

Note de synthèse : Vous êtes chargé(e) de mission auprès du Directeur général des services d'un Conseil général à dominante rurale. Il vous demande une note présentant les différents enjeux du télétravail, puis des propositions relatives aux principaux leviers ou actions concrètes qui s'offrent à la collectivité en la matière.

Direction générale des services du Conseil général
Le chargé de mission

le 8 octobre 2013

Note à l'attention de Monsieur le Directeur général des Services

Objet : les enjeux du télétravail et les principales actions à mener pour sa mise en place dans notre département à dominante rurale.

L'article L.1222-9 du Code du travail définit le télétravail comme étant « toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un avenant à celui-ci ». Cette modalité d'organisation du travail a été initialement appliquée dans le secteur privé, puis elle a été étendue aux fonctionnaires et aux contractuels de la fonction publique par l'article 133 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012.

Concrètement, le télétravail est accordé à la demande de l'agent après accord de son chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, en fonction d'un délai de prévenance. L'employeur est soumis à des obligations en termes financiers (prise en charge des coûts matériels et des frais de communication des agents) et en termes de ressources humaines (un entretien annuel avec l'agent à propos des conditions de travail, la fixation de plages horaires pour contacter l'agent...). Cette nouvelle modalité d'organisation du travail concerne en moyenne 15% des actifs de l'Union européenne. Toutefois, elle se développe à un rythme plus lent en France. Ainsi, en 2012, seulement 12,4% des français télétravaillaient au moins huit jours par mois. Plus encore, cette forme de travail à distance est encore embryonnaire dans la fonction publique (1% des agents publics étaient concernés en 2000). Cette organisation de l'emploi est encore sous-exploitée et peut constituer un levier important pour la mise en valeur des territoires, notamment ruraux. Des expérimentations ont ainsi déjà été engagées et sur les 55 télécentres recensés en France en mars 2013, 56% sont implantés dans des communes de moins de 5 000 habitants. Il convient d'analyser dans quelle mesure et par quels moyens le télétravail peut constituer un atout pour un territoire rural.

Le télétravail constitue un facteur de modernisation de l'action publique rurale et il est un outil au service de la dynamisation des emplois d'un territoire (I). Afin que le télétravail soit bénéfique à un territoire rural, il importe que le Conseil général se dote des moyens en termes de structures physiques et numériques dans un premier temps, puis en termes de politique managériale au sein de la fonction publique dans un second temps (II).

*
* *

I. Le télétravail constitue à la fois le facteur de la modernisation de l'action publique locale et celui de la dynamisation d'un territoire en termes d'emplois

Le télétravail est un nouveau mode d'organisation du travail qui permet des gains significatifs pour les agents et les employeurs de la sphère publique. Il permet également, en termes d'emplois de nature privée, de fixer le nombre de travailleurs sur un territoire, notamment rural.

A. Le télétravail permet une modernisation de l'action publique locale

Dans la sphère publique de l'emploi, le télétravail a été récemment instauré, sous diverses formes, d'un point de vue juridique. Il est bénéfique aussi bien pour les agents publics que pour les employeurs publics. Des expérimentations positives ont d'ores et déjà été réalisées dans des collectivités territoriales.

Tout d'abord, le cadre juridique du télétravail a été récemment sécurisé au sein de la fonction publique. Ainsi, la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 prévoit que cette modalité est applicable au sein de la fonction publique. Le travail à distance est donc sécurisé au sein de la sphère publique, même si ses modalités concrètes d'application sont laissées à la discrétion de l'employeur public. Ainsi, ce dernier peut choisir de recourir à diverses formes du télétravail : le télétravail à domicile, le télécentre (le télétravailleur occupe des locaux loués par la collectivité dans un bâtiment proche de son lieu de vie), le télétravail dans des locaux de l'employeur qui sont décentralisés. Par ailleurs, le télétravail fait partie intégrante des plans locaux de gestion d'une crise, afin que la continuité du service public puisse être assurée par ses agents par l'intermédiaire des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ensuite, le télétravail induit des effets positifs tant pour l'agent public que pour l'employeur public. Ainsi, cette nouvelle modalité d'organisation du travail permet à chaque télétravailleur d'être plus flexible dans l'organisation de son activité. Ainsi, le télétravail autorise une meilleure conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle de l'agent, qui peut être valorisée notamment en amont et en aval d'un congé maternité et/ou d'un congé maladie. Les agents disposent de plus de meilleures conditions de vie : son stress, notamment dû aux transports, diminue, ses responsabilités en termes d'organisation du travail s'accroissent et sa concentration augmente. Par ailleurs, le gain de pouvoir d'achat des agents est important dans la mesure où ils doivent moins subir de coûts de transports. Concernant l'employeur, les gains du télétravail sont essentiellement économiques. Même si le télétravail coûte de 3000 à 4000€ par an, les frais immobiliers et les frais de déplacement sont sensiblement réduits. En outre, l'absentéisme des agents est diminué. De surcroît, le télétravail peut constituer un outil majeur de l'accompagnement de la réorganisation géographique de services publics afin d'en compenser les effets déstabilisateurs.

Enfin, dans la fonction publique, le télétravail est à un stade encore embryonnaire mais des expérimentations dans des collectivités territoriales ont été concluantes. Il existe certains freins à l'instauration massive du télétravail. Ce sont, par exemple, l'habitude de considérer le management comme étant exclusivement un management de visu, le manque d'outils concrets à la disposition des structures publiques ou encore les réticences de certains syndicats de fonctionnaires qui redoutent l'isolement des travailleurs. Toutefois, des expériences concluantes ont été menées.

Ainsi, dans le Conseil général du Finistère, d'octobre 2012 à mai 2013, 27 agents ont expérimenté le télétravail de deux à trois jours par semaine. Ainsi, 2 000 kilomètres de déplacements ont été évités quotidiennement, ainsi que 32 heures de transport pour ces agents publics qui se sentent valorisés et responsabilisés.

B. Le télétravail est un outil au service de la dynamisation des emplois d'un territoire rural

Dans la sphère privée de l'emploi, le télétravail a été introduit depuis 2002 et il participe de la modernisation de l'économie française et de l'aménagement des territoires de la France, ainsi que le démontrent des expériences réussies au sein de plusieurs collectivités territoriales.

Tout d'abord, le télétravail est une modalité appliquée depuis dix ans aux salariés de droit privé. Ainsi, l'accord-cadre du 16 juillet 2002 et l'accord-cadre européen et l'accord national interprofessionnel de 2005 rendent son utilisation possible et même souhaitable.

Ensuite, lorsque les pouvoirs publics valorisent et favorisent le télétravail dans la sphère privée, ils participent au renforcement de l'attractivité des territoires, et notamment en zone rurale. C'est le constat qui a ainsi été dressé par Pierre Morel A L'Huissier dans son rapport de 2006 intitulé «Du télétravail au travail mobile, un enjeu de modernisation de l'économie française ». En effet, le télétravail permet de maintenir les jeunes actifs dans les territoires ruraux et il permet d'en attirer d'autres. Ainsi, les difficultés du travail en zone rurale (temps de transport, coûts du déplacement, organisation stricte du temps de travail pour concilier vie privée et déplacements...) sont annihilées grâce au travail à distance, par l'intermédiaire des technologies de l'information et de la communication. Dans ce cadre, le télétravail favorise largement le maintien du nombre d'emplois en zone rurale et il est un outil de la compétitivité et de l'attractivité d'un territoire rural. Par ailleurs, le télétravail peut faire partie d'une stratégie globale de la collectivité en termes de développement durable (par la réduction de la pollution liée au transport) et en termes d'aménagement du territoire (pour redensifier les territoires désertés).

Enfin, les collectivités territoriales peuvent participer à cette redynamisation des territoires ruraux en favorisant le télétravail par l'augmentation de l'offre d'infrastructures et de formations liées au télétravail. Ainsi, l'Ariège a mis en place trois télécentres opérationnels qui sont destinés à être loués tant par des acteurs publics que privés. Par une communication et des programmes incitatifs, la

collectivité participe à l'accroissement du télétravail privé. Par ailleurs, la communauté de communes du Pays de Murat dans le Cantal valorise le télétravail privé par l'institution d'aides financières aux nouvelles personnes récemment installées sur le territoire pendant un an afin qu'elles participent aux formations au télétravail.

II. L'instauration du télétravail nécessite des investissements financiers dans des structures physiques et numériques mais également une transformation de la culture managériale publique

Si le télétravail peut constituer un enjeu de modernisation de l'action publique et une dynamisation des territoires ruraux, il ne peut l'être véritablement qu'avec la présence de moyens adaptés : des locaux spécifiques, des possibilités numériques et un renouvellement managérial.

A. La collectivité territoriale doit investir dans des structures nécessaires au déploiement du télétravail

Afin que le télétravail puisse être effectivement exercé au sein d'un territoire -dans les sphères publique et privée -, il convient que les pouvoirs publics locaux favorisent la mise en place d'infrastructures physiques et numériques.

Tout d'abord, la collectivité territoriale doit mettre en place des télécentres qui offrent à ses locataires de bonnes conditions professionnelles. Concrètement, un télécentre rural doit disposer de deux à dix postes informatiques, connectés à internet. L'espace doit être réparti entre des bureaux privatifs individuels ou doubles. Une salle de réunion doit être commune aux télétravailleurs et ils doivent également pouvoir disposer d'un espace détente. De manière idéale, le télécentre doit être ouvert sept jours sur sept, en continu. Les tarifs de location d'un bureau pour le télétravail sont généralement de cinq à vingt euros par demi-journée. Concernant les territoires ruraux, ceux-ci doivent disposer de télécentres qui attirent des travailleurs habitant dans un rayonnement de 10 à 15 kilomètres pour être attractifs.

Ensuite, la collectivité territoriale doit investir dans des outils numériques performants, à la disposition de l'ensemble de ses administrés. En effet, le télétravail repose en grande partie sur des technologies de l'information et de la communication, qui permettent au télétravailleur d'échanger avec sa hiérarchie ou avec son équipe de travail à distance. Dans ce cadre, les pouvoirs publics locaux doivent favoriser le déploiement du très haut débit sur leurs territoires, notamment ruraux. Pour ce faire, le gouvernement a proposé en février 2013 sa nouvelle stratégie gouvernementale pour le déploiement du très haut débit, qui constitue une enveloppe financière de vingt milliards d'euros pendant dix ans. Les collectivités territoriales peuvent donc demander à recevoir des subventions de la part de l'Etat, puisque l'appel à projets a déjà été lancé. Ainsi, des subventions comportent des bonus lorsque les projets de chaque territoire sont proposés à un niveau pluri-départemental. Par ailleurs, l'Etat adresse les prêts aux collectivités territoriales à l'épargne réglementée et le remboursement des prêts longs – entre 20 et 40 ans – peut être différé jusqu'à huit ans après le début des travaux de déploiement. Si les collectivités territoriales doivent investir dans les réseaux numériques, elles sont aidées par l'Etat, par l'Union européenne (qui alloue 1,5 milliards d'euros pour l'interconnexion des territoires) et par les investisseurs privés (qui injectent 1,5 milliards d'euros dans la fibre chaque jour).

B. La collectivité doit renouveler son management des ressources humaines afin que le télétravail soit une démarche interne réussie

Dans l'enceinte d'une collectivité territoriale, le télétravail peut être favorisé s'il s'accompagne d'un management adapté et si le télétravail partiel prime.

Tout d'abord, le télétravail partiel doit être favorisé par les services des ressources humaines dans chaque collectivité territoriale. Le télétravail partiel permet à un télétravailleur d'exercer ses fonctions pendulaires uniquement quelques jours par semaine. Tout en permettant des effets bénéfiques pour l'agent et pour l'employeur, ce télétravail partiel autorise la prévention des risques d'isolement du télétravailleur qui est en contact physique régulier avec ses collègues et avec sa hiérarchie.

Ensuite, le télétravail dans la fonction publique nécessite une nouvelle orientation du management des agents. Ainsi, l'employeur public qui met en place du télétravail devra tout d'abord établir des fiches de poste précises pour les emplois concernés par le télétravail, ce qui

doit exclure les emplois en contact avec le public ou dans la nature. Le Conseil général du Lot a ainsi particulièrement travaillé sur ces fiches de poste détaillées. Par la suite, il convient que les cadres territoriaux managent leur équipe de télétravailleur en fonction d'un pilotage par objectifs. Ainsi, pour éviter une désaffection du télétravail comme ce fut le cas au sein du Conseil général de l'Orne, il convient de planifier très concrètement les missions dévolues au télétravailleur. Ces agents ne doivent pas pointer, mais leur temps de travail doit être calculé de manière forfaitaire. Par ailleurs, un système de contrôle des abus doit être préalablement expliqué aux agents publics et être détaillé au sein de chartes du télétravail qui auront préalablement fait l'objet d'accords avec les syndicats de représentants du personnel. Afin que la management local ne soit pas déstructuré, il convient de mettre en place le télétravail par une série d'expérimentations à plus faible échelle, pour ensuite l'étendre si les évaluations en donnent des résultats concluants. Par ailleurs, un télécentre spécifique aux travailleurs handicapés peut être envisagé.

*
* *

Le télétravail est un levier important que peuvent et doivent utiliser les collectivités territoriales, notamment rurales, afin de moderniser leur gestion publique locale et de dynamiser l'économie de leurs territoires.

Dans ce cadre, afin de développer le télétravail au sein de notre département, il convient de suivre une logique en trois étapes : investir dans la mise en place de télécentres pour les agents publics et privés, investir dans le déploiement des réseaux numériques et former les managers territoriaux au télétravail par des politiques de ressources humaines modernisées.