



Redéfinir les contours de l'organisation du travail : un levier performant d'attractivité et de rétention des talents dans le secteur public

C'est un fait désormais bien connu : de plus en plus de pays membres de l'OCDE rencontrent des difficultés à rendre leur fonction publique attrayante, alors même que la complexité grandissante de la gestion des politiques publiques nécessite l'acquisition de compétences nouvelles¹.

La France ne fait pas exception avec, en 2023, 47,5% de difficultés à recruter au niveau national dans le secteur de l'administration publique et de l'enseignement selon France Travail². La récente annonce du Premier Ministre Gabriel Attal sur l'extension de l'expérimentation de la semaine en quatre jours dans les administrations publiques témoigne de la volonté des acteurs publics de proposer aujourd'hui d'autres leviers d'attractivité, fondés sur un nouveau rapport au travail et un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

Sur notre territoire, renforcer l'attractivité –i.e. la capacité à attirer, recruter et fidéliser les agents–, est devenu un enjeu clé des politiques RH des acteurs du secteur, aussi bien des trois versants de la fonction publique (Etat, Territoriale, Hospitalière) que des opérateurs publics et parapublics. ➔

1. Voir notamment l'étude de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, « Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France : vers une approche territoriale », février 2023

2. Voir les données de France Travail, *Besoins en main d'œuvre 2023*

Parmi les principaux freins à l'embauche et à la rétention au sein d'une même organisation figurent des niveaux de rémunération perçus comme en deçà de ceux du privé, des perspectives de carrière qui pâtissent d'une image rigide, des modes de management verticaux ou encore une lourdeur administrative ne favorisant pas la conduite de projets.

Parallèlement, le marché de l'emploi connaît de profondes mutations, accélérées par les confinements instaurés pendant la pandémie de la COVID-19 mais aussi les aspirations et choix de vie des nouvelles générations entrant sur le marché du travail. Si la sécurité d'un poste stable reste un argument décisif pour rejoindre le secteur public, les candidats font désormais état de nouvelles aspirations : le sens de la mission (pour 3 agents de la fonction publique sur 5, il est d'ailleurs le critère le plus déterminant dans le choix d'un poste³), la localisation géographique, le traitement et les avantages liés au poste, mais aussi l'équilibre de vie, les opportunités de mobilité et les perspectives de carrière. Or, les modalités de travail – au sens des formes d'organisation que peut prendre l'exercice d'un emploi (durée, lieu, modes d'interactions entre équipes, ...) - exercent une influence sur la plupart de ces facteurs en ce qu'elles questionnent les aspects matériels, organisationnels et psychosociaux des conditions de travail ; elles constituent donc un paramètre clé de l'équation. Pour autant, les contraintes propres au secteur public - en particulier la continuité de service et l'impératif de qualité du service rendu à l'utilisateur - viennent souvent interroger la capacité des acteurs publics à sauter le pas.

Ce point de vue analyse, au travers de nombreux témoignages et exemples, les nouvelles formes de travail pratiquées au sein du secteur public. Il vise à montrer comment les acteurs publics pourraient relever le défi d'une plus grande souplesse dans l'organisation du travail, en la mettant au service non seulement de leur performance mais aussi de l'attractivité d'un secteur qui peine encore souvent à recruter et fidéliser ses talents.



Le télétravail, levier performant d'attractivité ?

Le télétravail, souvent associé à la flexibilité et à la liberté, est devenu un axe incontournable des stratégies de recrutement et de rétention des agents publics. Relativement marginal dans le paysage administratif français avant 2019 (il concernait alors seulement 6,4% des agents de la fonction publique d'Etat et 0,1% des agents de la fonction publique hospitalière⁴), il est aujourd'hui largement pratiqué par les acteurs publics. Pour autant, il ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante d'attractivité.

Le télétravail, révolution de la phase Covid

Alors que le télétravail était jusqu'à présent fortement encadré dans le secteur public⁵, la pandémie de COVID-19 est venue faciliter son recours par les agents publics. La première définition du télétravail remonte à 1993, dans un rapport interministériel conduit par Thierry Breton. Ce mode de travail est alors peu répandu, ne faisant l'objet que de quelques expérimentations à l'instar du conseil régional d'Ile-de-France. Une vingtaine d'expérimentations seulement sont recensées en 2011 et quelques centaines de télétravailleurs identifiés, comme le rappelle Caroline Diard, enseignante chercheuse spécialiste du télétravail. Il faut attendre la fin des années 2010 pour qu'il se développe dans l'administration publique, en réponse à des

situations de crise ou par choix stratégique. Ainsi, la grève des transports de décembre 2019 à janvier 2020 contraint de nombreuses entités publiques à généraliser ce mode de travail en urgence pour maintenir leur activité. Ce fut le cas par exemple de la Sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI), alors engagée dans les dernières étapes de la réforme de la protection sociale des indépendants. Les services informatiques de la SSTI durent faire preuve d'une forte réactivité afin d'équiper en quelques jours seulement leurs fonctions stratégiques d'ordinateurs portables avec accès VPN. En Ile-de-France, le programme de déménagement des locaux du Conseil régional à Saint-Ouen en janvier 2018 a ouvert une réflexion sur le télétravail et a permis de le mettre en place progressivement. Juste avant la pandémie, 80% des effectifs occupant des fonctions pouvant faire l'objet de télétravail étaient ainsi déjà en mesure de travailler à distance⁶. De son côté, face aux premiers signes de montée d'une pandémie, le Conseil départemental des Alpes-Maritimes a pris des mesures proactives en février 2020, en adoptant une flotte de PC portables, en investissant dans la suite Office 365 et en délivrant une formation aux employés sur ces nouveaux outils. De même, la Métropole de Lyon, qui avaient déjà lancé une expérimentation de télétravail en 2019, a renforcé sa mise en œuvre au début de l'année 2020.

3. Etude Ifop pour Acteurs publics et Cegid menée auprès de 2000 agents de la fonction publique, 2023

4. DARES analyses, n°051, novembre 2019, « *Quels sont les salariés concernés par le télétravail ?* »

5. Rapport de la DGAFP, 2018, « *Le télétravail dans les trois versants de la fonction publique : bilan du déploiement* »

6. Rapport de la Fabrique Spinoza, *Pour une fonction publique heureuse*, octobre 2020

La pandémie a démontré la capacité d'adaptation et de résilience des organisations publiques et a permis de repenser les modalités de travail de leurs agents vers davantage de travail distanciel, en s'appuyant sur un cadre réglementaire renouvelé. Si depuis 2016 le télétravail au sein de la fonction publique était encadré par la loi⁷, le nouveau cadre issu du décret du 5 mai 2020 et l'accord collectif sur le télétravail du 13 juillet 2021 ont facilité son expansion.

Désormais, ce sont plus de la moitié des agents de la fonction publique d'État (hors éducation nationale), soit 57%, qui pratiquent le télétravail⁸. Dans d'autres établissements publics, les chartes de télétravail se sont parallèlement développées, à l'instar de la Caisse Nationale d'Allocations familiales (Cnaf) dont l'accord relatif au télétravail, signé en 2023, est récemment entré en vigueur pour l'ensemble des salariés, pour une durée de 4 ans. Les enjeux sont nombreux pour l'organisation comme le rappelle la Directrice des ressources humaines de la Cnaf, Béatrice Bardin : « Il s'agissait par cet accord, de répondre à quatre principaux enjeux : 1) Répondre aux aspirations de salariés souhaitant mieux concilier vie privée et vie professionnelle, en limitant leur temps de trajet pour se rendre au travail en exerçant une partie de leur activité à distance ; 2) Poser le télétravail comme un principe organisationnel qui s'inscrit dans une logique de qualité de service et du maintien du collectif de travail ; 3) Limiter les déplacements des salariés de la Caisse nationale dans l'optique de renforcer la politique de prévention (diminution des risques et du stress liés au trajet...) et concourir au développement durable en limitant la production de CO₂ ; 4) Emporter la réflexion sur la dimension énergétique en lien avec le taux de fréquentation des sites. »

Cette modalité de travail est par ailleurs largement plébiscitée par les agents publics. Au sein de la fonction publique, les agents qui ont la possibilité de télétravailler sont plus de 8 sur 10 à déclarer l'apprécier⁹. Parmi ceux pour qui le télétravail n'est pas autorisé, plus de 3 sur 10 souhaiteraient

en bénéficier. Les raisons souvent citées par les agents sont multiples : apport de souplesse et de flexibilité dans l'organisation du travail ; contribution à un meilleur équilibre de vie professionnelle / vie personnelle ; réduction du temps de transport ; possibilité de travailler dans un environnement plus calme qui favorise la productivité ou encore économie des frais de transport. Pour autant, avec sa généralisation, le télétravail est aujourd'hui davantage devenu un acquis qu'un véritable levier de différenciation : ne pas le proposer, quand il est compatible avec le poste concerné, réduit la manne de candidats à l'embauche. Pour Caroline Diard, « le télétravail est devenu un élément fort de la marque employeur ». En pratique, « la rédaction de la fiche de poste doit désormais comporter l'incontournable mention au travail hybride⁹ ».

C'est également l'observation faite par les responsables RH de France Travail. Comme le note Hervé Coudurier, Responsable Département qualité de vie au travail de France Travail : « nous avons basculé après la COVID sur la question systématique du télétravail, avant même la question du salaire. » Il n'empêche, le travail à distance reste un incontournable qui permet d'élargir le vivier de recrutement, dans la mesure où le rapprochement géographique entre lieu de travail et lieu d'habitation n'est plus une contrainte.

Un enthousiasme aujourd'hui tempéré

Le recours au télétravail est-il pour autant aujourd'hui remis en question ? C'est ce que peuvent laisser penser certaines initiatives des employeurs publics, qui ont progressivement fixé un certain nombre de principes d'inéligibilité à son exercice.

La Cour des comptes en note quatre particulièrement répandus :

- 1/ la nécessité d'assurer un accueil ou une présence physique dans les locaux de l'administration en raison notamment d'équipements matériels spécifiques nécessaires à l'activité ;
- 2/ l'exercice d'activités se déroulant par nature en dehors des locaux de l'administration ;

- 3/ des conditions de sécurité relatives à l'usage d'un logiciel ou d'applications ;
- 4/ le traitement de données à caractère confidentiel ou sensible¹⁰.

Derrière ces principes d'inéligibilité se cachent d'autres griefs parmi lesquels l'hétérogénéité des conditions matérielles des agents, qui ne leur permet pas toujours de disposer d'espaces de travail calmes et confortables. Autre limite souvent avancée, celle de la porosité qu'il induit entre la sphère professionnelle et la sphère privée, qui peut rapidement détériorer l'équilibre de vie des agents, alors que le télétravail est justement censé y contribuer.

Le management à distance constitue également pour les cadres un véritable défi, comme en témoigne l'explosion des formations traitant ce sujet au sein de la fonction publique. Enfin, l'intégration dans le milieu professionnel peut être moins aisée pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Leur appropriation du fonctionnement d'une institution et leur intégration au sein d'un collectif de travail se fait alors plus difficilement.

“Désormais, ce sont plus de la moitié des agents de la fonction publique d'État (hors éducation nationale) qui pratiquent le télétravail”

7. Le décret du 11 février 2016 est venu encadrer la pratique du télétravail dans les trois versants de la fonction publique et la magistrature

8. Etude d'Opinionway & Sens du service public, mars 2023

9. Diard et al., 2023, « Le télétravail : un élément fort de la marque employeur ? », Question(s) de management, vol. 43, no. 2, 2023, pp. 29-39

10. Cour des comptes, Le télétravail dans la fonction publique après la crise sanitaire, novembre 2022

Comment trouver le juste équilibre afin de maintenir un collectif de travail efficace et répondre aux aspirations de nos agents publics ? De même, n'est-il pas contre-intuitif pour les établissements accueillant du public de déployer le travail en distanciel ?

Plusieurs entités publiques optent aujourd'hui pour la règle des « deux cinquième », soit des deux jours de télétravail par semaine, qu'ils s'agissent de fonctions supports comme de fonctions en contact direct avec le public. Ce choix est notamment appuyé par plusieurs études démontrant que la productivité d'un individu diminue au-delà de 2 à 3 jours de télétravail¹¹, principalement du fait d'une forte réduction des temps d'échanges informels. Or, « 70% de ce que nous apprenons au travail repose sur des échanges imprévus et informels » selon la Fabrique Spinoza¹². Comme le rappelle Béatrice Bardin, DRH de la Cnaf : « le télétravail est un mode d'organisation du travail performant, dès lors qu'il se conjugue efficacement avec une présence sur site qui garantit la bonne réalisation des missions non « télétravaillables », le maintien d'une relation professionnelle de proximité, la cohésion des collectifs ainsi que l'innovation recherchée grâce à l'animation de l'intelligence collective. Enfin, bien qu'il soit évident que le télétravail comporte des effets bénéfiques réels en faveur de l'environnement et que son développement

est essentiel à notre transition écologique, la dimension sociale et collective du travail reste importante. »

Les pratiques de certaines agences France Travail sont à ce titre éclairantes : la mise en place de deux jours de télétravail hebdomadaires pour les conseillers dans le cadre de l'accord télétravail national standard a conduit à instaurer une rotation des agents au poste d'accueil du public, de manière à assurer un service continu et à ne pas détériorer la relation avec l'utilisateur. Pour mesurer les impacts de cette organisation sur la performance des services et la relation avec l'utilisateur, France Travail avait établi un protocole de mesure et d'évaluation reposant sur trois piliers : une enquête en ligne conduite tous les six mois auprès des agents et managers pour mesurer leur satisfaction ; le suivi des indicateurs de mesure de la performance opérationnelle (exemple : mesure de la satisfaction des demandeurs d'emploi) ; les indicateurs de mesure de la performance sociale (exemples : indicateur de confiance, qualité de vie au travail). Les résultats parlent d'eux même : alors que le taux de satisfaction des agents était élevé (impact positif sur l'équilibre de vie, meilleure répartition de la rotation des équipes à l'accueil, ...), aucune dégradation des indicateurs de performance n'a été identifiée.

Alors que les organismes publics peinent à attirer de nouveaux candidats, amener davantage de souplesse dans l'organisation du travail des agents est essentiel pour renforcer l'attractivité et la rétention au sein de ce secteur. Au-delà du télétravail, de nouvelles modalités sont aujourd'hui expérimentées voire généralisées par plusieurs acteurs. Elles fournissent des retours d'expérience instructifs pour répondre à l'aspiration des agents, tout en tenant compte des spécificités du secteur public, à commencer par la nécessité d'assurer la continuité et la qualité de service aux usagers et, pour les fonctions en front office, à maintenir un accueil de proximité.

Expérimentations Télétravail : le cas France Travail (ex Pôle emploi)

À la suite d'une expérimentation menée dès 2015 au sein de plusieurs établissements, le télétravail a été généralisé en 2017 dans l'accord qualité de vie au travail de France Travail, avec la possibilité pour chaque agent de bénéficier de jusqu'à 2 jours de télétravail par semaine. La mise en place d'un accord de télétravail *ad hoc*, en 2022, a permis de construire un cadre plus souple, en instaurant d'une part, un accord dit « standard » et d'autre part, les conditions d'expérimentations Télétravail au sein des établissements. L'accord standard repose sur la mise en place de deux jours de télétravail au maximum pour les agents du réseau, c'est-à-dire les métiers du conseil en agences, et jusqu'à trois jours pour les agents des fonctions supports. En complément, l'accord permettait aux directions et services candidats de mener des expérimentations permettant d'aller plus loin – par l'augmentation du volume hebdomadaire de jours de télétravail ou la mise en place de forfaits jours au sein des équipes - sur une durée de 18 mois. Pour cela, l'expérimentation devait respecter trois conditions : 1) être conforme au code du travail (exemples : pas d'horaires imposées le soir ou le week-end, respect des temps de repos obligatoires) ; 2) respecter l'accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail (OATT) de Pôle emploi ; 3) s'inscrire dans une perspective d'accueil optimal du public. Sur cette base, chaque collectif était ensuite libre de définir les termes de son dispositif. Au total, 76 expérimentations ont été lancées, dont près de 40% au sein du réseau des agences France Travail.

Comme le rappelle Hervé Coudurier, Responsable Département qualité de vie au travail au sein de France Travail, la mise en place de ces expérimentations s'est accompagnée d'un certain nombre d'outils et prérequis méthodologiques visant à intégrer au maximum les collectifs. Ainsi, la Direction générale de France Travail a dans un premier temps accompagné les managers pour qu'ils puissent conduire eux-mêmes des temps d'échange collectifs et permettre ainsi aux membres de leur équipe de définir ensemble les principes de leur expérimentation. À l'issue de cette phase, un vote d'adoption de l'expérimentation devait être organisé et recueillir plus de 80% de retours favorables pour être mise en place.



11. Insee, *Les liens entre télétravail et productivité pendant et après la pandémie de Covid-19*, Chiara Criscuolo, Peter Gal, Timo Leidecker, Francesco Losma et Giuseppe Nicoletti, 12 juillet 2023

12. Ibid note n°6



Redéfinir les contours du temps et de l'espace de travail des agents vers davantage de souplesse : un défi gagnant-gagnant pour les acteurs publics et leurs agents

La recherche de nouveaux leviers d'attractivité et de performance, en parallèle de la généralisation du télétravail, a conduit à réinterroger plus largement les modalités d'organisation du travail des agents publics : gestion des temps de vie, des espaces de travail ou encore des modalités de management. Forts du recul qu'ils ont aujourd'hui de l'expérience distancielle, nombreux sont les organismes publics à repenser leurs modes de travail en interne, ce qui les conduit à réinterroger en particulier deux paramètres essentiels dans la relation au travail : le rapport au temps et à l'espace. Il en résulte pour les organismes une rétention et une attractivité accrues, et pour les agents, la possibilité d'exercer dans des cadres plus souples et davantage compatibles avec leurs choix de vie.

Repenser le temps de travail

Longtemps considéré comme un totem intouchable, le temps de travail fait aujourd'hui l'objet de nombreuses expérimentations dans le secteur public. De plus en plus d'organismes choisissent notamment de s'éloigner de la semaine de travail traditionnelle de cinq jours et étudient la possibilité de recourir à la semaine de quatre jours, particulièrement plébiscitée par les agents publics et leurs hiérarchies. Mais la semaine de quatre jours peut-elle simultanément satisfaire

les aspirations des agents publics tout en maintenant la qualité du service public ? L'expérience menée en Islande nous offre des premiers éléments de réponse. Entre 2015 et 2019, environ 2 500 agents du secteur public islandais ont participé à une expérience de réduction de leur temps de travail à 35 heures réparties sur quatre jours, tout en conservant leur salaire inchangé. Cette initiative à grande échelle a rencontré un succès notable, tant du côté des agents publics que de la hiérarchie administrative, avec une augmentation de la productivité, une amélioration de la qualité de vie au travail et un meilleur équilibre de vie, sans qu'aucune dégradation de la qualité du service ne soit constatée. Cette réussite a inspiré d'autres pays européens, à l'instar du Royaume-Uni, où 61 organisations avaient participé en 2022 à une expérimentation de réduction du temps de travail et où 92 % déclaraient souhaiter la poursuivre.

En France, une première étape semble être franchie, alors que le Premier Ministre Gabriel Attal évoquait récemment dans son discours de politique générale le souhait du gouvernement d'étendre l'expérimentation de la semaine en quatre jours dans les administrations publiques, c'est-à-dire de concentrer les 35 heures de travail hebdomadaires sur quatre jours au lieu de cinq. Si l'échec de l'expérimentation menée il y a plus d'un an par l'Urssaf Picardie a fait débat, cette décision est aujourd'hui appuyée par les résultats d'une vaste consultation lancée par le ministère de la Transformation et de la Fonction

publiques¹³, où 72,6% des agents publics se déclaraient en effet intéressés par la mise en place de la semaine de 35 heures de travail sur quatre jours afin d'améliorer le bien-être au travail et l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

En outre, de plus en plus d'organismes publics, notamment des collectivités territoriales et des établissements publics, tentent l'expérience. C'est le cas de deux collectivités territoriales du bassin lyonnais, la métropole de Lyon et la mairie d'Ecully, qui l'ont expérimenté au sein de leurs services administratifs. De son côté, la métropole de Lyon considère la semaine de travail en quatre jours comme un moyen approprié pour améliorer la qualité de vie au travail, alors que la métropole rencontre actuellement des taux élevés de postes vacants et d'absentéisme, qui entraînent des reports de charge de travail et peuvent saper le bien-être et la performance des agents. Cette organisation permet également de mieux répondre à l'aspiration croissante des agents publics à bénéficier d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle. Le fait de libérer un jour par semaine donne en pratique la possibilité de s'engager davantage dans la vie associative ou de disposer de plus de temps pour ses proches et pour soi.

Au-delà de l'avancée sociale qu'elle peut représenter pour les agents publics, la semaine en quatre jours constitue pour les directions des ressources humaines et les managers un puissant levier de fidélisation et d'attractivité. C'est en particulier l'objectif visé par la mairie d'Ecully pour qui la démarche permet de compenser le levier du salaire sur lequel les organismes publics peuvent difficilement jouer. En fin de compte, ce mode d'organisation semble jouer positivement sur la marque employeur des organismes publics et les fait apparaître comme innovants et précurseurs en matière de qualité de vie au travail.

En parallèle, d'autres dispositifs de réorganisation du temps de travail sont en cours de mise en œuvre ou à l'étude au sein de plusieurs entités publiques. Parmi eux figurent les forfaits jours et la gestion autonome des plannings et des rythmes de travail.

13. Résultats de la consultation Fonction Publique + sur les conditions de travail des agents, décembre 2023

L'Université de Paris-Cité a par exemple introduit un nouveau régime de travail depuis la rentrée universitaire 2020. Celui-ci permet à chaque membre du personnel administratif de choisir, en accord avec son supérieur hiérarchique, son propre rythme de travail sur une période de deux semaines, selon trois formules au choix (5+5 jours, 5+4 jours ou 4,5+4,5 jours).

Certaines administrations vont encore plus loin en offrant à leurs agents une véritable autonomie dans la gestion de leurs plannings et de leurs rythmes de travail. Un exemple marquant est celui de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie des Yvelines, qui a lancé une initiative dès 2015, encourageant l'auto-gestion des activités et des horaires de travail par ses agents. Les résultats de cette démarche ont démontré une amélioration substantielle de la performance et de la qualité de vie au travail des agents.

Repenser les lieux de travail

Le lieu de travail constitue également un facteur déterminant du bien-être et de la performance. Au sein du secteur public, plusieurs organismes réinterrogent aujourd'hui le rapport à l'espace et aux lieux d'exercice de leurs agents. L'approche neurocognitive et comportementale a maintenant largement démontré l'impact positif du réaménagement des espaces de travail sur notre productivité et notre

motivation (ouvertures des espaces, végétalisation, design et confort du mobilier,...). Au-delà de ce facteur, il est intéressant de voir à quel point la réinvention des lieux de travail tels que nous les connaissons (un agent = un poste de travail unique ou au mieux hybride avec la possibilité de télétravailler à domicile), en fonction non seulement des besoins de chaque activité mais aussi des aspirations et du bien-être de l'agent, est un paramètre majeur d'épanouissement et de performance. Par suite, il peut constituer un facteur clé d'attractivité et de rétention pour les organismes publics. La généralisation du télétravail a déjà conduit à adapter la place de l'agent dans l'espace de travail et flexibiliser le poste de travail, avec en corollaire une logique d'optimisation des surfaces bâtementaires et financières à la clé. La généralisation du *flex office*¹⁴, largement répandue dans le secteur privé, est progressivement pratiquée au sein des organisations publiques, principalement par les fonctions back office.

La région Ile-de-France, dans le cadre du déménagement de ses locaux à Saint-Denis l'a notamment généralisé. D'autres collectivités mènent quant à elles des expérimentations en vue de le déployer, à l'instar de la Métropole de Lyon ou encore de communes comme celle de Villeurbanne.

Des communes, comme la mairie d'Ecully, explorent actuellement la possibilité de réaménager les locaux de leur Hôtel de ville et de décliner cette pratique pour tout ou partie de leurs agents.

Au sein de leurs bâtiments, certains organismes publics vont plus loin, en mettant notamment en place des espaces dédiés au travail hybride, en d'autres termes des espaces de travail destinés à la créativité et au renforcement des interactions entre directions d'un même organisme voire entre plusieurs entités publiques. C'est le cas notamment du ministère de l'Économie et des Finances, qui a mis en place des salles de réunions hybrides équipées d'outils numériques interactifs et dédiées à la créativité entre les différents services du ministère.

L'utilisation d'espaces habituellement destinés à d'autres finalités que le travail est également explorée. En témoigne l'Espace *New Work* de Bercy, qui consiste à utiliser les locaux du restaurant Necker-Reuilly en dehors de ses heures d'ouverture pour travailler seul ou en équipe ou profiter de moments conviviaux.



14. Le flex office est un mode d'organisation de l'espace travail reposant sur l'ouverture des espaces et bureaux et la non-attribution nominative des postes de travail. Elle permet une répartition des postes de travail en fonction des usages et des temps de présence sur site des agents.

Le ministère réemploie également d'autres espaces, tels que certains halls, pour les transformer en espaces nomades pour les agents désirant s'isoler pour travailler. En parallèle, des lieux de convivialité destinés à favoriser les échanges informels, dont on a vu qu'ils contribuaient dans une large mesure à ce que nous apprenons au travail, sont aménagés, à l'instar de l'allée Jean Monnet menant à l'Hôtel des Ministères ou encore d'une zone extérieure équipée de chaises longues¹⁵.

En dehors des locaux traditionnels, de nouveaux espaces de travail émergent, avec en particulier la mise à disposition de tiers-lieux gratuits et accessibles aux agents d'un même réseau d'organismes publics. C'est le cas d'Etap, ce tiers-lieu ouvert à l'ensemble des agents franciliens de trois fonctions publiques (Etat, Territoriale et Hospitalière). Certains secteurs voient d'ailleurs dans cette approche un levier fort d'innovation, comme en témoigne l'appel à projet « Tiers-Lieux d'Expérimentation » lancé pour la filière numérique en santé dans le cadre du volet « Innovation Santé 2030 » de la stratégie France 2030. Celui-ci a permis de lever un budget de 16,7 millions d'euros alloué à 10 tiers-lieux (23 projets d'expérimentation) pour répondre au manque de terrains d'expérimentation pour la filière numérique en santé. L'objectif est ainsi de favoriser l'émergence de solutions innovantes grâce à ces lieux d'évaluations et d'expérimentations. Parmi les dix entreprises lauréates figure notamment *Digimally*, tiers-lieu d'expérimentation en santé mentale créé par un consortium constitué du Centre Hospitalier Le Vinatier, de l'ARHM (Action Recherche Handicap Santé Mentale) et de l'Adapei 69 (Association Métropolitaine et Départementale des Parents et Amis de Personnes Handicapées Mentales). Ce tiers-lieu digital vise à favoriser l'émergence et le développement d'innovations numériques destinées aux personnes atteintes de troubles mentaux ainsi qu'aux professionnels de santé, en proposant des accompagnements complets et une expertise sur un large spectre en termes de santé mentale.

Pour Auriane Djian, coordinatrice du lieu, trop de projets digitaux en santé mentale sont déconnectés des réels besoins de leurs utilisateurs. Ce lieu permet la co-conception et la collaboration essentielle à la naissance de projets innovants et utiles.

Dans le cas des fonctions en contact direct avec les usagers, l'organisation du travail peut se coupler à la pratique du « aller vers », déjà mise en place par certaines collectivités dans le secteur du tourisme. Plusieurs collectivités permettent ainsi aux agents de leurs offices de tourisme de pratiquer une « mobilité permanente¹⁶ » : en d'autres termes, les agents ont la possibilité de travailler à plusieurs endroits et d'aller au contact direct de leurs bénéficiaires pour répondre à leurs besoins. Les secteurs du travail social et de la santé fournissent également des terrains de choix pour mettre en place ce mode de travail, comme le note le chercheur Cyprien Avenel, pour qui cette réflexion s'inscrit dans l'actuelle rénovation des politiques sociales et de santé. Elle consisterait à passer du modèle traditionnel de « guichet qui attend son public » à un « processus d'immersion territoriale » permettant aux agents publics d'être mobiles tout en étant en proximité directe de leurs bénéficiaires¹⁷.



15. Ibid note n°6

16. Ibid

17. La Santé en action, n°458, décembre 2021, « L'aller-vers permet de faire face aux situations de décrochage social et de réduire le non-recours aux droits », Cyprien Avenel



Inscrire durablement ces nouvelles formes de travail dans les organisations publiques en préservant la proximité du service avec l'utilisateur : les 5 pratiques à adopter pour une transition réussie

Mettre en place de nouveaux modes de travail et de collaboration au sein des services publics implique, pour fonctionner, d'asseoir sa stratégie RH sur cinq piliers essentiels : la concertation interne, l'organisation de l'activité, l'accompagnement du management et des équipes, l'inscription dans une stratégie SI cohérente et le pilotage de l'efficacité de ces nouveaux modes de travail en interne et à l'externe.

Définir de nouvelles formes de travail en co-construction avec les agents et les organisations syndicales : l'importance de la concertation

Toute réflexion sur l'organisation du travail et de l'activité des agents doit, par nature, faire l'objet de négociations avec les partenaires sociaux. Plus largement, il est important que la mise en place de nouveaux modes de travail s'inscrive dans une démarche co-construite avec les agents, de sorte à s'adapter à leurs besoins mais aussi aux contraintes du terrain, parmi lesquelles les relations agents-usagers et les modalités d'accueil physique des bénéficiaires par exemple.

La mise en place de la Charte de télétravail de la Cnaf s'est ainsi installée sur un processus de négociation nourri et mené

sur un temps long (18 mois), qui a conduit à une signature à l'unanimité des cinq organisations syndicales représentatives. La méthode de construction, collaborative, de cet accord a été plurielle : tenue d'ateliers participatifs en lien avec les aspirations des collaborateurs de la Cnaf en matière de qualité de vie et conditions de travail, mise en place de focus groupes de représentants de chaque direction sur les éventuelles contraintes métier, vision du directeur général sur la souplesse attendue du dispositif, expression des syndicats sur les garde-fous à déployer.

La déclinaison d'expérimentations télétravail au sein des établissements France Travail, comme le rappelle Hervé Coudurier, s'est quant à elle accompagnée systématiquement de temps d'échange avec le collectif concerné par l'expérimentation. Dans le cas des agences France Travail, compte tenu de leur contact avec le public, une expérimentation n'était accordée qu'à la condition de recueillir 80% d'avis favorables de la part du collectif concerné, être validé par la Direction régionale puis par le niveau national. L'objectif était ainsi d'assurer que l'ensemble du collectif soit aligné avec l'initiative, de garantir le respect des principes fondamentaux de l'accord Télétravail, le maintien de la qualité de service et un équilibre des expérimentations sur le territoire.

“La déclinaison d'expérimentations télétravail au sein des établissements France Travail s'est accompagnée systématiquement de temps d'échange avec le collectif concerné par l'expérimentation.”

“L'effort d'anticipation des temps de présence est variable en fonction du mode de travail choisi”

Fixer un cadre clair et partagé d'organisation de l'activité tenant compte des impératifs de continuité de service et du besoin de proximité des usagers

La réorganisation du travail implique de repenser la synchronisation des temps de travail des agents et fixer un cadre clair d'organisation de l'activité, de sorte à assurer des temps de rencontre réguliers, d'échanges formels et informels entre équipes, sans détériorer la qualité de service rendu à l'utilisateur.

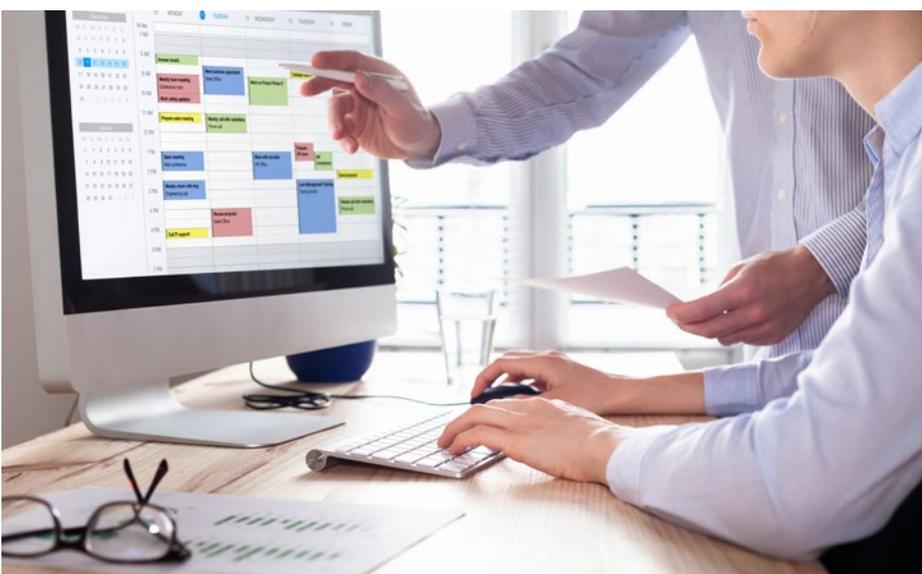
Dans les cas du travail hybride et des semaines en quatre jours, la mise en place de rituels par le manager est essentielle : elle permet de garantir le retour de l'ensemble de l'équipe dans les locaux à des dates fixes (cela peut être un jour par semaine par exemple), de sorte à maximiser les interactions – notamment informelles, facilitées par le présentiel – et maintenir la cohésion d'équipe dans la mesure où l'ensemble des collaborateurs d'un même service sont présents sur site au même moment. La mise en place de nouveaux modes de travail doit également reposer sur une organisation transparente, coordonnée et anticipée des jours de présence et de télétravail de chaque agent. Elle peut nécessiter une révision en profondeur de l'organisation du travail, c'est-à-dire de la répartition et la planification des activités au sein des équipes.

Dans le cas d'expérimentations de semaines en quatre jours, et comme le rappelle Anne-Sophie Peyret-Rosa, Chargée de mission télétravail et semaine de quatre jours à la métropole de Lyon, cela implique de prendre en considération l'allongement des journées de travail des agents sous ce régime et d'éviter de surcharger ceux qui continuent de travailler selon le modèle traditionnel de cinq jours. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place d'une semaine en quatre jours, certains organismes publics déterminent une plage horaire de connexion obligatoire, par exemple, de 10h à 12h puis de 14h à 16h30.

Cette pratique permet de conserver une certaine fluidité dans les échanges spontanés ou urgents au sein de l'équipe, malgré le travail à distance ou un aménagement d'horaire. Elle permet aussi de garantir le maintien, pour les fonctions en *front office*, de temps d'accueil du public, sans pénaliser l'utilisateur. La mairie d'Ecully s'est ainsi engagée à ce que l'expérimentation de la semaine de quatre jours n'entraîne pas de réduction des heures d'ouverture des services aux usagers. Dans certains cas, cela peut également signifier un resserrement de l'accès à d'autres modes de travail, tels que le télétravail, comme l'exige actuellement la Métropole de Lyon pour les personnes participant à l'expérimentation.

Ces participants sont actuellement limités à une journée de télétravail, contre deux jours accordés aux agents travaillant selon le modèle traditionnel. L'objectif principal pour les administrations publiques est de prévenir tout risque de désorganisation de leurs services, qui pourrait entraîner une dégradation de la qualité du service public et engendrer des coûts supplémentaires liés à d'éventuels recrutements pour faire face à ce problème.

L'effort d'anticipation des temps de présence est quant à lui bien sûr variable en fonction du mode de travail choisi. Ainsi, la mise en place de forfaits jours implique une anticipation maximale, plusieurs mois en amont, pour être pleinement opérationnel et efficace.



Former les managers et accompagner les équipes dans la mise en place des nouveaux modes de travail

Le manager joue un rôle central dans la réussite du déploiement de nouveaux modes de travail : d'une part, parce qu'il est responsable de l'organisation de l'activité de son équipe, d'autre part parce qu'il est amené à encadrer des agents opérant sous des modalités nouvelles et souvent hétérogènes. L'accompagnement des managers, notamment des managers de proximité, est donc essentielle pour maintenir la cohésion des équipes, respecter et faire respecter les règles de qualité de vie au travail (à l'instar du droit à la déconnexion) et maintenir un haut niveau de performance et de qualité du service rendu à l'utilisateur. Nombreux sont les organismes publics, depuis la pandémie, à avoir mis en place des parcours de formation dédiés pour leurs strates managériales. C'est le cas de France Travail, qui propose à l'ensemble de ses managers des modules de formation au management en mode hybride, au management à distance ou encore au télétravail en équipe.

En corollaire, l'accompagnement des agents dans la mise en œuvre de nouveaux modes de travail – par une formation régulière et une communication ciblée – est lui aussi indispensable pour s'assurer non seulement du respect des droits et devoirs de l'agent (par exemple des règles de télétravail ou des modalités de gestion de forfaits jours définies par l'établissement), adhérer et maîtriser les nouveaux codes de son environnement de travail mais aussi assurer son bien-être. A ce titre, France Travail propose plusieurs modules de formation à ses agents : un module sur les troubles musculo-squelettiques / dos et télétravail, un second sur l'utilisation de l'application Office Teams, ainsi qu'un autre sur la gestion de l'équilibre vie professionnelle et vie privée.

Manager en mode hybride : les 5 pratiques clés d'un management réussi

Comment manager des agents que l'on « ne voit pas » ? Alors que le travail hybride est aujourd'hui répandu dans les organisations publiques, l'accompagnement des managers s'avère indispensable pour aider les responsables à mieux appréhender leur rôle dans ce contexte. Voici les cinq enseignements tirés des retours de nos clients et des missions menées auprès de plusieurs entités du secteur.

- 1) En premier lieu, le manager doit avoir la capacité à repenser **le schéma de confiance** accordé à ses collaborateurs. Outre le fait qu'il permet d'apporter de la sérénité aux managers dans leur exercice au quotidien, ce principe peut aussi bénéficier aux équipes : les agents se voient ainsi davantage responsabilisés, ce qui est un facteur de motivation potentiel, et donc de rétention des profils.
- 2) Il doit également assurer pleinement **un rôle d'écoute**. Bien que plus difficile dans un contexte hybride, la capacité de l'encadrant à questionner régulièrement les attentes et relever les signaux faibles de ses équipes est plus que jamais nécessaire pour ajuster son mode de management à leurs besoins.
- 3) Il implique de porter une attention accrue à **la définition d'objectifs clairs et partagés** avec l'agent, de sorte à convenir d'un cap précis, tout en donnant la latitude nécessaire à ce dernier pour l'atteindre. Les objectifs doivent être atteignables et mesurables. Le suivi peut alors passer par des comptes rendus réguliers ou la mise en place de bilatérales avec l'agent afin de faciliter le pilotage des activités et maintenir le niveau d'investissement.
- 4) Le manager doit également porter une attention particulière à **la bonne circulation des informations** et assurer **un même niveau de partage des actualités** au sein de son équipe, pour éviter des asymétries d'informations, fréquentes dans un contexte hybride qui est moins propice aux échanges et en particulier aux échanges informels. Il demeure donc important de conserver des rituels, tels qu'une réunion d'équipe hebdomadaire sacralisant un temps de partage en début ou en fin de séance.
- 5) Le rôle du manager en matière de **prévention des risques psycho-sociaux (RPS)** doit également être renforcé, notamment en l'aidant à veiller plus strictement au respect du droit à la déconnexion de ses agents. Une formation à la prévention des RPS dans ce contexte peut être préconisée.

Accompagner la transformation du travail d'une transformation technologique

Les nouveaux modes de travail sont associés à l'usage de nouveaux outils informatiques et de partage des données, qui invitent à repenser plus largement la stratégie SI de chaque organisation.

La généralisation du télétravail lors de la crise sanitaire a tout d'abord conduit à une accélération du déploiement d'outils numériques de communication et de collaboration en ligne. Plusieurs établissements publics ont ainsi opté pour des solutions de plateformes de visioconférence et de communication en ligne, outils désormais incontournables de ces transformations RH. France Travail a par exemple déployé à partir de 2022 la suite Microsoft Office 365 et généralisé l'utilisation de l'application Teams pour l'ensemble de ses agents.

La mise en place de nouveaux modes de travail peut également être appuyée par le déploiement d'outils de partage des temps de présence et de pose de jours de télétravail, pertinente dans le cas où les équipes regroupent plusieurs dizaines de collaborateurs. A titre d'exemple, le Muséum national d'histoire naturelle a mis en place une application, Virtualia.net, qui permet, outre la consultation des dossiers de carrière et la pose de congés par l'agent, de poser des jours de télétravail de manière dématérialisée.

Pour autant, l'utilisation de ces outils, particulièrement énergivore, implique de questionner leur impact sur l'empreinte carbone des organismes publics. La mise en place du plan de sobriété énergétique de l'Etat en 2022 et la définition de la Stratégie Nationale Bas-Carbone dans laquelle l'ensemble des décideurs publics doit s'inscrire, ont encouragé les acteurs du secteur à appréhender ces usages au travers d'un prisme de réduction de leur consommation énergétique et de leurs émissions.

Les leviers d'action sont nombreux : développement de pratiques numériques dites « responsables », sobriété dans l'usage des outils et services numériques (limitation des écrans secondaires, bonnes pratiques d'archivage ou encore suppression des postes de téléphonie fixe, ...) et plus largement le déploiement d'une culture de sobriété numérique auprès des équipes.

Des réflexions sont également engagées concernant le développement du *Cloud Computing* à travers la politique « Cloud au centre » portée par la Direction interministérielle du Numérique (DINUM), une stratégie déjà mise en œuvre par notre voisin britannique avec la politique du *cloud first* initiée depuis une dizaine d'années. Le *Cloud computing*, ou « informatique en nuage », est un modèle de fourniture de services informatiques via Internet. Il permet un accès facilité et à la demande à un large éventail de ressources informatiques telles que des serveurs, du stockage, des bases de données, des logiciels et des réseaux, sans nécessiter une gestion directe par l'utilisateur.

Ce modèle favoriserait une démarche de sobriété énergétique grâce à trois facteurs en particulier :

- La consolidation des ressources, qui permet de réduire le nombre de serveurs nécessaires pour exécuter les tâches informatiques ;
- La virtualisation des serveurs, qui permet de mutualiser le matériel physique ;
- L'investissement des fournisseurs de services Cloud dans des technologies et pratiques visant à améliorer l'efficacité énergétique de leurs centres de données.

“La généralisation du télétravail lors de la crise sanitaire a conduit à une accélération du déploiement d'outils numériques de communication et de collaboration en ligne. (...) Pour autant, l'utilisation de ces outils, particulièrement énergivore, implique de questionner leur impact sur l'empreinte carbone des organismes publics.”



“Chaque entité doit se doter d'un système d'indicateurs performants”

Piloter l'impact des nouveaux modes de travail sur la performance et le service rendu à l'utilisateur

La réussite des nouveaux modes de travail au sein du secteur public passe non seulement par le maintien, voire l'amélioration, de la performance opérationnelle et sociale des équipes, mais aussi par l'absence d'impact négatif sur la qualité du service rendu aux usagers.

Pour y parvenir, chaque entité doit se doter d'un système performant de pilotage par indicateurs permettant de mesurer trois principaux champs d'analyse, à l'instar du système instauré par France Travail lors de la mise en place de son expérimentation télétravail (cf. supra) :

- **La performance opérationnelle** des services : satisfaction de l'utilisateur, volume de dossiers traités par agent, délais de traitement, taux de couverture d'un service, etc.
- **La performance sociale de l'organisation** : turn-over, taux d'absentéisme, etc.
- **La satisfaction des agents en interne** quant à la nouvelle organisation du travail.

Conformément aux principes de la méthode dite « SMART », ces indicateurs, pour être efficaces, doivent idéalement répondre à 5 principes clés. Ils doivent être :

- **Spécifiques** : c'est-à-dire simples, suffisamment clairs et précis pour être compris ;
- **Mesurables**, c'est-à-dire quantifiables et facilement évaluable ;
- **Atteignables**, c'est-à-dire que l'organisation doit avoir la capacité, les compétences, le temps ainsi que les moyens financiers, techniques et humains pour les réaliser ;
- **Pertinents** (*relevant* en anglais), c'est-à-dire adaptés à la stratégie à laquelle ils contribuent ;
- **Temporellement définis**, c'est-à-dire délimités dans le temps.

Ce système doit enfin reposer sur des dispositifs de mesure récurrents (*a minima* semestriels), connus de tous et faisant l'objet d'un partage transparent en interne.

Conclusion

L'attractivité du secteur public en France est intrinsèquement liée à sa capacité à moderniser les modes d'organisation du travail de ses agents. Alors que le télétravail est désormais devenu un levier incontournable de l'équation, de nouvelles formes d'organisation, reposant sur la modulation des temps et des lieux de travail, sont expérimentées et déployées par des acteurs de plus en plus nombreux. Ces expérimentations démontrent la capacité des organismes publics à réinterroger leurs pratiques managériales et organisationnelles en faveur d'une plus grande qualité de vie au travail sans dégrader pour autant la qualité de service. Pour être pleinement efficaces, ces nouvelles pratiques doivent toutefois s'accompagner d'une réflexion en profondeur tant sur le mode d'organisation de l'activité, que sur l'accompagnement des managers ou encore la stratégie SI des organismes qui les mettent en place.

Plus que jamais, les acteurs publics font face à un tournant dans l'organisation du travail, qui sera déterminant pour attirer et fidéliser leurs talents. Il est donc essentiel pour elles d'être rapidement outillées pour construire une vision claire de l'avenir de leur organisation.

Deloitte a élaboré pour les aider un outil d'autodiagnostic, qui permet aux responsables RH de définir, par une analyse de 5 axes thématiques, si l'organisation du travail est aujourd'hui mature dans la mise en œuvre de modalités nouvelles de travail, propice à leur mise en place ou si elle doit être repensée pour davantage s'adapter aux attentes et aux besoins des collaborateurs.

Pour accéder gratuitement à notre autodiagnostic, [contactez-nous](#).

Remerciements

Nous souhaitons adresser nos plus vifs remerciements aux agents qui ont accepté de nous rencontrer pour témoigner des dispositifs mis en œuvre dans leurs établissements et nous apporter leurs retours d'expérience. Parmi eux, nous tenons en particulier à remercier :

- **Mme Béatrice Bardin**, Directrice des ressources humaines de la Cnaf
- **Mme Caroline Diard**, Enseignante chercheuse spécialiste du Télétravail à la TBS Business School
- **Mme Auriane Djian**, Coordinatrice du Tiers lieu Digimentally
- **Mme Sabrina Gambier**, Directrice des ressources humaines au Conseil Départemental des Alpes-Maritimes
- **Mme Marion Jenck**, Cheffe des services administratifs à la Faculté de santé de l'Université Paris-Cité
- **Mme Anne-Sophie Peyret-Rosa**, Chargée de mission qualité de vie au travail à la métropole de Lyon
- **M. Thibault Astier**, Directeur de cabinet du maire d'Ecully
- **M. Christophe Certin**, Directeur des ressources humaines de la Ville d'Ecully
- **M. Hervé Coudurier**, Responsable du Département qualité de vie au travail de France Travail

Leurs apports nous ont été extrêmement utiles et précieux pour enrichir et challenger ce Point de vue.

Contacts



Michel Sebbane

**Associé Responsable du département
Conseil Secteur Public Deloitte**

Email : msebbane@deloitte.fr

Ligne directe : +33 (0) 1 40 88 24 73



Sophie Trapitzine

**Senior manager
Conseil Secteur public Deloitte**

Email : strapitzine@deloitte.fr

Ligne directe : +33 (0) 6 37 25 59 13

Deloitte fait référence à un ou plusieurs cabinets membres de Deloitte Touche Tohmatsu Limited (« D TTL »), à son réseau mondial de cabinets membres et à leurs entités liées (collectivement dénommés « l'organisation Deloitte »). D TTL (également désigné « Deloitte Global ») et chacun de ses cabinets membres et entités liées sont constitués en entités indépendantes et juridiquement distinctes, qui ne peuvent pas s'engager ou se lier les uns aux autres à l'égard des tiers. D TTL et chacun de ses cabinets membres et entités liées sont uniquement responsables de leurs propres actes et manquements, et aucunement de ceux des autres. D TTL ne fournit aucun service aux clients. Pour en savoir plus, consulter www.deloitte.com/about. En France, Deloitte SAS est le cabinet membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, et les services professionnels sont rendus par ses filiales et ses affiliés.