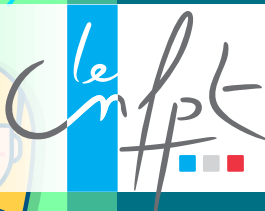


LES IMPACTS DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE SUR LES MÉTIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

VOLET RÉTROSPECTIF - JUILLET 2018



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Ce premier volet d'étude porte sur **les impacts de la transition numérique sur les métiers de la fonction publique territoriale**. Il s'attache aux services, procédures et outils numériques déployés dans les collectivités sur les dix dernières années.

Cette étude repose sur des échanges conduits dans 9 collectivités, auprès de 87 agents territoriaux. Les services développés par les collectivités, en « back et front office », appellent de nouvelles compétences dans l'organisation et la gestion des données et de l'information mais aussi dans les activités quotidiennes des agents. Si les métiers ne semblent pas révolutionnés par les premiers projets d'e-administration mis en œuvre dans les collectivités, les organisations et les activités des agents sont traversées par de profonds changements.

Ce volet sera suivi d'une seconde partie prospective qui identifiera les changements à venir à partir des enjeux actuels.

SOMMAIRE

I. CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE	4
A. Une mission nationale d'observation	4
B. Les objectifs de l'étude	4
C. La méthode d'observation	5
D. Synoptique des collectivités et des projets étudiés	5
II. SE DONNER UN CADRE D'ANALYSE POUR APPRÉHENDER LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET LE NIVEAU D'INTÉGRATION DES SERVICES NUMÉRIQUES	7
III. LES ÉVOLUTIONS À L'ÉCHELLE DES ORGANISATIONS	10
A. Les enjeux collectifs	10
B. Les dynamiques internes à l'organisation	11
IV. LES ACTEURS DU PROJET NUMÉRIQUE	14
A. Des équipes projet qui se structurent à partir des logiques métiers	14
B. Le management	15
C. Les directions des services informatiques	16
D. Les ressources humaines et les services formation	17

V. L'IMPACT DU NUMÉRIQUE SUR LES FONCTIONS	19
A. La conduite de projet : une fonction qui se généralise et qui favorise un travail collaboratif	19
B. Une fonction d'accueil en mutation	19
C. Instruction et gestion administrative : une fonction toujours plus automatisée.	20
D. L'administration des données : une fonction encore émergente	21
E. La fonction d'encadrement : plus de transversalité et d'agilité	22
F. La fonction ressources humaines : des outils numériques au service d'une gestion dynamique	23
G. La communication : une fonction pionnière dans l'intégration du numérique	23
H. La structuration et l'internalisation des métiers du développement numérique	24
VI. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS NUMÉRIQUES SUR LES POSTES ET LE QUOTIDIEN PROFESSIONNEL DES AGENTS	26
A. Une maturité numérique contrastée	26
B. Les avancées du numérique et ses contreparties	27
C. Nouvelles pratiques numériques et conditions de travail.	30
VII. CONCLUSIONS	32
A. Principaux constats et points de tension	32
B. Des pistes de questionnement pour le volet prospectif	33

I. CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE

A. UNE MISSION NATIONALE D'OBSERVATION

La loi du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, attribue au CNFPT la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (article 12-1-I).

À ce titre, le CNFPT inscrit annuellement dans un programme d'observation partagé avec le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, des axes relatifs :

- à une veille nationale et régionale sur l'emploi et les métiers territoriaux ;
- à la production de ressources et de référentiels ;
- à l'observation et à la prospective sur les politiques de ressources humaines et de formation des collectivités et des établissements publics territoriaux.

Cette étude s'inscrit dans le programme d'observation 2016-2018.

B. LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Les collectivités territoriales sont engagées depuis plus de 30 ans dans le développement du numérique. Les premiers projets datent des années 1990 et du minitel auquel a succédé un développement exponentiel des projets et des services en lien avec Internet. Tout dernièrement, les projets des collectivités portent sur les technologies du « Web 2.0¹ », « l'Open et le Big Data² », l'intelligence artificielle.

Dans un monde où l'information est fondamentale, les technologies digitales et les services numériques sont au cœur des grands enjeux de notre temps. Les collectivités et le service public qu'elles fournissent mais aussi les agents, à titre professionnel et privé, sont impactés par une transition numérique qui touche peu ou prou tous les secteurs d'activité.

Ce premier volet d'étude porte sur des projets d'e-administration, de dématérialisation et de gestion de la relation avec les usagers qui correspondent globalement à la période liée au développement d'Internet. Les services étudiés couvrent une période allant de 1993 à 2016. Ils permettent d'avoir une vue diverse et diachronique sur les projets qui étaient et sont à l'œuvre dans les collectivités.

L'objectif de l'étude est d'observer les effets du numérique à l'échelle collective des organisations et des métiers, et à l'échelle individuelle du quotidien professionnel des agents territoriaux.

DEUX TEMPORALITÉS D'OBSERVATION

L'étude articule deux temporalités de questionnements relatives aux effets constatés (approche rétrospective) et attendus (approche prospective) sur les métiers.

La mise en perspective de ces deux temporalités permettra de mesurer l'expérience acquise par les collectivités notamment sur l'accompagnement et la médiation nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles compétences.

Parallèlement, et pour comprendre les dynamiques de transformation des compétences et des métiers à l'œuvre, il est nécessaire d'interroger également les projets d'administration et d'organisation selon cette double temporalité.

1. L'expression « Web 2.0 » désigne l'ensemble des techniques, des fonctionnalités et des usages qui ont suivi la forme originelle du web, www ou « world wide web ». Cette évolution, datée de 2000, se caractérise par plus de simplicité et d'interactivité.

2. Le Big Data, littéralement « grosses données », ou méga-données, désigne des ensembles de données dont le volume mobilise de nouvelles techniques de traitement de base de données.

L'open data ou « données ouvertes » est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers. D'origine publique ou privée, elle est diffusée de manière structurée selon une méthode et une licence ouverte garantissant son libre accès et sa réutilisation par tous, sans restriction technique, juridique ou financière.

C. LA MÉTHODE D'OBSERVATION

Ce premier volet d'étude rétrospectif s'attache à mesurer les impacts des projets numériques déjà en production.

Il est basé sur des entretiens semi-directifs conduits au cours de l'année 2017 auprès de 9 collectivités :

- Eurométropole de Strasbourg ;
- Communauté urbaine du Grand Poitiers ;
- Communauté urbaine de Dunkerque ;
- Communauté de communes, ville et CCAS de Parthenay ;
- Conseil départemental des Alpes-Maritimes ;
- Maison départementale des personnes handicapées du Conseil départemental du Nord ;
- Ville de Marseille ;
- Ville de Versailles ;
- Syndicat départemental Morbihan énergies.

Différentes catégories d'acteurs ont été sollicitées en fonction de la nature des projets. Parmi les 87 acteurs rencontrés figurent entre autres :

- 10 directeurs généraux des services et directeurs adjoints ;
- 47 agents et encadrants appartenant à des directions « métiers » ;
- 7 agents et directeurs des services informatiques ;
- 9 agents et encadrants chargés du développement numérique ;
- un élu et un représentant du personnel.

Le choix des acteurs participants à l'étude a été motivé par un objectif de diversité et de représentativité vis-à-vis des changements à l'œuvre dans les collectivités enquêtées. Les professionnels interviewés avaient des situations de travail variées : agents de terrain, agents de « bureau », agents postés, agents en charge du développement des services numériques et agents utilisateurs... Ils sont divers également dans leur appréhension du numérique.

Les propos des personnes rencontrées sont repris anonymement dans la rédaction. Les verbatim sont alors indiqués entre guillemets.

D. SYNOPTIQUE DES COLLECTIVITÉS ET DES PROJETS ÉTUDIÉS

Les services mis en œuvre par ces collectivités et établissements publics correspondent à trois finalités de service public :

1. La réalisation du service à la population :

- les prestations sociales et médico-sociales des MPDH, les dispositifs d'insertion (Départements du Nord et des Alpes-Maritimes) ;
- les animations culturelles avec l'accès facilité aux services culturels et la gestion des bibliothèques/médiathèques (Marseille et Parthenay) ;
- l'animation des relations à la population et l'utilisation des réseaux sociaux (Strasbourg) ;
- l'exploitation et l'entretien du domaine public, les interventions techniques dans le domaine de l'énergie (Morbihan énergies).

2. L'organisation et la gestion :

- la gestion du suivi des courriers et des procédures administratives, juridiques et financières (Grand Poitiers) ;
- la gestion des ressources humaines avec les campagnes d'entretiens professionnels annuels (Dunkerque) ;

3. La conception :

- les projets d'administration (Versailles).

L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

L'utilisation des réseaux sociaux permet de comprendre la place renouvelée de la communication digitale et du partage de ses activités au sein de la collectivité. Ce projet questionne la culture numérique des agents vis-à-vis de pratiques nouvelles et notamment l'interactivité induite par les réseaux sociaux avec leurs abonnés.

Les agents rencontrés appartiennent à la direction de la com-

munication numérique, aux directions métiers et aux ressources humaines.

LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND POITIERS

Pour la période étudiée, la dématérialisation du courrier concerne uniquement son traitement interne (en sont exclus les courriers sortants et leur signature). Si elle a impacté fortement la collectivité en général, la dématérialisation concerne également, en externe, l'échange d'informations avec les autres collectivités, les partenaires institutionnels et les prestataires.

Les agents rencontrés sont affectés aux services du courrier, aux services informatiques, au service des assemblées et aux directions fonctionnelles.

LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE

La dématérialisation des entretiens professionnels était un projet qui concernait tous les agents et encadrants de la collectivité. La dématérialisation a impacté toutes les étapes du processus : la préparation et la réalisation des entretiens, le traitement des données recueillies.

Les agents interviewés appartiennent à l'équipe chargée du développement des projets, au service ressources humaines et aux services informatiques.

LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES, VILLE ET CCAS DE PARTHENAY

La Communauté de communes de Parthenay-Gâtine a mis en place une Carte de vie quotidienne (CVQ). Cette carte est un maillon important de la Gestion de la relation citoyen (GRC), puisqu'elle permet aux administrés d'accéder aux services à la population (scolaire et périscolaire, sport, culture) et aux services techniques (gestion et valorisation des déchets).

Ce projet concerne l'ensemble des agents en charge de la relation et des services aux usagers-citoyens.

La diversité des agents rencontrés témoigne du caractère global de l'impact de la CVQ sur l'organisation interne : affaires juridiques, commande publique, gestion budgétaire, services scolaires et périscolaires, ressources humaines, direction des services informatiques, direction générale des services.

LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES ALPES-MARITIMES

La dématérialisation du traitement des dossiers de Revenu de solidarité active (RSA) impacte fortement la direction en charge de l'insertion professionnelle. Elle a profondément redessiné l'organisation des services et renouvelé les relations aux partenaires.

Les agents interviewés appartiennent à différentes catégories professionnelles concernées par le processus de traitement du RSA : encadrants, travailleurs sociaux, acteurs projets, équipes en charge de l'instruction des dossiers.

LA MAISON DÉPARTEMENTALE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU NORD

La dématérialisation du traitement des dossiers MDPH concerne l'ensemble des services et tous les agents de la MDPH. Ce projet a modifié l'ensemble de l'organisation de la chaîne d'instruction des dossiers : de l'accueil à l'expertise technique, des services instructeurs aux services administratifs supports.

Les entretiens ont été réalisés auprès des chefs de projet, des agents en charge de l'accueil, du traitement du courrier et de l'archivage, des plateaux techniques, du pôle modernisation, du management et de la direction.

LA VILLE DE MARSEILLE

L'automatisation du tri des prêts et retours des documents concerne tous les agents de bibliothèques de la ville de Marseille. Ce projet a un double intérêt puisqu'à la dématérialisation d'un service rendu au public s'ajoute la robotisation de certaines activités. Ce projet a modifié l'organisation du service et l'agencement des lieux de travail.

Les agents rencontrés sont issus des bibliothèques mais également du service ressources humaines et des services informatiques.

LA VILLE DE VERSAILLES

L'e-administration est un axe principal du projet d'administration de la collectivité. Cet axe questionne profondément les missions et les modes de management de l'organisation. L'objectif était d'observer la conduite du changement et les acteurs associés à ce processus.

Les agents rencontrés sont issus de la direction générale, des ressources humaines, des équipes de développement du digital, des directions métiers, tant sur les postes techniques qu'administratifs.

LE SYNDICAT DÉPARTEMENTAL MORBIHAN ÉNERGIES

La dématérialisation des interventions techniques liées à l'énergie concerne des missions de terrain, d'administration et d'expertise technique. Elle mobilise des technologies diverses dont les systèmes d'information géographique (SIG). Morbihan énergies développe aussi une politique d'excellence en matière de technologie avec une fonction de recherche et développement. Avec un nombre d'agents réduit, cette structure est remarquable par son « agilité ».

Les agents et encadrants rencontrés réalisent des interventions techniques, des travaux administratifs, des productions informatiques.

II. SE DONNER UN CADRE D'ANALYSE POUR APPRÉHENDER LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET LE NIVEAU D'INTÉGRATION DES SERVICES NUMÉRIQUES

L'impact de la transition numérique sur les organisations et les métiers nécessitait de se doter d'un cadre et de principes d'analyse pour appréhender un mouvement de changement dont les effets sont divers et l'ampleur variable.

PLUSIEURS ANGLES D'ANALYSE POUR APPRÉHENDER L'IMPACT DES SERVICES NUMÉRIQUES

La question de la mesure de l'impact de l'e-administration, ou plus largement de la transition numérique des collectivités, demande de considérer les projets de services publics numériques selon plusieurs angles.

- Le premier angle est celui de l'évolution de l'organisation et des processus nécessaires à la délivrance d'un service. Celle-ci peut concerner plusieurs services ou directions voire la collectivité dans son entier, ou plus simplement ne concerner que quelques agents.
- Le deuxième est dit « réflexif » : comment l'installation du service numérique a-t-elle été anticipée, pensée et quel est son degré d'intégration dans l'activité de la collectivité et des agents ? Comment cette transformation est-elle vécue et en termes de l'accompagnement au changement mis en œuvre ?
- Le troisième angle concerne plus directement les compétences nécessaires à la réalisation du service considéré et en premier lieu, l'automatisation de certaines tâches ou activités. Il a pour corollaire :

- l'identification des compétences attendues et la mesure de leur évolution : entre ajustements des profils de postes et nouveaux métiers ;
- l'accompagnement des agents pour acquérir ces compétences ;
- la reconnaissance de ces compétences.

Même s'ils sont fortement impactés, il est important de noter que les emplois des collectivités territoriales, comme ceux des deux autres fonctions publiques, ne subissent pas les mêmes rythmes d'évolution que les métiers du secteur privé.

LE MODÈLE SAMR : UNE TYPOLOGIE DU NIVEAU D'INTÉGRATION DES SERVICES NUMÉRIQUES DANS LES COLLECTIVITÉS

Le degré de transition et le niveau d'intégration des projets peuvent s'analyser à l'aide du modèle théorique SAMR³ : substitution-augmentation-modification-redéfinition.

Ce modèle créé par Ruben R. Puentadura, chercheur en sciences de l'information et de l'éducation, est utilisé comme technique de réflexion et d'ingénierie pour décrire et situer le niveau d'intégration des technologies dans la pratique des élèves en classe.

3. Pour accéder à une présentation du modèle SAMR et aux productions de Ruben R. Puentadura : <http://hippasus.com/blog/>




Cette approche théorique permet de formaliser, de classer et de présenter l'intégration des technologies numériques dans les services fournis par les collectivités au niveau de l'organisation,

du quotidien des agents concernés et des compétences attendues pour rendre le service considéré.

DYNAMIQUE D'INTÉGRATION

S SUBSTITUTION	A AUGMENTATION	M MODIFICATION	R REDÉFINITION
La technologie agit comme un simple outil de substitution, sans changement fonctionnel.	La technologie agit comme un simple outil de substitution, avec une amélioration fonctionnelle.	La technologie permet une refonte significative des tâches.	La technologie permet la création de nouvelles tâches, auparavant inconcevable.
AMÉLIORATION		TRANSFORMATION	

IMPACTS

	S SUBSTITUTION	A AUGMENTATION	M MODIFICATION	R REDÉFINITION
	• Aucun impact	• Modification profonde de la collectivité pour répondre aux nouveaux objectifs	• Changement de l'organisation à l'échelle de plusieurs services/directions ou de la collectivité	• Modification profonde de la collectivité pour répondre aux nouveaux objectifs
	• Aucun impact	• Modification des activités et du temps consacré	• Redéfinition substantielle des activités (suppression/création de postes)	• Redéfinition substantielle des activités (suppression/création de postes)
	• Utilisation du progiciel et/ou de l'application	• Utilisation du progiciel et/ou de l'application avec de nouvelles compétences	• Utilisation du progiciel et/ou de l'application Redéfinition des postes et des compétences	• Utilisation du progiciel et/ou de l'application Redéfinition des postes et des compétences, de la ligne hiérarchique
	AMÉLIORATION		TRANSFORMATION	



Dans ce schéma :

- la substitution : la technologie remplace strictement (sans plus-value) un service interne ou externe sur tout ou partie du processus. C'est l'exemple du simple remplacement des machines à écrire par le traitement de texte. La seule évolution significative réside alors dans les compétences nécessaires à l'utilisation de l'application. Parmi les projets des neuf collectivités rencontrées, aucun ne relève de la substitution ;

- l'augmentation : la technologie permet de modifier certaines tâches en assurant un service plus efficace. Cela se traduit par une réorganisation des services concernés. L'augmentation










modifie le quotidien professionnel des agents en réorientant, par exemple, les activités vers davantage de qualité. Elle implique ainsi leur professionnalisation ;

- la modification conduit à une évolution plus profonde. L'organisation d'un ou plusieurs services doit être repensée, l'impact de la technologie questionne plus largement la chaîne de responsabilité (niveaux et objet des validations...), les relations entre plusieurs services (mutualisation de fonctions...), l'utilisation qui peut être faite des données collectées (par les services concernés ou par des tiers...);

- la redéfinition correspond à un nouveau service, différent de celui qui était rendu jusqu'alors. Elle nécessite la mobilisation de nombreux acteurs et de nouveaux liens entre eux, avec les administrés, avec les partenaires institutionnels ou privés. Elle s'accompagne d'une réorganisation complète par la transformation des activités traditionnelles et l'intégration de nouvelles activités. La redéfinition implique souvent la création de nouveaux « métiers » ou tout au moins, le redimensionnement de certains postes.

Tous les projets d'amélioration numérique ne nécessitent pas une transformation profonde de l'existant telle qu'une modification ou une redéfinition du service. De nombreux services d'administration se situent au niveau de l'augmentation qui assure, à elle seule et dans le meilleur des cas, l'efficacité recherchée pour un processus ou un service.

RÉPARTITION DES SERVICES ET PROJETS

S SUBSTITUTION	A AUGMENTATION	M MODIFICATION	R REDÉFINITION
	<ul style="list-style-type: none">  Prestations MDPH, Conseil départemental du Nord  Gestion des prêts, médiathèques de la ville de Marseille  Réseaux sociaux, Euro-métropole de Strasbourg  Interventions techniques, syndicat départemental Morbihan Energies  Dématérialisation du courrier, Communauté urbaine du Grand Poitiers  Dématérialisation des entretiens professionnels, Communauté urbaine de Dunkerque 	<ul style="list-style-type: none">  Dématérialisation RSA, Conseil départemental des Alpes maritimes  Carte de vie quotidienne (CVQ), Communauté de communes, ville et CCAS de Parthenay-Gâtine 	<ul style="list-style-type: none">  Projet d'administration, ville de Versailles
AMÉLIORATION		TRANSFORMATION	



RÉALISATION DU SERVICE
À LA POPULATION



ORGANISATION
ET GESTION



CONCEPTION

II. LES ÉVOLUTIONS À L'ÉCHELLE DES ORGANISATIONS

La diversité des projets numériques étudiés témoigne d'origines différentes. Leur genèse révèle l'absence ou la présence d'une stratégie globale et l'implication des différents acteurs.

A. LES ENJEUX COLLECTIFS

LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE : « UN LEVIER DE MODERNISATION » DU SERVICE PUBLIC

Toutes les collectivités rencontrées s'entendent pour dire que l'e-administration doit rendre un meilleur service public local avec des moyens constants ou en baisse. Les enjeux de pilotage et de maîtrise de la masse salariale, la réduction du budget de fonctionnement, les enjeux environnementaux sont fréquemment associés aux objectifs des services numériques.

Bien que partagés, les collectivités n'accordent pas la même importance à ces objectifs : quand pour certaines les contraintes de gestion des ressources financières et humaines priment, ce sont pour d'autres les enjeux de qualité du service public qui sont d'abord mis en avant.

Les collectivités envisagent également de manière variée la place du numérique. Dans certains projets étudiés, le numérique semble se suffire à lui-même et s'autojustifier quand, dans d'autres, il n'est qu'un outil au service d'une stratégie plus globale.

Le numérique est le plus souvent perçu comme un levier de performance ou d'image concernant quelques services ou processus existants. Il renvoie plus volontiers à un niveau de qualité de service qu'à un changement de nature du service public, à l'instar des Civic tech⁴ qui, pour beaucoup, ne feraient qu'améliorer la participation citoyenne alors qu'elles tendent en réalité à la transformer en profondeur.

Le projet numérique est « un cheval de Troie de la modernisation et de la professionnalisation de la relation à l'utilisateur ». « Il n'y a pas de transformation numérique mais une transformation de l'administration, il faut donner du sens au numérique ».

Tous les agents consultés ont expliqué que la transformation numérique d'un service doit être une opportunité pour revoir globalement le périmètre d'évolution du service considéré.

« Le temps du projet » implique naturellement les acteurs et les activités du service concerné et plus largement, toutes les activités connexes au projet numérique. C'est notamment le cas lorsque l'outil numérique, en réduisant les temps d'une procédure ou les délais d'instruction d'un dossier, permet de recentrer les agents vers d'autres tâches à plus forte valeur ajoutée.

La mise en œuvre d'une solution numérique appliquée à tout ou partie d'un processus est aussi pour tous les acteurs impliqués et consultés, l'occasion de questionner les pratiques « non-numériques », et plus largement, le sens du service public.

Au final, la transformation numérique est bien un objectif implicite ou explicite de modernisation de l'organisation et du service rendu. « Le numérique n'est pas une fin en soi (...) il participe d'un service rendu aux usagers et/ou du projet de la collectivité », « le numérique n'est qu'un moyen pour procéder à des changements », « l'outil informatique est un puissant levier de transformation des métiers ».

RÉPONDRE AUX OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES ET AUX INCITATIONS INSTITUTIONNELLES

Les obligations réglementaires liées au numérique constituent également un enjeu important de transformation. Les obligations réglementaires interviennent à deux niveaux :

- elles peuvent être directement à l'origine de la mise en place du service numérique ;
- elles peuvent également et de façon indirecte, substituer au service existant un nouveau service numérique.

Viennent s'ajouter à ces obligations réglementaires, la participation de certaines collectivités à des appels à projet nationaux et européens, à l'instar de ceux menés par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ou par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

4. La Civic tech est l'usage de la technologie dans le but de renforcer le lien démocratique entre les citoyens et le système politique.

Parmi les obligations réglementaires en lien avec le numérique peuvent être citées :

- la dématérialisation des procédures de commande publique, des autorisations d'urbanisme, du contrôle de légalité, des relations ordonnateurs-comptables, des délibérations et arrêtés, des opérations de gestion budgétaire, financière et comptable ;
- la loi sur le silence de l'administration valant accord ;
- l'ouverture des données ;
- le règlement européen sur la protection des données et la désignation d'un délégué à la protection des données à partir de mai 2018.

D'autres réglementations non « directement numériques », induisent par ailleurs des développements numériques comme, par exemple, la dématérialisation des entretiens professionnels annuels (Communauté urbaine de Dunkerque).

RENFORCER LA PROXIMITÉ AVEC LES ADMINISTRÉS

L'e-administration est un vecteur de rapprochement avec les administrés qui sont tour à tour : citoyens, usagers, bénéficiaires, habitants...

Les collectivités travaillent à des interfaces individualisées pour mobiliser différents types d'interactions entre citoyens, usagers et administrés. La dématérialisation par l'amélioration de la production, du traitement et de la transmission des informations, doit rendre un service plus rapide, plus efficace et efficient. La réduction des délais de traitement des dossiers, l'accueil 24h/24h et 7j/7, le paiement en ligne, la gestion des courriers sensibles ou urgents (...), participent de l'image positive de la collectivité. Le numérique ne sert plus seulement à informer les usagers mais devient un outil de relation et de participation.

Plus récemment, les réseaux sociaux doivent permettre de « capter » les attentes et les besoins des habitants et de développer les interactions avec eux.

B. LES DYNAMIQUES INTERNES À L'ORGANISATION

LE NUMÉRIQUE : UN VOLET DE PLUS EN PLUS PRÉSENT DANS LES PROJETS D'ADMINISTRATION

Les services numériques participent pleinement des projets d'administration dont ils sont à la fois un objectif et un moyen. Les principaux axes assignés au numérique dans les projets d'administration, portent sur :

- la proximité des services de la collectivité : le numérique doit rendre ces services plus simples, personnalisés et réactifs ;
- l'attractivité du territoire ;

UN ENJEU D'IMAGE ET DE MARKETING

Le numérique ou le digital est un outil important de marketing pour les collectivités. Les stratégies de communication tant interne qu'externe et les stratégies numériques parient à la fois sur l'image positive liée à l'innovation numérique en elle-même et sur les possibilités offertes par ces nouveaux outils.

Certaines collectivités souhaitent développer leur image pionnière en la matière, quand d'autres misent sur l'innovation et la recherche à plus long terme. Cette image nouvelle se concrétise dans l'identité numérique⁵, la « marque » que se fabrique la collectivité. Le numérique est un levier puissant de (re)valorisation de l'image des collectivités, des collectifs et des individus. Les agents rencontrés parlent de « marque employeur⁶ », de marketing territorial...

S'ajoute à ces enjeux, le fait que les collectivités se doivent d'être attractives numériquement pour pouvoir recruter des « talents » mais aussi pour avoir une plus grande visibilité dans un contexte de concurrence entre collectivités. À ce titre, certaines des collectivités enquêtées encouragent leurs agents à participer à des rencontres nationales et internationales, s'associent avec des universités, accueillent des étudiants, établissent des partenariats avec des start-up.

Pour les intercommunalités qui ont connu des recompositions territoriales, le numérique favorise l'identification par les administrés des nouveaux périmètres d'intervention de l'EPCI et des communes membres. Ces administrations ont besoin de temps pour s'organiser et fournir un nouveau service mutualisé ou fusionné. Dans ce contexte de réorganisations, de transferts de ressources et de compétences, le numérique agit comme un accélérateur dans la médiatisation et l'accès aux nouveaux services.

- l'efficacité de l'administration : le numérique doit permettre de délivrer des services en masse, de qualité, exhaustifs et actualisés ;
- la mutualisation des moyens et la convergence des problématiques : le numérique doit participer à la lisibilité des services publics dans des territoires recomposés ;
- la production de données, leur utilisation et leur protection.

« Nous avons une politique Data sur la ville pour être plus réactifs et en phase avec les attentes des citoyens ».

5. Le développement et l'évolution des moyens de communication, au travers notamment de la multiplication des blogs et des réseaux sociaux, modifient les échanges et les rapports de la collectivité. L'identité numérique permet l'identification de la collectivité en ligne et sa mise en relation avec l'ensemble des communautés virtuelles sur Internet.

6. La marque employeur définit l'ensemble des problématiques d'image d'une marque (ici la collectivité). Le concept de marque employeur est le plus souvent vu sous l'angle de la communication de recrutement, mais il peut également parfois être élargi à la stratégie globale de communication.

L'intégration du volet numérique dans les projets d'administration des collectivités occupe des places très différentes : entre investissements à moyen et long termes et projets tous azimuts, entre démocratisation des usages, recherche d'innovation et développements exclusifs d'applicatifs.

L'IMPULSION DES PROJETS

L'impulsion des projets résulte :

- dans un premier cas, et selon le lexique consacré, d'une évolution « native », décidée en interne à la collectivité ;
- dans un second cas, elle est la conséquence d'une contrainte réglementaire ou technique, qui a permis le plus souvent de « rattraper le retard ». Il s'agit ici avant tout d'anticiper ou de tirer profit des ruptures technologiques.

L'impulsion du projet peut être liée à une stratégie particulière ou relever d'une expérience pilote et peu connue dans un premier temps.

Les acteurs attendus pour conduire l'évolution numérique sont naturellement les services informatiques bien qu'ils ne soient pas majoritairement à l'origine des projets eux-mêmes. Le plus souvent, un encadrant et une équipe « métier » ou informatique travaillent seuls à un projet qui, après expérimentation, est déployé à l'échelle de la collectivité. Certains directeurs et directrices métiers ont ainsi « pris sur eux-mêmes » les premiers développements car ils n'arrivaient pas à convaincre les services informatiques.

La taille de la collectivité joue un rôle important dans sa capacité à produire de l'innovation et à la mettre en œuvre.

Les investissements informatiques étant coûteux et les évolutions des progiciels ou des matériels étant rapides, de nombreux cadres constatent que le retard de leur collectivité dans le domaine informatique a finalement été une chance. « Ce retard » a permis de spécifier ex-nihilo les fonctionnalités attendues d'un projet numérique et de bénéficier des retours d'expériences de la part de collectivités plus avancées.

La maturité numérique des organisations est très variable, à l'image de la gamme très diverse des services numériques mis en œuvre. Cette maturité s'exprime également à travers le niveau de prise en compte et d'accompagnement des transformations à l'œuvre.

UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DU NUMÉRIQUE PAR LES ÉLUS ET LES DIRECTIONS GÉNÉRALES

Si par le passé, le numérique était le plus souvent « l'affaire des services informatiques », il est désormais de plus en plus une préoccupation partagée par les élus et les directeurs généraux qui portent les stratégies de développement.

Les organisations syndicales tendent à s'intéresser elles-aussi de près aux projets numériques dès lors qu'ils impactent les organisations, les postes et les activités.

La diversité des situations observées n'empêche pas de relever un niveau d'implication des acteurs stratégiques dans le portage des projets et une prise en compte croissante des transformations liées au numérique.

Pour les directions générales rencontrées, le numérique est porteur de trois types d'enjeux principaux : la performance de l'organisation, la qualité du service public rendu, le quotidien professionnel des agents. D'un point de vue managérial, le numérique interroge par ailleurs les marges de manœuvre et la capacité des équipes à innover.

Les rôles qui incombent aux directions générales sont :

- notamment pour les projets d'ampleur, d'assurer les conditions d'un portage collectif des projets et l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs, en privilégiant entre eux des liens de consultation, de coopération et de collaboration ;
- de donner du sens aux évolutions et aux transformations numériques en identifiant et en hiérarchisant des objectifs clairs et différenciés selon les acteurs concernés.

« Les tutoriels ne suffisent pas au déploiement d'un service numérique, la volonté politique et managériale est indispensable ».

Selon les collectivités, élus et directions générales s'emparent de façon diverses de ces rôles attendus. Certaines des collectivités rencontrées ont constitué sous l'égide des élus et élus délégués sur ces questions, des équipes pluridisciplinaires chargées d'animer une dynamique de modernisation. Dans d'autres cas, les élus et les directeurs généraux semblent attendre de voir les effets et les résultats des projets avant de les investir personnellement.

UN DOUBLE MOUVEMENT DE MUTUALISATION ET DE SPÉCIALISATION DES SERVICES

Les structures étudiées se sont réorganisées selon deux grands enjeux/objectifs que sont l'efficacité interne et la proximité du public.

Ces réorganisations se sont appuyées, pour la majorité d'entre elles, sur la mise en place d'équipes mutualisées à l'échelle de la collectivité (les équipes d'accueil, les équipes comptabilité). Ces équipes ad hoc s'appuient sur un partage de l'information entre tous les services et disposent de bases de connaissances à jour et administrées. L'efficacité interne de ces équipes est renforcée par la dématérialisation et les outils collaboratifs.

En même temps que certaines fonctions mutualisées se généralisent à l'échelle des organisations, d'autres services ou fonctions se spécialisent en particulier dans le domaine des nouveaux services numériques.

Les évolutions à l'œuvre modifient également la prise de décision et la verticalité des organisations, avec le développement de logiques horizontales qui viennent « contrebalancer » les logiques traditionnelles par service rendu ou par métier.

LE COÛT GLOBAL DU NUMÉRIQUE

Évoquée ponctuellement à l'occasion des entretiens, cette question mérite toutefois d'être retenue. Émergente, elle est un possible signal faible des prochaines évolutions organisationnelles.

Les services numériques sont des outils essentiels dans les domaines du pilotage de la masse salariale, de la réduction des coûts de gestion, de la rationalisation des procédures et de la réduction des coûts des processus encore matérialisés... Ils sont donc, dans la plupart des cas, considérés ou annoncés comme des vecteurs d'économies budgétaires.

Rares sont pourtant les collectivités qui ont évoqué le coût global du numérique, son coût énergétique et environnemental,

la consommation des Data Center⁷, les coûts de production et de recyclage des objets connectés ou encore, le coût des courriels⁸. Les outils numériques représentent pourtant directement un coût financier important : achats de matériels et de licences progiciels, d'objets connectés, d'équipements ergonomiques, contrats des prestataires, coûts des développements internes...

Pour la majorité des acteurs rencontrés, la mise en place d'un service d'e-administration représente d'abord un surcoût qui ne peut être amorti financièrement à court terme. La quantification des coûts indirects liés notamment aux ressources humaines, avec les éventuels recrutements, la requalification des compétences ou la formation et l'accompagnement des agents, n'a pas été abordée.

7. Un centre de données - data center - est un site physique interne ou externe à l'organisation, sur lequel sont regroupés des équipements constituant du système d'information.

8. À titre d'exemple, l'empreinte carbone mondiale annuelle du spam (messages indésirables) équivaut à 3 millions de voitures sur la route chaque année, le simple fait de regarder une heure de vidéo sur une tablette ou sur un smartphone consomme davantage d'électricité qu'un réfrigérateur pendant toute une année. Source : Site du ministère de l'Économie et des finances « ordi 3-0 ».

IV. LES ACTEURS DU PROJET NUMÉRIQUE

Quatre catégories principales d'acteurs ont en charge le portage et la promotion des projets :

- les équipes projet à proprement parler ;
- les cadres qui pilotent et explicitent le sens des projets ;
- les directions des services informatiques qui assurent le support technique ;

- les ressources humaines et notamment les services formation qui sont chargés d'acculturer et de développer les compétences des agents.

Ces différentes catégories jouent des rôles variables selon les organisations, les enjeux et l'impulsion des projets étudiés.

A. DES ÉQUIPES PROJET QUI SE STRUCTURENT À PARTIR DES LOGIQUES MÉTIERS

Toutes les collectivités enquêtées se sont dotées d'une équipe projet. Ces équipes peuvent être temporaires mais elles sont le plus souvent pérennes et survivent aux projets qu'elles ont mis en place.

« Équipes projet », « chargés du développement numérique », « consultants internes », « équipe organisation-management »... Ces collectifs portent des noms multiples et leurs effectifs varient fortement : d'un ou deux agents à une « task force⁹ » constituée d'agents issus d'horizons professionnels variés.

LES ÉTAPES DES PROJETS

Tous les projets étudiés ont des étapes communes, de leur développement à leur mise en production. Ces étapes comprennent plus ou moins systématiquement :

- la commande ;
- la phase de diagnostic ;
- la scénarisation du projet ;
- la préparation de la conduite du changement ;
- la définition d'une organisation et d'une procédure cible ;
- le choix d'une solution technique ;
- l'accompagnement et la formation des agents les plus impactés ;
- l'information des autres agents ;
- l'organisation d'une fonction support ;
- l'évaluation des actions menées.

L'importance et la durée de ces étapes varient selon le degré de collaboration avec lequel le projet est porté. Plus inclusifs, certains projets ménageront de larges temps de consultation des agents quand d'autres, plus directifs, ne seront conduits que par quelques acteurs. Certains projets mobilisent parfois les citoyens-usagers comme parties prenantes (comités utilisateurs et expérience clients). Le leitmotiv et l'impératif pour tous les acteurs du projet sont de mobiliser « l'intelligence collective ».

Ces différentes phases peuvent être entièrement menées en interne ou confiées à des prestataires externes. Elles peuvent se dérouler « pas à pas » ou au contraire à « marche forcée », selon les méthodes suivies.

Enfin, les équipes projet sont plus ou moins informatiques ou « métiers » selon les organisations.

En général, « le temps du projet », notamment pour des projets structurants ou des premiers projets numériques d'importance, est l'occasion de voir éclore des lieux et des pratiques encore peu répandues jusque-là :

- création de nouveaux lieux tels un « laboratoire » ou une « salle de co-conception » ;
- nouveaux temps : « café et petit-déjeuner », « afterwork » ;
- impulsion de méthodologies et de pratiques nouvelles, développement d'échanges volontairement informels : « codéveloppement », « world café », « hackaton », « design thinking », « study case »...

L'ÉQUIPE-PROJET : LEVIER ET PIVOT DES RÉORGANISATIONS

Les équipes projet ont la responsabilité de conduire le changement et de susciter l'adhésion du plus grand nombre d'agents. Elles doivent faire preuve de pédagogie et pratiquent souvent des réajustements pour s'adapter aux réalités de mise en œuvre des projets (lissage des calendriers, modifications des actions de formation ou d'information...). Le changement s'accompagne alors de points réguliers d'information, de sensibilisation, tant sur l'avancée technique du projet numérique que sur la réorganisation qu'il induit (dimension managériale).

« Certains agents sont partis car ils ne pensaient pas y arriver ou ne se reconnaissaient plus dans le projet ».

9. Dérivée des activités militaires, une task force ou « force opérationnelle » est une forme d'organisation temporaire créée pour exécuter une tâche ou réaliser un projet.

« Il faut pouvoir rassurer les technophobes¹⁰ car il n'y a pas de lien entre la technicité informatique et les représentations qu'ils s'en font ».

« Les principales difficultés étaient liées au management et les craintes tenaient moins aux aspects techniques qu'aux aspects de métiers ».

Bien que missionnée officiellement, l'équipe projet ne peut ou ne doit pas gérer seule l'ensemble du projet. En effet, l'implication des équipes et leur autonomie peuvent avoir des conséquences négatives : « ils avaient l'impression de détenir le destin des gens entre leurs mains » ; « les agents de ces équipes ne doivent pas seuls incarner les outils et encore moins les services à venir » ; « les outils sont quelquefois trop portés par les seules équipes ou chefs de projet ».

UN CHEF OU UNE CHEFFE DE PROJET DE PLUS EN PLUS ISSU DU MÉTIER

Alors que l'équipe-projet est souvent constituée d'agents chargés de la transformation numérique, le chef ou la cheffe de projet évolue dans un périmètre restreint au projet numérique lui-même. Sa fonction est limitée dans le temps et prend fin avec la « mise en production du projet ».

B. LE MANAGEMENT

Comme pour d'autres projets, l'une des conditions de réussite du nouveau service numérique réside dans son portage et dans une prise de relais par la chaîne hiérarchique et par le management supérieur en particulier. La transition numérique tire sa spécificité du fait qu'elle impacte les pratiques mais aussi une certaine culture du service public qui nécessite d'être portée par les managers.

Toutes les situations étudiées ne sont pas équivalentes quant au niveau de portage et d'implication du management. « L'idéal serait que les outils numériques soient pris en charge dans la collectivité comme l'ont été les outils bureautiques, mais les managers ne prennent pas le temps, ils n'ont pas tous une culture numérique, ils n'ont pas la mesure de son utilité ».

S'agissant du numérique en général, les managers d'une majorité des collectivités étudiées expriment des réserves quant à une éventuelle dépossession de leur autorité. La société de l'information développe les relations horizontales et le partage de l'information. La vision traditionnelle de la chaîne hiérarchique s'en trouverait « brouillée », sans que les managers perdent

Selon les cas, le chef ou la cheffe de projet peut être un professionnel de la conduite de projets numériques, issu directement des équipes projet, ou appartenir à la direction métier à l'origine ou impactée par le nouveau service numérique. L'équipe-projet intervient alors uniquement en soutien technique et méthodologique.

L'existence d'un chef ou d'une cheffe de projet métier permet en général la prise en compte des logiques métiers et usagers. Il garantit souvent une adhésion plus large des agents qui risquaient autrement de percevoir le projet comme exogène au métier.

Pour des projets portant sur plusieurs directions, un positionnement du chef ou de la cheffe de projet auprès du directeur ou de la directrice général des services (DGS) évitera un effet de silo par politique publique ou par direction. Ce positionnement favorise la convergence d'identités professionnelles souvent diverses et peu habituées à communiquer ensemble. « Le positionnement du poste d'accompagnement du changement numérique est révélateur de l'engagement de la collectivité ».

pour autant leurs responsabilités de pilotage et de décision. Ces derniers connaissent une évolution de leur positionnement dès lors que les outils numériques contribuent à autonomiser et à responsabiliser leurs collaborateurs.

Vis-à-vis des projets numériques, leur rôle est bien de pouvoir donner du sens et de fédérer les équipes autour du projet et ne se limite pas au « seul pilotage » d'un nouveau processus. « Le manager doit se saisir du projet pour montrer que l'outil ne sert pas à contrôler l'activité mais bien à renouveler les modes de travail et les services rendus. S'il n'en est pas convaincu, il ne pourra pas donner du sens au projet numérique ».

Le manager est également attendu pour porter les changements dans le quotidien professionnel des agents et dans l'organisation des postes de travail. « Pour travailler de manière structurée et pour gagner du temps, il faut repenser l'ensemble des processus vers le zéro papier des ETP et surtout, afin de qualifier positivement les nouvelles tâches ». « Le projet ne se résume pas au seul travail sur l'outil ».

10. Le terme « technophobe » doit s'entendre à l'inverse de celui de « technophile » qui désigne ici des agents en appétence pour les technologies numériques.

C. LES DIRECTIONS DES SERVICES INFORMATIQUES

La place des directions des services informatiques est évidemment centrale lorsqu'il est question de développements numériques. À travers les projets récents, cette place est fortement questionnée par les métiers, y compris par les métiers du numérique et de l'informatique eux-mêmes. Ce questionnement est significatif d'une évolution du rôle et de la place des services informatiques.

DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE À L'ASSISTANCE MÉTIERS

Traditionnellement et dans la plupart des cas, les Directions des services informatiques (DSI) pilotaient directement les projets : elles étaient souvent le seul maître d'ouvrage - et non maître d'œuvre - des projets. Les directeurs et les agents des directions métier ou support n'avaient pas les compétences, les connaissances ou la légitimité pour prendre part à des projets dans lesquels les aspects techniques prévalaient sur les logiques métiers. « Les agents des DSI sont souvent condescendants et pensent qu'en face, les gens ne comprennent rien ».

Avec les nouvelles générations de logiciels qui démocratisent les usages et avec une acculturation au numérique qui progresse dans les collectivités, les DSI n'ont plus l'apanage du sujet. Elles sont désormais au service des métiers pour traduire leurs besoins auprès des développeurs internes et des prestataires.

La fonction support aux utilisateurs se déplace des DSI vers les directions ou les agents métiers, qui peuvent désormais l'assurer seuls grâce à la formation et à des outils plus faciles.

Ces changements ont conduit les DSI à évoluer selon deux cas de figure :

- celles qui ont maintenu un niveau d'expertise, qui poursuivent des activités de développement et d'ingénierie informatique, de veille, de recherche et de développement ;
- et celles qui, à l'opposé, se cantonnaient historiquement à l'achat de logiciels prêts à l'emploi et qui ont progressivement perdu leurs compétences expertes mais conservé un pouvoir de décision sur les choix techniques, les projets et leurs opportunités. « Dans notre collectivité mais peut-être ailleurs aussi, les ingénieurs sont devenus des acheteurs. Ils ont perdu le code, ils sont désormais rétifs et ne sont pas acteurs de l'innovation ».

Les DSI perdent donc leur monopole passé sur le pilotage des projets. Leur activité se centre désormais sur l'accompagnement du métier, notamment dans la mise à disposition et le traitement des données. Il faut voir un signe de changement dans le fait que « les DSI deviennent peu à peu des directions du numérique ».

Certaines DSI ont su s'adapter, « réaliser leur mue », en restant forces de propositions et en charge des développements et des innovations numériques pour le compte de l'ensemble des directions.

Cette fonction experte participe souvent de l'identité de la collectivité ; elle constitue une vitrine de son expertise et de son dynamisme numériques.

ANTICIPER ET PLANIFIER LES BESOINS NUMÉRIQUES

Malgré les réserves énoncées précédemment, les Directions des services informatiques, désormais numériques, apportent une vision globale sur les projets à mettre en place.

Cette vision globale se traduit en schéma directeur, commun à presque toutes les collectivités. Outre le développement ou l'achat de solutions « métiers » du type SIRH, SIGF (...), ce schéma organise le développement d'autres solutions pour indexer des ressources, gérer électroniquement des documents, archiver, développer les pratiques de signature électronique...

Les objectifs de ces schémas consistent à prévoir des systèmes transverses pour faire communiquer entre elles un nombre croissant de solutions métiers et pour rationaliser, unifier les accès utilisateurs.

Actuellement, les DSI sont pleinement mobilisées sur les enjeux relatifs à la gestion des données et à l'intelligence artificielle. Moins centrées sur le suivi ou l'administration des outils et des applications désormais moins lourds et plus ergonomiques, certaines DSI étoffent leurs fonctions de recherche et développement (R&D), pour promouvoir l'anticipation et l'innovation numérique.

UN ESSAIMAGE DES COMPÉTENCES INFORMATIQUES

La démocratisation des usages numériques participe à un essaimage des compétences traditionnellement attachées aux services informatiques.

Compétence historiquement attachée aux services informatiques, la conduite de projet est dorénavant intégrée dans les modes d'actions des organisations. Actuellement, les compétences informatiques et bureautiques sont, elles aussi, largement partagées. Les premiers niveaux de support aux outils ou applications sont de plus en plus assurés par des agents référents présents dans tous les services.

Interrogées sur l'étude « The future of employment¹¹ », les DSI considèrent que le service public local, bien que préservé initialement, n'est pas hors champ des mutations numériques en cours. Certaines fonctions et activités tendent à devenir obsolètes et ces changements s'accéléreront avec la production et l'utilisation des données, l'automatisation et l'intelligence artificielle.

11. « The future of employment : how susceptible are jobs to computerisation? », Carl Benedikt Frey et Michael A. Osborne, Université d'Oxford, septembre 2013. Cette étude prévoyait à l'horizon proche de 20 ans, l'automatisation et la robotisation de 47 % des métiers aux États-Unis. De nombreux observateurs remettent en cause des prévisions trop générales et quelquefois caricaturales, voir l'article « Métiers menacés par l'IA : 4 ans après l'étude d'Oxford, le verdict » sur le site FaberNovel.

D. LES RESSOURCES HUMAINES ET LES SERVICES FORMATION

ACCOMPAGNER AU PLUS PRÈS LES CHANGEMENTS EN COURS

Les réorganisations induites par les projets de dématérialisation ou de nouveaux services numériques nécessitent très souvent une importante (re)définition des postes, la valorisation des tâches et l'accompagnement des repositionnements/mobilités éventuelles des agents. Dans cette transition, les services RH sont présents dès la genèse des projets. Dans la plupart des projets étudiés, l'accompagnement formation intervient dans un second temps, notamment lorsque la conduite du changement a connu quelques difficultés.

Les nouvelles organisations cibles demandent de modifier les profils de poste de tous les agents ou presque : du manager aux agents d'accueil en passant par les agents en charge de la gestion-instruction des dossiers. Les projets plus spécifiques de dématérialisation créent souvent de nouvelles activités ou fonctions en « front et back office¹² ». Ces processus sensibles de redéfinition des profils et de redistribution des postes sont conduits par les Directions des ressources humaines, parfois associées à une mission qualité.

Les accompagnements RH mis en œuvre portent sur des temps d'information, de communication, de formation et mobilisent des dispositifs d'orientation et de mobilité tels que des bourses de l'emploi.

Dans les cas observés, entre 5 à 10 % des agents n'acceptent pas ces changements et doivent être accompagnés vers des mobilités internes, voire externes.

DES FORMATIONS INTERNES « AGILES »

Pour accompagner les transitions, les collectivités privilégient les formations internes, les formations-actions et le volontariat des agents.

Les formations internes ont l'avantage d'être entièrement contextualisées à l'organisation, aux outils et aux procédures spécifiques de la collectivité. Pour des agents qui doivent rapidement acquérir de nouvelles compétences, la formation interne permet une réactivité que n'autoriseraient pas des formations « catalogues » en externe. Au final, le recours à des formations externes est de plus en plus occasionnel, limité à la recherche d'une expertise très spécifique.

« Je suis partisan des formations en intra, elles permettent de donner du sens et de créer des liens de coopération ».

Dans la plupart des cas, les premiers temps de formation ont été assurés par les prestataires de la solution informatique retenue. Efficaces lorsqu'elles concernent les équipes projet, ces formations montrent leurs limites dès lors qu'elles s'adressent aux agents en charge du nouveau service. Ces formations sont jugées trop théoriques ou trop techniques, décontextualisées et éloignées de l'identité et du quotidien professionnel des agents.

Identifier et encadrer des formateurs et formatrices en interne sur ces domaines reste encore compliqué : « il est difficile de trouver des formateurs et formatrices compétents qui associent expertise et pédagogie ». Sur le champ du numérique plus que sur d'autres peut-être, les services RH recommandent que la formation soit « agile », faite « d'autoformation », de « débrouille », de « tutorat entre pairs ».

Les encadrants sont fréquemment impliqués dans les dispositifs de formation. Leur participation est prioritairement attachée au sens du projet mis en œuvre et aux changements qu'il induit. Les aspects purement numériques et techniques, la professionnalisation à l'outil en tant que telle, incombent généralement à un service ou à une personne support au plus près des agents.

Passées ces premières expériences, toutes les collectivités rencontrées organisent désormais une fonction formation/accompagnement de projet. Certaines se dotent de « cellules formation et support bureautique/numérique ». Elles recourent également à des apprentis ou à des stagiaires chargés de formation. Enfin, elles organisent des formations préalables sur la culture numérique pour un nombre toujours plus important d'agents.

UN RECOURS CROISSANT À L'E-FORMATION AU CÔTÉ DES FORMATIONS EN PRÉSENTIEL

« Communauté de pratiques », « écosystèmes apprenants », « communautés de facilitateurs », la formation au métier a plus que jamais deux enjeux : améliorer un niveau de performance et essayer les bonnes pratiques en lien avec la transition numérique.

« Plateforme d'e-learning ou e-formation avec production de contenus sur mesure en interne », « tutoriels d'autoformation », « webinaires ou classe virtuelle », « veille sur les réseaux sociaux », « MOOC ou séminaires en ligne », « SPOC¹³ »... Les services formation rencontrés semblent avoir pris le virage du « e-learning » ou de la formation numérique qu'elle soit synchrone ou asynchrone, collective ou individuelle. L'enjeu principal est d'encadrer ces nouveaux modes de formation, d'en informer les agents et de les convaincre de leur bien-fondé.

12. En informatique, une application de front office ou logiciel de front office est la partie d'un système informatique accessible aux utilisateurs finaux ou aux clients, par opposition au back office. Une traduction possible de front office est guichet, boutique, ou encore service de clientèle.

13. E-learning ou formation à distance désigne l'ensemble des solutions et moyens permettant l'apprentissage par des moyens électroniques. Le terme webinaire est un mot-valise associant les mots web et séminaire, créé pour désigner toutes les formes de réunions interactives de type séminaire faites via Internet, généralement dans un but de travail collaboratif ou d'enseignement à distance. Un MOOC « massive open online course » appelé cours en ligne ouvert et massif (CLOM), est un type ouvert de formation à distance capable d'accueillir un grand nombre de participants. Le SPOC « small private online course » est une adaptation du MOOC en un cours en ligne privé en petit groupe.

« Le e-learning n'est pas 100 % gagnant, il y a de la perte en ligne, les agents oublient et manquent les stages ou ne se connectent pas ».

Pour ces raisons, aucune collectivité rencontrée ne joue la carte de la formation tout numérique. Les agents éloignés du numérique, soit parce qu'ils n'ont pas accès à un poste informatique professionnel soit parce qu'ils manquent de culture numérique, ne peuvent être laissés de côté. Par ailleurs, les formateurs et formatrices eux-mêmes ne semblent pas tous prêts à adopter ces nouvelles modalités de formation.

« La formation n'a pas toujours le temps de se construire, car les réseaux sociaux et les outils [numériques] vont très vite. L'e-learning, les MOOC, doivent être pris au sérieux sans pour autant exclure les formations plus traditionnelles ».

Le CNFPT n'a été que très rarement cité comme partenaire des transitions numériques. Il reste le plus souvent sollicité pour assurer des formations classiques aux métiers ou aux outils bureautiques.

V. L'IMPACT DU NUMÉRIQUE SUR LES FONCTIONS

Plusieurs fonctions sont profondément impactées par la transition numérique. Leur transformation implique de nouvelles compétences pour les métiers traditionnels et conduit à l'émergence

de nouveaux profils d'emplois en lien avec le développement numérique.

A. LA CONDUITE DE PROJET : UNE FONCTION QUI SE GÉNÉRALISE ET QUI FAVORISE UN TRAVAIL COLLABORATIF

La généralisation de cette fonction met en exergue la nécessité d'une production collective et la mobilisation d'un ensemble d'acteurs et de moyens pour parvenir aux résultats attendus. Désormais les fonctions de conduite de projet, de chef et d'équipe projet, les outils et les méthodes sont intégrés dans les modes d'organisation et irriguent la majorité des champs d'activités. Les agents de différents services travaillent ensemble, se confrontent avec des identités professionnelles et des logiques différentes, c'est très productif !

En dehors d'un possible effet de mode, cette fonction tend aujourd'hui à être complétée par des compétences en lien avec l'intelligence collective, les méthodes de travail en réseau, les techniques de co-conception et le design d'usage. Elle s'accompagne d'un cadre de travail et de lieux propices à cette intelligence collective tels que des tiers-lieux ou des Lab¹⁴.

« Il s'agit de développer le savoir-être de contribution collective, pour se rassembler autour d'objectifs et de sens communs ».
« Le travail d'équipe est plus important que la maîtrise de l'outil informatique dans le changement en cours ».

B. UNE FONCTION D'ACCUEIL EN MUTATION

La gestion de la relation citoyenne et la proximité des usagers sont les principaux enjeux de l'e-administration. Ces enjeux transforment la fonction d'accueil. Le triptyque - un agent, un lieu, un service - est en voie de disparition. Désormais, les logiques de guichet unique prévalent ; l'accueil se fait support, accompagnement et pré-instruction des demandes, médiation.

UNE FONCTION D'ACCUEIL QUI REQUIERT DAVANTAGE DE QUALIFICATION

Une majorité des projets d'e-administration ont pour objectif de mettre en œuvre un accueil multicanal¹⁵ et unifié à l'échelle de la collectivité. Cette première étape vers une plateforme unique suppose à terme une mutualisation des services et des personnels d'accueil.

Cette fonction « rénovée » requiert une connaissance approfondie de la culture territoriale, des rôles et services des différentes entités de l'administration, des procédures et des applicatifs. Cette montée en compétence demande aux agents un effort conséquent d'adaptation et de formation continue. L'exigence de qualification tend à se creuser entre les « traditionnels » postes d'accueil physique et téléphonique, et les compétences attendues sur une fonction d'accueil en mutation. « L'agent d'accueil n'a pas forcément les moyens et les ressources pour faire face à ses nouvelles missions, nous avons plus de quarante prestations à maîtriser pour répondre au public ».

Afin de pallier cet écart, un mouvement de rationalisation de la fonction accueil est engagé pour rechercher une complémentarité des canaux d'accueil.

14. Ce terme désigne un dispositif permettant de créer à plusieurs un grand nombre d'innovations faciles à expérimenter par les usagers. Il engage à étudier les comportements des utilisateurs, des consommateurs et à trouver des solutions pour les faire évoluer. Le lab est ouvert, flexible et participatif. Sur un mode attractif, il aide à développer des idées, des pensées, des concepts en fournissant les outils nécessaires à leur mise en pratique.

15. L'adjectif multicanal fait référence à un accueil à la fois physique, téléphonique ou numérique. Certains travaux actuels expliquent que les logiques multicanales font souvent appel à des acteurs et des processus distincts les uns des autres. Elles génèrent des dysfonctionnements car elles ne permettent pas toujours les passerelles entre les différents canaux d'accueil. Elles ne seraient donc qu'une étape vers un accueil totalement intégré et transverse : l'accueil « cross canal » dans lequel l'utilisateur pourra, par exemple, commencer une démarche à son domicile, se rendre au guichet pour la compléter et la valider formellement, deux jours plus tard, sur son smartphone.

DES CANAUX D'ACCUEIL COMPLÉMENTAIRES ET MUTUALISÉS

Les différents types d'accueil sont pensés comme complémentaires, en relais les uns des autres.

Au côté de l'accueil physique, les sites Internet, les téléprocédures et les portails de gestion de la relation citoyen (GRC)¹⁶, permettent un accueil et des services dématérialisés disponibles 24h/24h.

Par ailleurs, en mutualisant et en rationalisant les processus et les postes, certaines collectivités ont un accueil physique continu sur toute la journée, 6 jours par semaine. Les agents effectuent des rotations entre les différents postes d'accueil physique et en ligne. Un système d'astreinte est organisé entre les postes de front office en guichet ou en standard téléphonique et les postes en back office pour la gestion des courriers et des applications web.

Les activités d'accueil s'apparentent désormais à celles d'un service support en ligne, service après-vente ou « hotline ». Dans cette dynamique, la fonction d'accueil est une fonction avancée des services, à l'image des agents d'accueil social qui assurent la co-instruction des dossiers et un premier niveau de réponse aux côtés des services en ligne, puis orientent si nécessaire les dossiers plus complexes vers les services spécialisés.

VERS UNE FONCTION D'ACCUEIL ET DE MÉDIATION

Le numérique permet d'améliorer le service rendu (horaires d'ouverture modulés avec du e-accueil, paiements en ligne, pré-enregistrements de formulaires et transmissions de documents en ligne, courriels, etc.). Ces possibilités nouvelles accroissent le

niveau d'exigence des usagers et favorisent parfois des comportements consuméristes. « Il faut faire preuve de pédagogie et expliquer à un public plus exigeant que certains délais demeurent malgré tout incompressibles ».

« Libérés des tâches secondaires et d'accueil conventionnel », il est demandé aux agents d'accueil d'être de plus en plus dans une relation de médiation avec l'utilisateur. « L'écoute du public et de ses attentes est fondamentale ; avec le numérique, on passe à un nouveau paradigme d'administration dans lequel le discours général sur la qualité globale du service public cède la place à la réponse réelle et individualisée apportée aux administrés ».

Les procédures simples étant le plus souvent dématérialisées, les agents se concentrent sur les cas complexes et les demandes sensibles (impayés, réclamations et litiges...), sur l'accompagnement des citoyens qui n'ont pas accès aux services dématérialisés. Cet « accueil médiateur » requiert beaucoup de diplomatie et de sensibilité pour gérer des conflits. « Désormais, ce sont surtout les administrés qui n'arrivent pas à faire leurs démarches à distance, qui rencontrent des problèmes et se déplacent ».

L'évolution de la fonction et des modes d'accueil nécessite un effort important d'adaptation des postes. « Les tâches administratives simples d'accueil, d'instruction, de gestion ou de comptabilité doivent soit se professionnaliser techniquement, soit être mutualisées sous peine de disparition pure et simple ».

Bien que les effectifs dédiés à l'accueil soient globalement en baisse, la principale tendance observée est à la requalification des postes sur cette fonction.

C. INSTRUCTION ET GESTION ADMINISTRATIVE : UNE FONCTION TOUJOURS PLUS AUTOMATISÉE

La dématérialisation a requalifié les activités d'instruction de dossiers. On évoque moins maintenant le traitement administratif que le traitement de données.

Alors que le bénéfice pour les collectivités est évident (mutualisation des coûts et des moyens, recentrage des postes sur des activités à plus forte valeur ajoutée), de nombreux agents s'interrogent sur la pérennité de cette fonction dans la perspective de son automatisation croissante.

DES TEMPS DE TRAITEMENT DIVISÉS PAR DEUX OU TROIS

Bien que la dématérialisation génère un travail supplémentaire de saisie et de vérification, et même lorsque la gestion des cas « hors processus informatiques » est chronophage, les temps de traitement et les risques d'erreur se sont considérablement réduits. Cette fiabilité accrue est un bénéfice majeur pour des

prestations sensibles en termes de délais et de risques de contentieux telles les prestations relatives à l'insertion ou pour les personnes en situation d'handicap.

« L'outil informatique permet une contractualisation claire avec le requérant, cela crée une autre dynamique. Le travail informatique permet un travail plus juste et plus cohérent ».

UNE FONCTION QUI TEND À « SE STANDARDISER »

De plus en plus de fonctions de gestion sont prises en charge par les applicatifs informatiques :

- la gestion des signatures, du courrier postal ou électronique, des agendas ;
- les activités d'indexation, de scanner, de classement et d'archivages font désormais l'objet d'une gestion électronique des documents (GED)¹⁷ ;

16. Le terme de gestion de la relation citoyen est généralement utilisé par les collectivités locales comme une analogie avec le domaine de la gestion de la relation client dans les entreprises. Elle recouvre des réalités diverses dans les collectivités, de l'information des usagers aux téléservices, en passant par la participation et l'engagement citoyens.

17. La GED met en œuvre des systèmes d'acquisition (la numérisation de masse de documents papiers), d'indexation, de classement, de stockage d'information, d'accès (navigation et recherche) et de diffusion des documents.

- la gestion des factures (réception, traitement, indexation, archivage et transmission aux partenaires) est désormais assurée pour partie par des progiciels ;
- la réglementation permet la dématérialisation de la quasi-totalité de la chaîne de commande publique ; les effectifs attachés à cette fonction, de plus en plus mutualisée par ailleurs, ont été divisés par quatre.

Dans ce contexte, les collectivités organisent des équipes centralisées, davantage spécialisées dans les processus dématérialisés d'instruction des dossiers et de gestion des flux que dans une expertise métier. Auparavant issus de services et de cultures

professionnelles différents, les agents qui occupent ces fonctions tendent dorénavant à être tous alignés sur un emploi type d'instructeur gestionnaire.

Dans cette dynamique, le métier d'assistant ou assistante de gestion administrative est vraisemblablement amené à évoluer fortement. Ses activités de traitement et de gestion tendent à migrer vers le métier d'instructeur ou instructrice-gestionnaire de dossiers tandis que ses autres activités traditionnelles de secrétariat sont de plus en plus traitées directement par le supérieur ou la supérieure hiérarchique direct, ou relayés par des applicatifs informatiques.

D. L'ADMINISTRATION DES DONNÉES : UNE FONCTION ENCORE ÉMERGENTE

LES DATA : VERS UN ÉLARGISSEMENT DE L'OFFRE DE SERVICE PUBLIC

Aujourd'hui, les Data sont l'axe principal du développement de l'e-administration et de la création de nouveaux services. La collecte, le récolement et le traitement de masses d'informations, créeront de nouveaux services, toujours plus efficaces et plus étendus à l'image du modèle de la smart-city ou ville intelligente¹⁸.

En croisant de multiples sources d'information, les données analysées issues des systèmes complexes permettent de repérer des signaux faibles et forts pour analyser les attentes et l'évolution des modes de vie des citoyens dans des domaines aussi variés que les services à la personne, les déplacements, l'offre de loisirs, les consommations d'eau et les pratiques en matière de déchets ménagers...

Pour l'heure, les grands types de services développés à partir des données en ligne sont les téléservices, les systèmes d'information géographique (pionniers dans le numérique mais qui se sont fortement renouvelés ces dernières années), le « cloud computing¹⁹ », les compteurs intelligents, les bases de connaissances, les fichiers usagers partagés ou uniques, les profils statistiques, la lecture des plaques d'immatriculation...

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE CONTRAINT

Les possibilités offertes par l'Open Data sont encadrées par un corpus réglementaire conséquent²⁰. Actuellement, les collectivités tendent à sous-traiter le traitement de leurs données ou s'associent parfois à des prestataires

privés pour permettre un échange de données. Ainsi, des données collectées par exemple en matière de stationnement seront échangées avec celles sur la circulation pour mieux analyser les pratiques de mobilité.

Simultanément à cette ouverture, les collectivités doivent se prémunir contre les cyber-attaques et s'assurer de la protection des données individuelles dont elles disposent²¹. Dans ce cadre, la nature des données ouvertes et leur conformité réglementaire (protection de la vie privée, sécurité publique, droits intellectuels ou commerciaux...) est placée sous le contrôle de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) et de la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés). Le respect de la réglementation et la sécurisation des données sont deux contraintes fortes qui semblent pour le moment avoir freiné l'utilisation et l'ouverture des données dont disposent les collectivités.

LA DIFFICILE MAÎTRISE DES DONNÉES

En interne, les collectivités tendent à confier la collecte et le traitement des données aux spécialistes de la gestion de données. Le relais par les experts métiers est encore partiel vis-à-vis de leur exploitation et de leur communication dans le cadre d'une stratégie « data » globale.

Pour autant ces pratiques restent encore peu répandues, car, à l'exception des collectivités les plus importantes qui disposent de services de développement, la plupart font le plus souvent appel à des prestataires pour traiter et organiser les données.

18. La « ville intelligente », traduction de l'anglais smart city, désigne une ville utilisant les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour améliorer la qualité des services urbains ou encore pour réduire ses coûts.

19. Le « cloud computing », ou l'informatique en nuage, consiste à exploiter la puissance de calcul ou de stockage de serveurs informatiques distants par l'intermédiaire d'un réseau, généralement Internet. Les serveurs sont loués à la demande. Les principaux services offerts en cloud computing sont le SaaS (logiciels), le PaaS (plateformes) et le IaaS (Infrastructure). Les collectivités rencontrées utilisent dans leur grande majorité des solutions logicielles SaaS.

20. L'open data - ouverture des données publiques - est une obligation pour toutes les collectivités locales. Les lois NOTRe et Pour une République numérique l'ont rendu obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants.

21. Le règlement européen sur la protection des données, applicable à compter du 25 mai 2018, renforce encore les obligations en matière de transparence des traitements et de respect des droits des personnes. Il est axé sur une logique globale de responsabilisation de l'ensemble des acteurs et renforce le pouvoir de sanction de la CNIL. Source : CNIL.fr

Ce marché des données tend à devenir de plus en plus concurrentiel. En plus des prestataires privés, des collectivités proposent des solutions de traitement des données numériques. Elles se positionnent comme prestataires en direction d'autres collectivités qui ne peuvent pas investir ce champ par manque de compétences et de ressources en interne.

La maîtrise des données n'est pas uniquement liée à des capacités techniques de traitement ou à des enjeux de propriété intellectuelle. Les collectivités doivent se doter d'une stratégie globale et des compétences nécessaires pour traiter, exploiter, valoriser, communiquer leurs données. Si ces conditions ne sont

pas réunies, le risque est qu'elles se cantonnent à la production de « simples données brutes » et/ou qu'elles restent dépendantes des logiques et des services des prestataires privés.

Pour l'heure, la plupart des collectivités rencontrées ont une maîtrise relative de leur politique de la donnée. Si elles en organisent le plus souvent la production, elles n'en assurent que rarement le traitement. Sur ce domaine encore nouveau, elles privilégient une montée en compétences par des recrutements externes, y compris sur les volets de l'exploitation et de la communication des données ou data-visualisation²².

E. LA FONCTION D'ENCADREMENT : PLUS DE TRANSVERSALITÉ ET D'AGILITÉ

VERS UN MANAGEMENT MATRICIEL ET AGILE

Les bases de connaissances partagées et la transversalité induites par la transition numérique renouvellent les processus hiérarchiques. Désormais, les relations verticales ou hiérarchiques tendent à se combiner davantage aux relations horizontales ou fonctionnelles. Elles obligent les managers et manageuses à travailler de façon plus matricielle. Le processus décisionnel lui-même n'est plus unique et seulement concentré sur un seul manager ou manageuse, mais partagé au sein d'une chaîne d'acteurs et de responsabilités fonctionnelles.

Dans ce contexte, les acteurs observent que leurs pratiques managériales se recentrent sur l'amélioration des processus, le pilotage de l'activité, la planification, l'efficacité et le sens. Pour eux, la conduite du changement, la direction à donner aux équipes, la réassurance de tous les acteurs, sont des préalables nécessaires au management dit « agile²³ ».

Exercer des fonctions d'encadrement dans ce contexte où les attentes sont fortement renouvelées, nécessite que les cadres accompagnent et ne subissent pas eux-mêmes les transformations liées à l'e-administration. Parmi les causes fréquentes des mouvements de re-matérialisation des documents ou des processus, sont citées les contraintes réglementaires (telles que les obligations de conservation ou de transmission de pièces papiers) et les résistances managériales. Les changements organisationnels donnent à certains le sentiment d'une remise en cause et d'une perte d'autorité.

DES MODES DE PILOTAGE RENFORCÉS

Une des conséquences visibles du numérique sur la fonction de manager ou manageuse est le développement des fonctions de pilotage et de suivi d'activités. Les applicatifs de reporting²⁴ permettent de lire l'activité en temps réel et de disposer d'une gamme toujours plus large d'indicateurs dans des domaines variés : indicateurs de service rendu ou de satisfaction des usagers, contrôle de gestion, évolution des postes budgétaires et de la masse salariale, pour ne reprendre que les exemples les plus fréquemment évoqués.

« Il faut accepter de devenir davantage gestionnaire, de faire des statistiques » ; « le suivi est rendu plus objectif et facile avec les données numériques ».

L'objectif principal de ces outils de reporting étant celui de l'efficacité du service rendu, ils rendent possible le fait « d'avoir l'œil sur tout et sur tout le monde » et d'intégrer dans le pilotage, le suivi de la production individuelle des agents. Certains managers et manageuses soulignent un risque de dérive lié au recours systématique aux indicateurs de suivi de l'activité individuelle.

22. La data-visualisation est un mode de présentation visuelle des données par des diagrammes, des cartographies, des chronologies, des infographies... La présentation sous une forme illustrée rend les données plus lisibles et compréhensibles.

23. Les méthodes agiles sont issues des groupes de pratiques de pilotage et de réalisation de projets. Elles ont pour origine le manifeste Agile, rédigé en 2001, qui consacre le terme « agile » pour référencer de multiples méthodes existantes. Les méthodes agiles se veulent plus pragmatiques que les méthodes traditionnelles. Elles impliquent au maximum le demandeur ou client et permettent une grande réactivité par rapport à ses demandes. Elles reposent sur un cycle de développement itératif, incrémental et adaptatif et doivent respecter quatre valeurs fondamentales : les individus et leurs interactions, les fonctionnalités opérationnelles, la collaboration avec le client, l'acceptation du changement.

24. La communication de données (en anglais reporting) est une présentation périodique de rapports et de bilans analytiques sur les activités et résultats d'une organisation, destinée à informer la hiérarchie.

F. LA FONCTION RESSOURCES HUMAINES : DES OUTILS NUMÉRIQUES AU SERVICE D'UNE GESTION DYNAMIQUE

Dès lors qu'ils permettent de stocker un ensemble de données, de les rendre interactives et communicantes entre elles, les systèmes d'information des ressources humaines ou SIRH ont permis, là encore, de fiabiliser les informations, de simplifier et de rendre plus efficaces les tâches traditionnelles des services ressources humaines : gestion des carrières, rémunération, formation... Ils ont également accru l'utilisation d'indicateurs de pilotage de la masse salariale.

De façon plus spécifique, le numérique favorise ou facilite des liens dynamiques entre les différentes composantes des ressources humaines et permet ainsi d'articuler ces problématiques autour de leurs dimensions individuelle et collective.

La fonction RH « sort de l'administratif et de la gestion des carrières, pour prendre davantage en compte les changements en cours et à venir ». En cela, les outils numériques sont de plus en

plus présents et efficaces dans les démarches de GPEEC, dans l'administration des mobilités, de l'emploi et de la formation, dans l'identification et la gestion des métiers en tension...

Les services ressources humaines s'approprient les outils numériques pour développer les suivis individuels. Une collectivité rencontrée adresse ainsi à ses agents un « bilan social individuel annuel » pour préparer leurs entretiens professionnels. Ces entretiens recourent d'ailleurs de plus en plus à des supports dématérialisés qui établissent un pont entre les compétences à acquérir et le plan de formation de la collectivité. Les projets d'e-administration ou de dématérialisation sont fréquemment accompagnés par des dispositifs de mobilité renouvelés et spécifiques (bourses de l'emploi notamment). Les réseaux sociaux, quant à eux, renouvellent les pratiques de recrutement et de mobilité interne.

G. LA COMMUNICATION : UNE FONCTION PIONNIÈRE DANS L'INTÉGRATION DU NUMÉRIQUE

Le média numérique est devenu depuis quelque temps déjà un très fort vecteur de renouveau des relations entre le service public local et ses usagers. « La communication est passée de l'informatif à la participation des usagers, de l'interactivité à la coproduction ».

Le principal renouveau de la communication publique territoriale réside dans l'utilisation des outils numériques collaboratifs et dans l'animation des réseaux et des communautés internes et externes.

Depuis quelque temps déjà, la communication des collectivités est bi-média : « print²⁵ » et numérique, dans l'objectif de pouvoir capter tous les publics : des jeunes avides de réseaux sociaux aux publics plus éloignés du numérique avec le maintien des productions papier.

La communication interne se transforme elle aussi avec l'intranet, les plateformes collaboratives, le réseau social interne. « La

communication interne digitale sert aussi à l'externe car elle participe de l'image de la collectivité et attire les talents ».

Les compétences numériques ne sont plus l'apanage du seul chef ou cheffe de projet communication numérique. Elles irriguent au contraire l'ensemble des métiers de la communication. Leurs compétences « traditionnelles » se trouvent « augmentées » par l'utilisation de différents médias et des réseaux sociaux, le recours aux outils de production audio et vidéo, de rédaction et d'écriture web, de data-visualisation ou de graphisme.

Parmi les développements les plus marquants de la fonction communication figurent l'investissement accru des collectivités dans les réseaux sociaux et les e-communautés. Si ces outils favorisent la prise en compte des signaux faibles et le ciblage de publics distants, « la multiplication des canaux de communication et des messages ont pour contrepartie une dilution de l'information au profit de la recherche d'immédiateté et de réactivité dans l'interaction avec les usagers ».

25. Terme désignant l'ensemble des productions imprimées par opposition aux productions numériques. Voir Étude sectorielle sur la communication publique territoriale - CNFPT - mars 2018.

H. LA STRUCTURATION ET L'INTERNALISATION DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE

La dynamique de transition numérique met en parallèle l'évolution des profils des métiers traditionnels et l'émergence de métiers et de fonctions, issus du développement « digital » ou numérique. La présence de ces nouveaux métiers/fonctions indique une tendance des collectivités - à commencer par les plus importantes - à structurer et à internaliser leur développement numérique.

Cette internalisation fait apparaître un foisonnement de nouvelles activités en attendant la structuration et les éventuels recrutements à venir. Pour l'heure, « les métiers du numérique ne sont pas encore bien compris. Dans un contexte contraint, on donnera davantage la priorité au recrutement d'un travailleur social qu'au recrutement d'un administrateur ou d'une administratrice de données ».

Les métiers les plus fréquemment rencontrés pour l'instant concernent :

LE DIRECTEUR OU LA DIRECTRICE DES DONNÉES (CHIEF DATA OFFICER)

Avec les développements de l'Open et du Big data, le directeur ou la directrice des données contrôle la fiabilité et la cohérence des informations recueillies et propose des modes de traitement des données.

Son positionnement est au croisement de plusieurs métiers dont ceux du contrôleur de gestion et du directeur des systèmes d'information. D'autres métiers/fonctions de la donnée et de l'analyse sont souvent associés aux directeurs et directrices des données :

- le data scientist est chargé de la gestion, de l'analyse et de l'exploitation des données massives ;
- le web analyst est chargé de l'analyse des sites web, des applications mobiles, des réseaux sociaux ou d'autres plateformes en lignes.

Si ces métiers/fonctions sont encore peu présents dans les collectivités, en revanche, des recrutements sont prévus sur des profils d'architecte données (data architect) et de responsable de la protection et de la conformité des données²⁶ (data protection officer).

L'ANIMATEUR OU L'ANIMATRICE DE COMMUNAUTÉS (COMMUNITY MANAGER)

L'animateur ou l'animatrice de communautés a des rôles multiples au-delà de la « simple » communication sur les réseaux sociaux :

- il est en veille sur les nouvelles technologies pour gérer l'image de la collectivité ou d'un service sur Internet ;
- il organise, informe et forme un réseau de personnes ressources au sein de la collectivité qui lui fournissent l'information à publier pour répondre aux questions posées par les membres ;
- il contribue à la ligne éditoriale de chaque application, réseau social ou réseau social professionnel, dans le cadre de la stratégie de communication de la collectivité.

Deux profils d'animateur ou animatrice se distinguent en fonction des finalités de chaque communauté. Le premier est un généraliste au service de la communication, de l'image et de l'information de la collectivité. Le second profil est quant à lui « appliqué » à un champ d'action publique au sein duquel il anime les relations entre les professionnels et les usagers (lecture publique, urbanisme, transport, culture...).

En fonction des objectifs assignés aux réseaux sociaux, l'animateur ou l'animatrice de communautés peut être un métier à part entière, une fonction intégrée à d'autres métiers, une fonction confiée à un prestataire.

De façon encore moins répandue, d'autres métiers ou d'autres fonctions tendent à apparaître :

LE DIRECTEUR OU LA DIRECTRICE DE LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE (CHIEF DIGITAL OFFICER)

Le directeur ou la directrice de la stratégie numérique a la responsabilité de la transformation digitale ou omnicanale. Son positionnement organisationnel a évolué et indique une plus grande prise en compte de la stratégie numérique. Traditionnellement rattaché à la direction informatique (stade des pionniers) ou à la direction de la communication (stade de la médiatisation), il est désormais en prise directe avec la direction générale des services.

Le rôle du directeur ou de la directrice de la stratégie numérique est de réaliser un diagnostic de la collectivité sur sa maturité numérique, sur sa capacité à faire évoluer son organisation, sur les besoins en ressources. Seul ou au sein d'une équipe, il conduit les projets les plus courants de développement numérique : la gestion de la relation aux usagers (portail unique, services divers...), la politique de data, les outils et stratégies du e-commerce (paiement en ligne, carte d'accès aux services), le social-média (réseaux sociaux, plateforme citoyenne).

26. À compter du 25 mai 2018, la désignation d'un délégué à la protection des données, successeur du correspondant informatique et libertés (CIL) sera obligatoire pour les organismes et autorités publics.

L'ADMINISTRATEUR OU L'ADMINISTRATRICE DE BASE DE CONNAISSANCES

À partir de bases de données faites d'objets et de données brutes, l'administrateur ou administratrice est chargé sur un domaine spécifique, de définir des règles de gestion et des modes opératoires utiles à leur exploitation par les agents et par les systèmes d'information. Ainsi, la base de connaissance « accueil » regroupera les informations communes aux différents postes d'accueil, les informations spécifiques aux services et aux métiers (organigramme et l'annuaire des contacts de la collectivité, descriptif des prestations et des services, circuits de procédures et d'instruction).

La complexification et l'interaction de ces bases nécessitent de plus en plus leur administration, leur mise à jour, l'optimisation de l'interface avec les systèmes d'information et les applicatifs.

Parfois encore externalisé, ce métier est perçu comme stratégique par les collectivités qui tendent de plus en plus à l'internaliser.

LE OU LA RESPONSABLE DE LIEU NUMÉRIQUE D'INNOVATION

Le ou la responsable de lieu numérique d'innovation anime un lieu de production et d'acculturation au numérique. Son rôle est de gérer et de faciliter les projets, de faire produire sur un mode collaboratif.

Le ou la responsable de lieu numérique d'innovation est chargé de promouvoir :

- des lieux tels que des laboratoires ou des tiers-lieux d'échanges et de fabrication, qui favorisent l'innovation ;
- des méthodes basées sur des temps de production réduits : méthodes de co-design, hackathons, méthode ADDIE (analyse-design-développement-implémentation-évaluation).

L'ADMINISTRATEUR OU L'ADMINISTRATRICE DU PORTAIL GRC (GESTION DE LA RELATION CITOYEN)

Ce métier a pour rôle de gérer le « guichet unique dématérialisé » qui comprend les téléservices (paiement de prestations en ligne) et les outils de participation citoyenne. La complexité et le développement de ces portails dans toutes les collectivités et auprès de plus en plus de services nécessitent une administration permanente. Ce métier mobilise des compétences en communication et en construction de sites Web.

LE RÉFÉRENT OUTIL OU RÉFÉRENT PROCESSUS

Ce métier concerne une partie seulement de la chaîne de dématérialisation ou de la production du service. Il est par nature spécialisé sur un applicatif ou un outil à l'instar du ou de la gestionnaire des cartes à puces, qui effectue les tests et la maintenance, le traitement, l'intégration des données ou encore l'analyse des transactions électroniques. Dans un autre cas, la référente ou le référent de prestations dématérialisées (dossier MDPH ou RSA) aura par exemple en charge le suivi des dossiers des bénéficiaires.

Dans cette période de transition, en fonction de leur taille et de leur moyens, les collectivités « se cherchent » et « calibrent » leurs organisations et leurs métiers pour répondre à leurs objectifs ou contraintes de développement numérique. Sur des profils nouveaux et experts, ces métiers restent difficiles à recruter et subissent peut-être plus que d'autres, la concurrence du secteur privé.

Ce mouvement n'est qu'une étape de la transition numérique. Des fonctions et des métiers qui sont encore émergents se verront « confirmés » tandis que d'autres ne sont que transitoires et se recomposeront. D'autres encore disparaîtront ou apparaîtront avec les évolutions technologiques, la place croissante de la gestion de données, les progrès de l'intelligence artificielle et de la robotisation/automatisation.

Autour des métiers spécifiques du développement numériques gravitent des métiers dont les activités/compétences évoluent et modifient le quotidien professionnel des agents.

VI. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS NUMÉRIQUES SUR LES POSTES ET LE QUOTIDIEN PROFESSIONNEL DES AGENTS

A. UNE MATURITÉ NUMÉRIQUE CONTRASTÉE

UNE ACCULTURATION NUMÉRIQUE À DEUX NIVEAUX

Avec des solutions progiciels ou des applications plus ergonomiques et intégrées, l'usage du numérique se démocratise dans les collectivités à l'instar des applicatifs bureautiques qui font désormais partie des usages courants. « Lorsque l'application est bien conçue, les compétences ne sont pas très difficiles à acquérir ». « C'est au numérique de s'adapter au poste de l'agent et pas l'inverse ».

Cette acculturation numérique aux outils est plus « progressive » lorsque les logiques métiers, les pratiques professionnelles sont prises en compte, et lorsque les agents ont été associés à la conception et à la mise en œuvre du projet.

Un indice d'acculturation réside dans la capacité des agents métiers eux-mêmes à proposer aux développeurs internes des cahiers des charges fonctionnels, des solutions pour corriger et améliorer les applications qu'ils utilisent.

Plus qu'avant, la progression des pratiques numériques au niveau de la sphère privée contribue largement à cette dynamique d'acculturation. « On transfère dans son quotidien professionnel des connaissances techniques et une agilité acquises au cours de sa pratique personnelle ».

La multiplicité des formations et des moyens d'autoformation disponibles (tutoriels, MOOC, communautés d'utilisateurs) « permettent de développer parfois plus efficacement sa compétence numérique que sa technicité métier ».

L'acculturation au numérique n'est pas qu'une affaire de compétences techniques. Sur un second niveau, l'acculturation procède également de la compréhension du sens des projets et de l'adhésion au changement.

Pour certains acteurs, prévenir un décrochage des agents vis-à-vis d'un projet ou garantir le succès du déploiement d'un dispositif digital nécessite de former à l'utilisation des outils sans mettre de côté cette compréhension des enjeux et des logiques qui procèdent de leur production. « Il est aussi important d'acquérir des compétences numériques que de promouvoir le savoir-faire collectif, le sens de l'action publique ». « Ce qui fédérera avant tout les agents dans un projet numérique, c'est davantage le sens du projet, ses bénéfices pour eux ou pour les administrés, que ses caractéristiques techniques ».

UNE FRACTURE NUMÉRIQUE ENCORE TRÈS PRÉSENTE

Il est impossible d'évoquer la maturité numérique des agents territoriaux sans évoquer la fracture numérique et l'illectronisme²⁷. Cette problématique concerne aussi bien la sphère professionnelle que privée des agents.

La principale conséquence pour les agents exclus du numérique et, à plus forte raison, pour ceux en situation d'illectronisme, réside dans le fait qu'ils restent « spectateurs », quelquefois stigmatisés, en marge des changements à l'œuvre et à l'écart des opportunités d'évolutions professionnelles. Ce phénomène est très proche dans ses manifestations, ses causes et ses conséquences, de l'illettrisme.

Cette situation est observée dans toutes les collectivités y compris dans celles ayant investi le champ du numérique depuis plusieurs années. Le développement numérique, sans même inclure les outils collaboratifs internes, ne fait qu'accroître cette fracture : l'information, la formation, les convocations, les plannings, la gestion des congés (...), tout ce qui concerne la vie quotidienne de l'agent transite de plus en plus par des applicatifs numériques.

27. L'illectronisme est un néologisme, traduction de « information-illiteracy », qui transpose le concept d'illettrisme dans le domaine de l'information électronique. Il désigne l'absence ou un manque des connaissances clés nécessaires à l'utilisation des ressources électroniques.

Il toucherait au moins 15 % de la population, soit près de 10 millions de Français, d'après les chiffres du ministère de la Recherche et de l'économie numérique.

Dans les différents niveaux de maturité numérique, figure un nombre important d'agents qui, sans être exclus du numérique, le subissent davantage qu'ils ne s'en saisissent. À terme pourtant, tous les agents prennent conscience des avantages des services numériques et « personne ne reviendrait en arrière ». Le ressenti de ces agents s'exprime dans « la peur de ne pas savoir faire devant les usagers ou les collègues », « la crainte de ne pas maîtriser des activités nouvelles », « la crainte de ne pas savoir utiliser un nouvel applicatif, de faire des erreurs et de casser » ; ils estiment encore que le numérique représente surtout une charge de travail supplémentaire.

Aux agents « en défiance vis-à-vis du numérique » s'opposent les agents « technophiles », férus de numérique, de nouvelles technologies et de réseaux sociaux. Le numérique fait partie de leurs tâches quotidiennes en tant que tel : ils sont promoteurs d'innovation et participent, de manière plus ou moins formelle, à une fonction de recherche développement.

Au final, la fracture numérique tend à se réduire pour ce qui est de l'utilisation quotidienne d'outils pour des usages professionnels et privés. En revanche, la maîtrise de la culture et de la « littératie²⁸ » numériques demeure clivante dans des organisations où l'information et le digital sont de plus en plus présents.

Les professionnels du numérique ont une vision contrastée de l'acculturation aux outils et aux pratiques numériques. Ils estiment que « la maturité numérique est très disparate : vis-à-vis des nouveaux usages numériques, 10 % des personnes sont à jour, 40 % suivent le mouvement et 50 % sont dépassées ».

Comblés les écarts par de la formation et de l'accompagnement demande du temps. Ce temps « long » de l'acculturation, ne coïncide pas toujours avec le rythme imposé par le changement numérique.

B. LES AVANCÉES DU NUMÉRIQUE ET SES CONTREPARTIES

DES GAINS DE TEMPS ET DES ACTIVITÉS FACILITÉES

L'un des avantages souvent évoqué par les agents tient dans le fait que le numérique facilite leur quotidien professionnel. Désormais mutualisées et mises à jour, les données numériques vident les bureaux et les couloirs de leurs armoires de documents et d'archives, facilitent et économisent du temps dans la recherche et l'accès aux dossiers des administrés, fiabilisent les processus d'instruction. Grâce à la portabilité des données, les agents de terrain, dans les services techniques comme dans le secteur social, lors des visites à domicile par exemple, ont désormais des solutions d'accès immédiat aux données.

Pour d'autres agents, le numérique représente un gain de temps mis à profit pour conduire des activités plus intéressantes, « à

LE TEMPS DU CHANGEMENT ET DE L'ADAPTATION

La gestion du temps du changement et de l'adaptation donne à voir deux positionnements distincts de la part des collectivités rencontrées :

- certaines collectivités prônent comme stratégie de mise en œuvre des solutions informatiques, des avancées à « petits pas ». Pour elles, cette progression au fil de l'eau est « naturelle, sans rupture marquée, discrète et peu médiatisée ». Cette gestion du temps, qui mise sur la durée et la continuité, est la garantie d'une intégration en profondeur des changements et d'un partage de cette transition par le plus grand nombre d'acteurs ;
- à l'opposé, d'autres collectivités militent pour une « révolution », un « big bang²⁹ », relayés et partagés par tous. Cette logique de rupture « réduit les risques de décrochage ou d'incompréhension d'une partie des agents ». Le projet d'administration constitue alors le support, le cadre plus général du changement dont le développement numérique n'est qu'un volet. Il inclut le développement numérique dans une dynamique et un sens général. Il implique consécutivement tous les agents et pas seulement ceux qui sont directement impactés par la transition numérique.

Dans une position intermédiaire, d'autres collectivités tendent à préférer des changements fréquents, sur des cycles courts, qui favorisent par l'action, l'acculturation et la formation des agents, à une plus grande réactivité.

Rappelons que si une collectivité de taille importante a plus de capacité et de facilité à innover, c'est en revanche dans les petites organisations qu'il est a priori plus aisé de conduire le changement.

plus forte valeur ajoutée ». « Les outils numériques soulagent les agents de certaines tâches qualifiées par tous d'ingrètes ou de répétitives ».

Les agents de surveillance des voies publiques (ASVP), par exemple, estiment que le contrôle numérique des stationnements libère du temps pour se consacrer davantage à des missions plus valorisantes de médiation, de surveillance et de présence sur la voie publique.

DES ACTIVITÉS VALORISÉES

Certains postes se trouvent valorisés par la transition numérique. Elle peut induire dans un même temps plus de responsabilité et d'autonomie, et une professionnalisation des agents sur leur

28. La littératie est définie par l'OCDE comme l'aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, professionnelle et privée, en vue d'étendre ses connaissances et ses capacités. La littératie numérique correspond à la maîtrise de savoirs et de capacités propres au domaine des technologies numériques.

29. Le terme de « big bang » est employé en informatique pour désigner une méthode qui consiste à changer un processus et son support logiciel d'un seul coup. On passe ainsi à une date donnée d'un système à un autre. Il s'oppose au déploiement incrémental qui sépare en lots et en temps distincts le changement à opérer.

cœur de métier et leurs compétences techniques.

Dans l'ensemble des projets étudiés, certains agents de catégorie C voient ainsi leur travail revalorisé dès lors que certaines tâches d'exécution sont de plus en plus souvent assistées ou réalisées entièrement de manière dématérialisée. Avec la dématérialisation, les activités des agents des services courrier par exemple se reportent vers des activités plus techniques. Ils acquièrent des compétences nouvelles telles que la lecture rapide, la synthèse, le nommage³¹ des documents.

Grâce à des procédures informatisées, aux alertes, à des flux d'informations partagés entre services, aux bases de connaissances sur les prestations rendues et sur les dossiers des administrés, les instructeurs ou instructrices-gestionnaires ont le sentiment de mieux faire leur métier : « cela met en valeur notre expertise et rend le rapport aux usagers plus efficace ».

Dans certaines situations professionnelles, les agents craignaient que les outils numériques soient générateurs de distance avec les usagers. Il s'avère au contraire qu'ils peuvent améliorer la qualité de la relation au public et donner davantage de place à des activités plus motivantes. À titre d'illustration, l'usage d'automates de prêts et retours dans les bibliothèques ou la dématérialisation des modes d'accueil, requalifie les activités vers davantage de médiation.

Dans ce contexte, le rapport à l'utilisateur se transforme et incite à développer de la coproduction, par le biais d'espaces publics numériques. C'est le cas des médiathèques où les abonnés deviennent contributeurs : ils participent aux choix des ressources à acquérir, à l'animation de blog, à des e-communautés autour des livres.

La dynamique engagée à l'occasion des projets numériques a été également évoquée comme un facteur de motivation. La possibilité pour un agent d'être acteur du changement en tant que contributeur, communicant occasionnel, utilisateur-test ou partie prenante d'un projet, est une fois encore source de valorisation professionnelle et personnelle.

DES OPPORTUNITÉS D'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE

La professionnalisation sur les usages du numérique ou sur les activités qu'elle permet de valoriser, peut être mise à profit pour envisager une évolution professionnelle vers des postes plus qualifiés. « Les agents du courrier se sont professionnalisés et peuvent envisager des mobilités vers l'accueil, l'état civil, ou des postes plus pointus ».

Des agents se voient reconnaître des fonctions de « référents et référentes » sur certains applicatifs et dans des groupes projets, sur la communication interne ou externe, ou encore sur des fonctions supports renouvelées telles que l'accueil et la médiation.

Par ailleurs, les projets d'e-administration modifient profondément les organisations et offrent aux agents la possibilité de

redéfinir leurs activités ou de changer de poste. Les dynamiques de mutualisation des fonctions supports, la création de fonctions transversales qui accompagnent la dématérialisation et les projets numériques, deviennent ainsi des vecteurs et des outils de mobilité interne.

Cette évolution doit être néanmoins nuancée. Certains postes, bien qu'impactés par le numérique, sont maintenus dans leur périmètre « traditionnel » dès lors qu'ils demeurent les principaux débouchés pour des repositionnements internes (poste d'accueil, d'assistance administrative...). Suite à une mobilité, les agents repositionnés sur ces postes ont quelquefois davantage de difficultés à pouvoir s'adapter aux nouvelles compétences requises.

DES INQUIÉTUDES SUR L'AVENIR DE CERTAINS MÉTIERS

Les développements automatisés ou assistés des processus, la gestion des flux d'information seront de plus en plus étendus. L'instruction des dossiers et certaines activités supports sont, pour une majorité des acteurs rencontrés, des fonctions qui disparaîtront à terme avec le déploiement continu des applicatifs numériques.

Le développement des portails citoyens et des solutions de paiement en ligne font progressivement disparaître les opérateurs de régie. Dans certaines collectivités, en seulement quelques années, 80 % des paiements liés aux services à la population sont désormais effectués en ligne.

La transition numérique actuelle correspond à une forme de routinisation ou d'assistance à certaines activités de gestion et de traitement. Elle ne serait qu'une étape intermédiaire avant leur complète automatisation.

UN RISQUE DE STANDARDISATION ET DE PERTE D'EXPERTISE

Si certains postes et activités sont directement ou indirectement valorisés par la transition numérique, chacun constate que le numérique fait de plus en plus partie des usages courants et qu'il requiert moins de compétences spécifiques. Les agents observent que les transformations en cours peuvent, par ailleurs, concourir à déplacer leur technicité ou à l'appauvrir.

« La gestion des factures est désormais assurée par des logiciels (réception, indexation, archivage, transmission aux services comptables). La gestion matérielle et administrative de la régie s'est transformée en gestion de flux ».

Pour les métiers et les postes les plus exposés aux impacts du numérique, le changement de technicité se fait au profit d'une plus grande interopérabilité entre des postes et des profils désormais moins experts et plus transverses. Certains agents font état d'un sentiment de déperdition de leurs connaissances techniques. « L'effet pervers de la transversalité est que les postes se ressemblent de plus en plus, quels que soient les services concernés ».

31. Le nommage des documents établit des règles de codage qui sont utilisées pour l'indexation des documents et leur gestion électronique.

Dans d'autres situations professionnelles, les agents considèrent que le numérique, en limitant ou en supprimant les tâches répétitives ou même quelquefois pénibles, a réduit également la variété des activités quotidiennes et la fréquence des relations au travail. « Certains agents des services courrier avaient auparavant des procédures qui faisaient alterner des tâches différentes, tantôt physiques tantôt postées ; ils avaient par ailleurs des déplacements et donc des échanges avec les autres agents ».

Dans la majorité des cas observés, lorsque la simplification des activités n'a pas été source de professionnalisation de l'agent, le quotidien professionnel devient extrêmement routinier et renvoie à une forme de « déshumanisation ».

UN QUOTIDIEN PROFESSIONNEL QUI SE « DÉSHUMANISE »

Routinisation, isolement, répétition des tâches postées devant l'écran, de nombreux agents et cadres des services ressources humaines rencontrés font état d'une perte de sens professionnel qui s'exprime notamment par un appauvrissement des relations interpersonnelles. Cette forme de déshumanisation est plus particulièrement constatée sur des activités de back office, de saisie et de support téléphonique.

« Certains postes sont rébarbatifs et renvoient à de la monoactivité telle qu'on peut la rencontrer sur des processus industriels. Les agents ne restent pas longtemps sur ce type d'activité ».

« Les tâches répétitives, comme la saisie dans des masques, renvoient à des automatismes qui génèrent en fin de compte de l'usure professionnelle ». « Les agents attendent les cas complexes, particuliers et hors normes, pour quitter la saisie informatique, pour rompre avec une routine et un isolement, pour pouvoir s'occuper de l'usager ou pour prendre des renseignements auprès d'autres acteurs internes ».

Dans cette évolution, les rythmes, les cadences de travail jouent également un rôle : « chez nous, tout est clic, on compte le nombre de clics pour mesurer les gains de traitement des applicatifs ».

Dans un même ordre d'idée, l'outil numérique permet un contrôle avéré ou ressenti de l'activité individuelle qui s'ajoute aux difficultés déjà citées. « L'outil numérique permet de pister l'activité de chaque agent. Il faut être attentif à mesurer des résultats à l'échelle d'un service ou d'un dispositif pris dans son ensemble ».

La « rupture » que peuvent engendrer les nouvelles pratiques numériques, bouleverse un certain nombre d'habitudes et remet en question tout ou partie du quotidien professionnel des agents les plus exposés à la transition numérique.

DES COMPÉTENCES NUMÉRIQUES ENCORE PEU IDENTIFIÉES ET RECONNUES

La valorisation, ou à l'inverse, la dévalorisation des activités et des postes liés à la transition numérique, ont en commun d'être encore insuffisamment prises en compte dans le quotidien professionnel des agents. Ce manque de reconnaissance est perçu comme une « dévalorisation en tant que telle » qui déprécie ou minimise les changements à l'œuvre.

« Les astreintes, téléphonique ou en ligne, ne sont pas toujours intégrées aux fiches de poste, ce qui peut être source de démotivation pour les agents ». Sur le développement des projets numériques en particulier, « les activités ne font pas l'objet d'une valorisation formelle ou informelle particulière dans les fiches de postes ou de la part de la hiérarchie. De nombreux agents parlent de bénévolat à propos de leur fonction de maître d'ouvrage ou de chef de projet métier ».

D'autres agents évoquent encore des savoirs socio-relationnels mobilisés par les changements en cours qui restent à définir et à reconnaître : « l'ouverture d'esprit, l'adaptabilité, les capacités à être en veille, à se remettre en question, à se projeter » ...

Plus globalement, ce sont les changements du quotidien professionnel et les compétences numériques qui peinent encore à être clairement identifiés.

Cette identification se heurte fréquemment à des logiques par champ professionnel ou à des identités « métiers ». Il est quelquefois difficile de rapprocher l'activité numérique des travailleurs sociaux, par exemple, de celle des agents de l'urbanisme ou de celle des gestionnaires administratifs sans froisser les représentations métiers des uns et des autres.

Par ailleurs, le caractère souvent transverse, polyvalent, diffus de ces compétences rend encore leur recensement et leur cartographie imprécis. À l'exception des activités/compétences des métiers du numérique qui concernent essentiellement les directions des services informatiques, les compétences numériques des autres domaines professionnels sont la plupart du temps absentes des fiches de postes des agents rencontrés. Seules, les nouvelles fonctions liées aux processus de dématérialisation, comme celle de « référentes et référents dossiers », peuvent figurer ponctuellement dans les profils de poste.

L'appréhension des situations de travail et des activités en lien avec un poste informatique reste le plus souvent prise en compte dans leur seule dimension physique par les conseillers en prévention des risques professionnels et par les ergonomes.

Certains services ressources humaines commencent à promouvoir une certification de spécialité aux compétences numériques consignée dans la fiche de poste. Cette pratique est peu courante. Dans la majeure partie des cas observés, les compétences ne sont pas formellement reconnues par les services des ressources humaines qui évoquent un « manque de recul et de lisibilité » et « le risque possible de devoir étendre le régime indemnitaire en complément de ces nouvelles compétences ».

Il est difficile de parler d'une politique de ressources humaines en tant que telle, sur des compétences numériques clés, et de leur accompagnement. En dehors des postes en lien direct avec le développement numérique ou l'usage des applicatifs, la prise en compte des compétences numériques et de leur possible déclinaison en niveaux (usage, maîtrise, expertise) se fait le plus souvent au fil de l'eau et au coup par coup, à la suite d'une réorganisation de service, à travers la réalisation d'un plan de formation.

C. NOUVELLES PRATIQUES NUMÉRIQUES ET CONDITIONS DE TRAVAIL

« LA FATIGABILITÉ DES POSTURES LONGUES FACE AUX ÉCRANS » : PREMIER FACTEUR DE PÉNIBILITÉ

Les principales pathologies recensées en lien direct avec l'usage du numérique concernent :

- les troubles musculo-squelettiques³² (maux de dos, syndrome du canal carpien) ;
- les troubles de la vue liée au travail sur écran et à l'émission de lumière bleue³³ ;
- l'ultra-sensibilité aux ondes wifi.

Cette catégorie de pathologies est généralement causée par des postures longues sur un poste informatique et le travail permanent sur des écrans.

Les solutions proposées résident dans l'aménagement et l'ergonomie des postes de travail : équipement en souris ergonomiques, fauteuils, double-écrans, réaménagement des bureaux. Les agents recourent parfois par leurs propres moyens à l'achat de lunettes antireflets ou à d'autres équipements (repose-poignets, éclairage secondaire...). Ces aménagements nécessiteraient des formations qui ne sont pas toujours prévues pour corriger les mauvaises habitudes et postures, pour optimiser l'utilisation des matériels tels que la disposition du poste de travail et la gestion des double-écrans.

Ces pathologies sont fréquentes pour des agents dont les activités en lien avec l'informatique sont continues et postées. Pour une part beaucoup plus large d'agents, la pénibilité et le stress sont liés aux usages numériques dans leur ensemble.

Parmi les facteurs de pénibilité évoqués figurent :

- la tension nerveuse induite par les dysfonctionnements et les imprévus de l'informatique, le stress généré par les flux d'information et la nécessaire réactivité des réponses aux courriels ;
- la gestion permanente de la portabilité qui empiète sur la vie privée : « de jour, de nuit, le week-end et même en congés » ;
- la fatigue liée à une gestion continue et soutenue des flux de données et des saisies ;
- l'usure professionnelle, la perte de sens et de motivation, en relation avec une forme d'industrialisation dans la gestion des dossiers, la monotonie des activités et « le temps complet passé devant un écran d'ordinateur », la moindre fréquence des relations interpersonnelles.

Certains encadrants sont sensibles à cette pénibilité et aménagent des temps pour rompre les routines des agents les plus isolés. L'objectif est pour eux de « replacer les relations interpersonnelles, formelles et informelles, dans l'environnement collectif du quotidien de travail ». À ce titre, ils multiplient par exemple des réunions de service, régulières, sur un temps court et avec un ordre du jour concret ; d'autres favorisent les contacts directs

entre services et personnes pour la transmission d'information, aménagent des espaces conviviaux pour les pauses.

Une étude parue dans les cahiers de l'Observatoire social territorial sur le sujet, préconise six moyens de réduire la pénibilité : « limiter le temps devant l'ordinateur, veiller à la charge de travail numérique, favoriser les échanges, communiquer et faire communiquer, accompagner les échanges vers les élus et les usagers et développer la régularité des relations in visu ».

LES RISQUES PSYCHOSOCIAUX (RPS) : SECONDE CATÉGORIE DE RISQUE PROFESSIONNEL LA PLUS ÉVOQUÉE

Comme pour la pénibilité, deux sources principales de RPS ont été relevées : celles liées aux nouveaux métiers, postes, ou activités de l'e-administration et celles liées aux outils informatiques eux-mêmes.

La première source de RPS est liée au « virage numérique » et aux changements qui s'imposent radicalement dans le quotidien professionnel de certains agents. Les métiers les plus exposés sont notamment les opérateurs gestionnaires de flux et les instructeurs en charge de la saisie dans les applications métiers.

Ces agents soulignent l'isolement et la monotonie de leur activité. « Le téléphone est devenu le prolongement de ma main. Je passe 75 % de mon temps sur les outils numériques, messagerie instantanée et réseau social. On peut consulter partout, être joignable à tout moment ». « Il nous a fallu créer un guide sur les nouveaux outils et leurs répercussions sur l'urbanisation des usages. Une conférence sur l'infobésité a été organisée ».

La seconde source de RPS est liée directement aux outils. Une majorité des agents rencontrés désignent en premier lieu la gestion des courriels comme l'une des principales sources de « fatigue psychosociale ». Ils induisent de nouveaux modes de travail dès lors qu'ils sont :

- de plus en plus nombreux et tous azimuts ;
- de moins en moins individualisés ;
- envoyés à un nombre croissant de destinataires, ce qui bloque ou complexifie en tous les cas la chaîne de décision et de communication ;
- rédigés sur un mode fréquemment injonctif ou impératif.

Ce flux « impérieux » induit de la tension dans les relations de travail et tend à devenir permanent pour des agents connectés à toute heure. Une étude récente montre que « 62 % des cadres ont le sentiment que leur charge de travail a augmenté, même pendant leur temps libre, les ¾ se connectent pour des raisons professionnelles. 60 % travaillent pendant leurs jours de repos. (...) La frontière entre vie privée et vie professionnelle est plus

32. Les troubles musculo-squelettiques (TMS) regroupent une quinzaine de maladies qui affectent les muscles, les tendons et les nerfs des membres et de la colonne vertébrale.

33. Les sources lumineuses artificielles telles que les LED, les écrans de nos smartphones, ordinateurs et téléviseurs émettent une lumière bleue nocive pour l'œil.

perméable avec, comme conséquences, des cas de plus en plus nombreux d'épuisement professionnel ». Le droit à la déconnexion est la question centrale de la prévention de l'usure ou de l'épuisement liés au numérique.

Pour prévenir de tels risques, les collectivités commencent à disposer de règles, de chartes, d'informations, rédigées par les directions des services informatiques/numériques. Cependant, la plupart des collectivités ne se sont pas encore dotées de cadres formalisés sur les usages et l'urbanisation des outils. Cet enjeu est crucial comme en témoigne une collectivité rencontrée qui utilise quotidiennement plus de 150 applications et logiciels « métiers ».

Une troisième source pourrait être évoquée. Elle est en lien avec la fréquence et l'ampleur des changements induits par le

numérique sur les organisations et les activités des agents. Elle rejoint à ce titre, les facteurs de RPS spécifiques à la fonction publique territoriale tels que le continuum de réforme, l'optimisation de l'action publique, l'évolution de la demande sociale, les changements organisationnels et managériaux.

Durant l'étude, les questions de « bien-être numérique » et de RPS étaient en cours de réflexion dans les collectivités. Elles annoncent la mise en place de stratégie de développement des usages et une prise en compte de la place du numérique dans le quotidien professionnel des agents. Leurs pratiques seront intéressantes à observer dans une période qui reste toujours une période de transition : les technologies progressent, les usages numériques poursuivent leur déploiement, des métiers émergent alors que d'autres se transforment.

VII. CONCLUSIONS

A. PRINCIPAUX CONSTATS ET POINTS DE TENSION

UNE ACTION PUBLIQUE PLUS EFFICIENTE

L'enjeu de la transition numérique porte principalement sur l'intégration des outils numériques dans la gestion et les services de la collectivité. Cette transition a pour objectif de rendre les services existants plus efficaces et de développer la gamme des services aux usagers-citoyens et aux partenaires de la collectivité.

La nouvelle e-administration se définit par son efficacité, ses « internalités » (enrichissement des tâches, redéploiement des effectifs, efficacité du service rendu), et ses externalités (amélioration et développement du service public).

Cette transition se caractérise par des changements d'organisation sous l'effet, notamment, du partage de l'information et de la mutualisation des services chargés du traitement des données.

L'investissement croissant et global du champ numérique par les collectivités n'est qu'une étape. À ce jour, les services « physiques » et traditionnels restent majoritaires au sein des organisations et poursuivent eux aussi leur modernisation.

LA TRANSITION NUMÉRIQUE : ENTRE MOYEN ET FINALITÉ

La place accordée au numérique dans la stratégie d'administration reste un point de partage et de différence entre collectivités. Alors que pour certaines collectivités, les outils numériques et l'e-administration ne représentent qu'une amélioration des services existants, d'autres placent les outils numériques au cœur de leur projet d'administration, comme un vecteur de modernisation et de performance des organisations.

ENTRE ÉVOLUTION AU FIL DE L'EAU ET RUPTURE

Face au numérique, les collectivités mais plus encore les collectifs d'agents, se trouvent encore dans un entre-deux qui justifie pleinement le qualificatif de « transition ». Cette situation crée des tensions entre les agents porteurs du numérique et ceux qui en sont plus éloignés.

L'appréhension des enjeux du numérique par les agents et l'anticipation des changements à venir sont divers. Alors que certaines collectivités engagent de réels transformations et anticipent, d'autres semblent seulement suivre les évolutions au « fil de

l'eau ». Rares encore sont les collectivités qui identifient l'acculturation numérique de l'ensemble de leurs agents comme un enjeu primordial de développement et comme un nécessaire investissement à moyen terme.

DES ORGANISATIONS MOINS CLOISONNÉES

Tous les outils/projets numériques étudiés impactent les organisations, les pratiques et les identités professionnelles. Les logiques horizontales et transversales, le partage d'information, modifient profondément les relations internes à l'organisation.

Les nouveaux services numériques, plus faciles d'usage et mieux intégrés, favorisent un double mouvement de rationalisation et de mutualisation des fonctions supports : accueil, gestion comptable, instruction de dossier...

LES MÉTIERS MOINS IMPACTÉS QUE LES FONCTIONS ET LES ACTIVITÉS/COMPÉTENCES

La transition numérique génère ses propres métiers liés aux données, à l'administration des outils et des procédures numériques. L'animateur ou animatrice de communautés (community manager), le directeur ou la directrice des données (chief data officer), ou encore le directeur ou la directrice de la stratégie digitale (chief digital officer) sont des métiers émergents dans les organisations.

Dans un contexte de transition encore partielle et inachevée à l'échelle des principaux processus internes ou des services rendus, l'impact des transitions semble encore limité sur les métiers « traditionnels ». En revanche, certains postes semblent quant à eux, voués à évoluer fortement, voire à disparaître dans leur configuration actuelle.

LE QUOTIDIEN DES AGENTS : ENTRE VALORISATION ET APPAUVRISSEMENT DES ACTIVITÉS

Le quotidien professionnel des agents est diversement impacté par les services numériques. Le vécu de ce quotidien professionnel est contrasté : alors que certains connaissent une valorisation notable de leurs activités avec davantage de responsabilité ou d'expertise, d'autres agents estiment que leurs activités profes-

38. L'externalité caractérise le fait qu'un service administratif, un agent, génèrent un effet externe par leur activité.

sionnelles se sont appauvries avec la multiplication et la répétition des tâches de saisies et de routines informatiques.

L'e-administration permet de supprimer des activités sans réelle plus-value telle que la manutention, l'archivage, la reprographie...

En retour, elle crée aussi, pour certains agents, de l'isolement et de la perte de sens, en particulier pour ceux qui ont des tâches postées devant les écrans ou pour ceux dont l'activité quotidienne est fractionnée entre plusieurs postes.

B. DES PISTES DE QUESTIONNEMENT POUR LE VOLET PROSPECTIF

Les entretiens effectués sur les 9 sites d'observation ont permis d'identifier un certain nombre de signaux faibles ou forts, comme autant de pistes à explorer dans le second volet de l'étude.

VERS PLUS DE PARTICIPATION CITOYENNE ?

Les « Civic tech », les territoires numériques, les villes intelligentes, le numérique 2.0 et désormais 3.0 (...), tous ces dispositifs et outils sont présentés comme des leviers de démocratie participative et d'urbanité qui renouvellent profondément les relations entre le territoire, l'administration et l'utilisateur.

Dans le même temps, les questions de fracture numérique sont de plus en plus présentes ; certains font le constat d'une virtualité croissante et d'outils numériques qui appauvriraient les échanges.

Comment cette e-démocratie locale fabrique-t-elle simultanément de la participation citoyenne et de l'exclusion numérique auprès des usagers ? Comment les collectivités préviennent-elles l'apparition de ces « nouvelles » formes d'inégalité ? Enfin, quel visage le service public local offrira-t-il à travers les e-services développés dans les collectivités ?

UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

Les projets d'e-administration étudiés dans le volet rétrospectif concernent essentiellement les services internes, les prestations et les services fournis aux administrés. Désormais, les projets pionniers ont cédé la place pour certaines collectivités à des investissements plus importants. Dans une logique d'externalité, le secteur numérique public local peut-il devenir un facteur d'attractivité et de développement des territoires ?

QUELS MODES DE GESTION À TERME DES SERVICES NUMÉRIQUES ?

Seules deux collectivités sur neuf ont investi dans l'internalisation de la production numérique. Les autres, par choix ou par manque de moyens, sous-traitent la production, la collecte et le traitement des données des services numériques qu'elles rendent.

Pour ce faire, certaines ont opté pour des partenariats public/privé ou de la sous-traitance auprès de start-up. Elles misent à terme sur un développement de l'offre privée en matière de traitement et de services liés à l'Open Data. Dans un contexte de vive concurrence dans le traitement et la commercialisation des données, comment les collectivités conserveront-elles leur souveraineté sur celles-ci ?

Avec des technologies de plus en plus complexes, nécessitant des moyens techniques, humains et financiers importants, les collectivités garderont-elles en interne la maîtrise de leur développement numérique ou seront-elles davantage contraintes d'externaliser tout ou partie de leurs services numériques ?

LES COÛTS DU NUMÉRIQUE

Comme évoqué précédemment, la prise en compte des coûts direct et indirect de l'e-administration (dont le coût environnemental) est une problématique émergente dans les collectivités. Comment cette question des coûts sera-t-elle intégrée dans le pilotage des projets ? Plus globalement, quelle sera la place des pratiques et des indicateurs d'évaluation dans la conduite des futurs projets numériques ?

Enfin, n'existe-t-il pas là encore, un risque de fracture entre des collectivités qui auront les moyens de rentrer pleinement dans l'ère du numérique et les autres ?

UN RISQUE DE BANALISATION DES CHANGEMENTS EN COURS ?

Actrices centrales de la conduite du changement, les ressources humaines pourront-elles poursuivre l'accompagnement en faveur de la transition numérique ? Par rapport à une acculturation numérique dont on peut penser qu'elle se fera, quoi qu'il en soit, au fil du temps, les enjeux, le sens de la transition numérique et les enjeux des nouveaux services ne risquent-ils pas d'être escamotés à terme au profit d'une approche plus technique qui reposerait sur la seule maîtrise des outils ?

PROMOUVOIR ET MANAGER DES FONCTIONS ET DES COMPÉTENCES PARTAGÉES

Au sein des organisations, les pratiques de mutualisation, la consolidation des compétences transverses en lien à la conduite de projet, aux compétences numériques, à la médiation (...) déplacent le centre de gravité de certains postes et métiers. Comment ces évolutions seront-elles prises en compte dans les modes de management, comment se traduiront-elles dans des organigrammes plus matriciels et plus « agiles » ?

VERS UNE DISPARITION À TERME DES EMPLOIS LES MOINS QUALIFIÉS ?

Dans les collectivités étudiées, la plupart ont encore moins d'agents non concernés que d'agents impactés par les nouvelles fonctionnalités numériques. Cette proportion devrait s'inverser ou, en tous les cas, diminuer dès lors que tout agent, à terme, sera amené à être directement ou indirectement concerné par les outils numériques.

Les disparitions annoncées de certains métiers ne semblent pas encore d'actualité. Dans un contexte de ressources contraintes pour les collectivités, quelles seront les évolutions à venir ? Les activités de moindre valeur et les postes à faibles niveaux de qualification disparaîtront-ils avec la progression de l'e-administration ? Bien que la marge de manœuvre soit réduite, ces postes intermédiaires constituent encore un vivier important pour accueillir les mobilités des agents en usure professionnelle.

Si le numérique met souvent la focale sur le devenir des métiers les moins qualifiés, qu'en sera-t-il de son impact sur des métiers les plus qualifiés et sur l'encadrement ?

LE CNFPT : RÉALISER SA PROPRE TRANSITION NUMÉRIQUE POUR GAGNER EN ATTRACTIVITÉ

Lors de la première vague de mise en œuvre des projets d'e-administration, le CNFPT n'a pas été identifié comme un partenaire possible pour accompagner ces dynamiques. Depuis quelques années, le CNFPT renouvelle pourtant son offre et propose aux collectivités de développer l'innovation publique.



RETROUVEZ L'ENSEMBLE DES ÉTUDES SUR
WWW.CNFPT.FR

Publication réalisée par la direction générale adjointe chargée du développement de la formation
– direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences – service de la prospective

Directeur de la publication : François DELUGA / Co directeur de la publication : Laurent TRIJOLET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE

Rédacteur : Jacques TANCHOUX

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
