

En 2009-2010, l'administration fédérale du Canada a été confrontée, comme la plupart des pays développés, à la crise économique et financière. L'impératif de réduction des finances publiques a fourni un terrain propice à l'ouverture et à l'innovation. Un profond changement de culture se profile avec, pour leitmotiv, « mieux servir les Canadiens et les Canadiennes ».

Depuis le début 2010, on observe un déploiement de recommandations et d'initiatives en faveur d'un changement de pratiques et de culture administrative.

En mars 2010, le Greffier du Conseil privé a présenté au Premier ministre son rapport annuel sur la fonction publique. Les défis à relever sont précisés : défi démographique, adaptation aux contraintes, changement des pratiques, recours aux outils de pointe et excellence du service. Les orientations pour 2011 sont définies. Pour s'adapter, la fonction publique doit :

- sortir du « labyrinthe des règles » et faire évoluer « son milieu de travail » grâce à de « nouveaux modèles de gestion » et à un « examen permanent des améliorations » ;
- « demeurer compétente et branchée sur les préoccupations de la population » ;
- s'ouvrir à « l'expertise venant de l'extérieur » : universités, ONG, groupes de réflexion, différents niveaux de gouvernement, entreprises privées et, in fine, citoyens ;

- concrétiser ces collaborations en « tirant pleinement parti des technologies collaboratives » ;

- travailler en réseau grâce aux outils du Web 2.0.

Le Greffier du Conseil privé annonçait encore que le site Wiki du gouvernement, CGPEDIA, comportait alors près de 6000 pages de contenu et 13 000 agents inscrits. Sa propre page y étant utilisée pour faire appel aux idées en matière de « renouvellement du milieu de travail », il incitait ainsi ministères et managers à recourir aux mêmes initiatives. Entre autres exemples, il saluait l'innovation du ministère des Anciens combattants qui, en créant des pages sur Facebook dans les deux langues officielles, est parvenu à attirer 180.000 citoyens sur ce réseau social.

En juin, le projet pilote intitulé « Programme d'innovation des employés » lancé dans huit ministères a permis de susciter leur créativité grâce à l'élaboration de micros-plans de réduction des coûts assortis de pistes d'amélioration de service, réduction des dépenses dont les agents percevront, une fois évalués, 10 % des bénéfices, jusqu'à concurrence de 10 000 dollars canadiens.

Début novembre 2010, le président du Conseil du Trésor du Canada, Stockwell Day lui-même, en tant qu'employeur de l'État, a animé un groupe de travail avec ses pairs en faveur d'une « réactivité accrue du secteur public », lors une conférence ministérielle organisée par l'OCDE<sup>5</sup>.

1. Accord cadre européen sur le télétravail du 16 juillet 2002.

2. Orden APU/1981/2006, du 21 juin 2006 de promotion de l'implantation de programmes de télétravail dans les départements ministériels -[http://legislacion.060.es/34991\\_LEG-ides-idweb.html](http://legislacion.060.es/34991_LEG-ides-idweb.html).

3. « Manuel para la implantacion de programas piloto de teletrabajo en la administracion general del Estado » - septembre 2006.

4. « Teletrabajo en Espana, acuerdo, amrco y administracion publica », Angel Belzunegui Eraso – in Revue internationale des Organisations, n°1, décembre 2008, pp 129 à 148.

5. [http://www.oecd.org/site/0,3407,fr\\_21571361\\_45400858\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,fr_21571361_45400858_1_1_1_1_1,00.html)

Face au problème démographique posé par le vieillissement de la population, à la nécessité de permettre une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, à celle enfin de continuer à attirer les meilleurs candidats puis de les retenir, les administrations jouent de plus en plus la carte de la flexibilité et du télétravail, comme en Allemagne. La question de l'impact « psychologique » de ces nouvelles organisations reste cependant posée, comme au Royaume-Uni.

### Allemagne

#### Des mesures « familiales »

Vieillesse de la population, mais aussi chute de la natalité : pour ces deux défis auxquels elle est confrontée, l'Allemagne cherche des solutions dans l'aménagement du travail, en particulier dans la fonction publique. Le taux de natalité vient en effet de chuter à un niveau record, avec 1,36 enfants par femme pour l'année 2009<sup>1</sup>. Par ailleurs, le vieillissement de la population laisse prévoir une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans les prochaines années, et le phénomène sera particulièrement marqué dans la fonction publique où la moyenne d'âge (44 ans) est plus élevée que pour les actifs en général (42 ans). L'administration sera d'autant plus touchée que les jeunes diplômés lui préfèrent souvent le secteur privé, plus rémunérateur.

Pour relever le défi, la fonction publique allemande a dans un premier temps privilégié un recours croissant aux contractuels, même si dans certains secteurs déjà très touchés par la pénurie de candidats, comme l'enseignement, des Länder « déficitaires » offrent d'importantes primes et une titularisation pour se rendre plus attractifs.

L'outil le plus utilisé est cependant l'aménagement du temps de travail, d'autant plus privilégié que, d'après certaines études, on observe en Allemagne une demande croissante pour la flexibilité des temps de travail et pour l'équilibre vie privée / vie professionnelle. Ces aménagements ciblent en particulier les jeunes chargés de famille et les femmes.

Dans la fonction publique fédérale, où le temps partiel est déjà un droit pour toute personne ayant un enfant de moins de 18 ans ou devant s'occuper d'un proche nécessitant des soins, le ministère de l'Intérieur (BMI, qui gère la fonction publique) a mis en place fin 2009 un comité interministériel chargé de coordonner les programmes et initiatives des différents ministères dans ce domaine. Le BMI a édicté une brochure des possibilités offertes dans l'ensemble des ministères en matière de conciliation vie privée / vie professionnelle, dans un souci certes d'exemplarité, mais aussi pour

améliorer la performance des employés et renforcer l'activité de la fonction publique. Parmi les nombreuses mesures en vigueur, on peut citer la possibilité de réduire le temps de travail hebdomadaire d'une heure pour les parents d'un enfant de moins de 12 ans, le cumul des temps d'absence des deux parents et la possibilité de poser l'absence « en bloc » pour permettre à l'un d'entre eux de s'absenter davantage (par exemple, lorsqu'un enfant est malade pendant une longue période). On peut citer aussi le droit au congé sans solde pour les parents d'un enfant de moins de dix-huit ans, la possibilité d'épargner des jours de congés pour les utiliser en cas de besoin pour s'occuper d'un enfant de moins de 10 ans, les jours pour enfant (ou « nourrice ») malade .... Ainsi, tout salarié engagé depuis plus de six mois a la possibilité de diminuer son temps de travail ou d'en modifier la répartition dans la semaine.

En tant qu'employeur, le BMI a lui-même pris des dispositions (temps partiel, télétravail, aménagements d'horaires, service médical et social en cas de difficulté...) et affiche son obtention en 2007 du label « conciliation vie professionnelle et vie familiale ». Les syndicats sont également impliqués en faveur d'emplois respectueux de la vie de famille (et non l'inverse), et affirment que le résultat sera la possibilité de faire du bon travail.

Dans les Länder, le temps de travail des agents varie entre 40 et 42 heures pour les fonctionnaires et 39 à 40 heures pour les employés de droit privé (contre un peu plus de 38 heures en moyenne dans le secteur privé). Bien que certains analystes prédisent un prochain allongement de la durée globale du temps de travail en Allemagne (jusqu'à 45 heures hebdomadaires) pour pallier le manque prévisionnel de main d'œuvre, le land de Bavière vient de décider un retour progressif aux 40 heures pour ses fonctionnaires à compter de 2012, alors que ces mêmes fonctionnaires venaient de passer à 42 heures. L'objectif est de rétablir l'équité du temps de travail avec celui des agents de droit privé qui, lui, était resté fixé à 40 heures.

<sup>1</sup> Il est légèrement supérieur à l'Est où les mentalités sont différentes et les places en crèches plus nombreuses.

Les nombreuses réorganisations en cours dans l'administration britannique ne sont pas sans soulever certaines questions sur le bien-être et de la santé des agents, mais aussi sur leur motivation et leur engagement au travail, en particulier dans le nouveau contexte des réductions d'effectifs.

Dans un article récent du « Guardian », Jonathan Naess, directeur de « Stand of Reason »<sup>1</sup> s'inquiétait ainsi des répercussions psychiques, sur les employés, des coupes prévues dans l'emploi public : le gouvernement britannique vient en effet d'annoncer des centaines de milliers de suppressions d'emploi. Les managers devront prendre en compte le fait que l'augmentation de la charge de travail, les changements organisationnels et le manque de soutien pourraient conduire à un accroissement de la souffrance au travail. Le « Charter Institute of Personnel and Development »<sup>2</sup> faisait d'ailleurs état le mois dernier d'un niveau d'absences dues au stress particulièrement élevé dans le secteur public britannique, en comparaison de ce qu'il est dans le secteur privé. Il rapportait en outre que 80% des organisations publiques n'avaient pas encore su progresser dans la prise en compte du bien-être au travail, alors même que plus d'un tiers d'entre elles (38%) avaient enregistré en leur sein une augmentation des problèmes de santé mentale, tels qu'anxiété et dépression.

D'après Jonathan Naess, cette prise en compte des problèmes de bien-être au travail est d'autant plus cruciale qu'elle conditionne l'engagement au travail des employés, indispensable pour la réussite des réformes en cours. Faute, en somme, de savoir expliquer clairement pourquoi des salariés compétents et loyaux sont mis dehors, conclut-il, le « contrat psychologique » qui unit ceux qui restent à leur employeur pourrait être mis à mal.

## Préserver l'engagement et la motivation

Les autorités ont conscience de la nécessité de préserver cet engagement des salariés au travail, un thème très fort dans la période actuelle. Un rapport (« Engaging for Success ») établi en 2009 à la demande du secrétaire d'Etat au commerce établissait que l'engagement au travail était un facteur clé de la performance des employés et, au-delà, de la compétitivité du pays, primordiale en période de crise. Dans la fonction publique, la question a fait l'objet dès 2009 d'une enquête de grande envergure auprès des employés (« People Survey »), dans 96 organisations. Il s'agissait de la plus grande enquête de ce type dans le pays, avec plus de 500 000 personnes interrogées. Une deuxième enquête, lancée en octobre dernier dans le cadre du questionnaire annuel de 2010, a concerné 104 organisations, ce qui représente 99% de la fonction publique. Les questions sur l'engagement portent sur la fierté, le sentiment d'appartenance, l'attachement à l'organisation, la motivation... mais l'enquête aborde également l'intérêt du travail, la compréhension des objectifs, la considération des managers, la reconnaissance, les possibilités de formation, le sentiment d'équité, la charge de travail etc. Cette mesure de l'engagement doit devenir un véritable outil de management, au cœur des préoccupations des managers dans leur gestion des équipes, indiquent les rapporteurs. Le but est d'assurer un investissement accru des employés du Civil Service, autour de l'objectif commun de faire du bon travail, en créant un environnement flexible et favorable à l'échange.

Confrontée depuis la fin des années 1980 à un manque d'attractivité des emplois publics, l'administration publique néerlandaise a réformé en profondeur son système de GRH, dans le cadre d'une politique de « normalisation » des conditions d'emploi et des relations de travail menée depuis 1989<sup>3</sup> et qui a opéré un rapprochement des règles de gestion des salariés publics avec celles du secteur public. Elle offre la possibilité aux fonctionnaires néerlandais de négocier les termes et les conditions de leur emploi. La flexibilisation du marché du travail qui en résulte a profondément modifié les organisations du travail.

La part des emplois à temps partiel dans l'administration s'est donc accrue. Déjà, depuis 1987, le temps de travail annuel pouvait

être décomposé de plusieurs manières : semaine de 4 jours/9 heures par jour et semaine de 5 jours/8 heures par jour... ces dispositifs, permettant davantage de concilier vie professionnelle et vie personnelle, se sont désormais démultipliés, à la satisfaction des agents. En 2008, une enquête<sup>4</sup> menée dans la fonction publique néerlandaise a ainsi mis en lumière le fait que l'on y recrute de plus en plus de femmes. Bien que restant minoritaires dans les postes de décision, elles se déclarent plus satisfaites que leurs collègues masculins : les plus jeunes d'entre elles « considèrent que la nature de leur travail et les politiques visant à concilier travail et vie de famille ont grande influence sur le choix d'un emploi dans la fonction publique »<sup>5</sup>, indique l'enquête.

1 Organisme à but non lucratif spécialisé dans la lutte contre la stigmatisation des personnes ayant des troubles psychiques. Le directeur est consultant en santé mentale dans le monde du travail.

2 CIDP, la plus grande organisation de professionnels des ressources humaines en Europe.

3 Performance, l'ère des RH » IGPDE- département Recherche, études, veille - juin 2005 - étude en ligne sur le site de l'IGPDE : [http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/recherche\\_publications](http://www.institut.minefi.gouv.fr/sections/recherche_publications).

4. « Les carrières dans la fonction publique néerlandaise : une démarche axée sur la prise en compte de la distinction hommes-femmes », Sandra Groenveld in Revue internationale de l'IISA, Vol 75/3 - 2009, pp 543-559.

5. Ibid.

**INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Claire FARGEOT-BOLL, Recherche, études, veille (REV)

Equipe de rédaction REV : Annie CHEMLA-LAFAY, Marie-Thérèse DELEPLACE

Claire FARGEOT-BOLL, Arlette HEURTAUX

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961-4381

Reproduction et citation : autorisées en citant la source :

revue « Perspective Gestions Publiques », IGPDE

et en indiquant le lien vers le site [institut.minefi.gouv.fr](http://institut.minefi.gouv.fr)



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET  
DES COMPTES PUBLICS  
DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**