



Observatoire de l'agent public

Edition

2006

De nombreuses études ont mesuré depuis quelques années le développement de l'administration électronique.

Au-delà des nouveaux services apportés au citoyen-usager, Microsoft France et le groupe de conseil en ressources humaines Bernard Julhiet ont cherché à passer de « l'autre côté du miroir » et à s'intéresser au point de vue des agents publics.

Cet observatoire, qui combine une étude et un conseil scientifique, vise ainsi à mieux comprendre les nouveaux modes de travail des agents et leur degré de familiarité avec l'outil informatique au quotidien.

L'objectif est de mesurer le « nouvel environnement de travail » de l'agent et en quoi il permet d'améliorer le pilotage des politiques publiques.

Nouveaux
modes de
travail et
technologies
de
l'information

Parution du rapport le 26 février 2007

« L'intrusion de l'informatique est quelque chose que je trouve formidable ».

**Un agent de la fonction publique d'Etat
interrogé dans l'étude**

Synthèse

Méthodologie

Conduit par Tendances Institut, l'observatoire de l'agent public 2006 s'est appuyé sur :

- une **étude qualitative** (50 entretiens) et **quantitative** (307 entretiens), auprès des agents de catégorie A, B et C de la fonction publique d'Etat, qui a été conduite du 13 au 25 novembre 2006 auprès d'agents publics du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que du ministère de la santé et des solidarités, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, qui ont bien voulu répondre à cette enquête.

- un **conseil scientifique**, chargé de réagir aux perspectives tracées par l'étude.

Il a été délibérément choisi de centrer l'étude sur les fonctions de pilotage et d'animation de l'Etat (par opposition aux fonctions de production), dans un contexte d'amplitude croissante des missions, d'un besoin de contribution plus forte à sa réforme et d'urgences permanentes.

Résumé

1. Les agents publics ont vu leurs conditions de travail évoluer profondément : exigence de résultats accrue, accélération du rythme professionnel et de la circulation de l'information

La « réforme de l'Etat », les mouvements de déconcentration et de décentralisation, ainsi plus récemment que la LOLF, ont modifié le travail des agents publics, en accélérant les rythmes professionnels. « Avec les efforts de rationalisation des organisations administratives, nous avons beaucoup plus de pression sur le temps et beaucoup plus de tâches à effectuer » (plus de 4 fonctionnaires sur 5 partagent cette analyse).

Les chaînes et les temps de décision se sont raccourcis, ce qui implique davantage de réactivité. De plus, ces nouvelles missions nécessitent davantage de travail sur le terrain (54% des agents) ou chez soi (22%). Elles nécessitent en outre, selon les 2/3 des agents interrogés, une plus grande collaboration entre les services. Enfin, « on passe d'une administration de moyens à une administration d'objectifs ».

2. L'informatisation de masse accomplie par l'administration d'Etat est un succès, qui s'est traduit par une modification des conditions de travail : plus grande autonomie et implication des individus, partage accru de l'information

L'informatisation des ministères est perçue comme un succès. 89% des agents interrogés ont accès à un ordinateur dans le cadre de leur travail, ce qui, pour 59% d'entre eux, leur permet de travailler mieux et plus rapidement. L'informatisation est alors perçue comme une « **révolution** » qui, tout en simplifiant le travail des agents, leur confère une plus grande autonomie : « je trouve que j'ai gagné en productivité parce que je suis plus autonome et surtout parce que les services que je chapote en province peuvent communiquer avec moi d'une manière beaucoup plus efficace ».

Dès lors, les agents se sentent plus impliqués dans leur travail et ont envie de s'investir davantage :

48% des agents ont besoin d'échanges d'informations avec des collègues d'autres services au moins une fois par jour. Près des 3/4 des agents jugent avoir facilement accès aux informations dont ils ont besoin (72%) et estiment que l'information circule bien au sein de leur service (74%).

C'est l'organisation du travail elle-même qui est modifiée, dans le sens de l'échange et de la

coordination : « *cela a aussi considérablement changé l'organisation de notre travail, parce que l'outil informatique nous permet d'échanger des données ou même nos dossiers et donc de mieux coordonner notre travail* ». De nombreux agents réclament cette circulation de l'information, qui est une façon de valoriser leur travail.

Mais cette révolution est incomplète et les agents expriment certaines réserves. S'ils sont plus autonomes et impliqués dans les résultats de leur travail, ils réclament aussi des outils personnalisés que l'informatisation de masse ne leur donne pas toujours.

3. Les agents ont l'impression que l'informatisation ne suffit pas à répondre à leurs besoins

Plus de 4 agents sur 5 estiment qu'ils ont plus de pression et des tâches plus complexes à réaliser.

Pour faire face à ces enjeux, ils cherchent souvent des méthodes et des outils pour faciliter ou améliorer leur travail : c'est, à 14%, la deuxième demande des agents après l'embauche de collègues (29%). Il existe d'ailleurs un rêve de l'outil parfait : « *j'espère que je n'attends pas un peu trop d'Alexandrie, mais je crois vraiment que cela va changer notre quotidien* ».

Mais ces « rêves » sont souvent frustrés, car les agents se sentent exclus d'un « système » qui ne les prend pas suffisamment en compte. Ils ont l'impression de ne pas être écoutés : « *Pour en revenir à l'informatique en général, personnellement c'est plus souvent source de désappointements parce que rien n'est jamais possible en matière de soutien efficace pour améliorer mon travail* ». De nombreux cadres se voient par exemple refuser des outils adaptés pour travailler à domicile, notamment pour des raisons de sécurité : « *J'ai demandé à pouvoir disposer des codes d'accès pour pouvoir regarder mes mails de chez moi, mais ce n'est pas accepté* ».

Par ailleurs, des disparités persistent dans l'adoption de l'informatique par les agents : disparités générationnelles, hiérarchiques et géographiques.

4. Il pourrait dès lors s'avérer essentiel de positionner l'agent au cœur du système, afin de répondre à ses besoins individuels

Les agents sont prêts à utiliser l'informatique de façon encore plus pointue, afin de mieux s'adapter aux nouveaux enjeux de leur métier. 75% disposent d'un ordinateur à la maison, notamment pour utiliser des applications complexes (multimédias).

La frontière entre vie professionnelle et vie privée s'estompe et certains pratiquent des formes de télétravail : 1/3 des agents de catégorie A et B déclarent utiliser leur messagerie professionnelle à leur domicile. « *Mon utilisation [de mon ordinateur personnel] est un peu professionnelle, c'est-à-dire que je tape pas mal de rapports chez moi, qu'ensuite je m'envoie par mail au bureau, puisqu'il n'est pas possible d'avoir un ordinateur portable professionnel* ».

La demande des agents est réelle : 26% des agents réclament des outils informatiques ou de la formation pour être plus efficaces.

Ces demandes ont souvent trait à des besoins individualisés, ciblés sur le métier. Les agents peuvent ainsi évoquer une base de données partagée entre plusieurs départements pour égaliser le traitement de l'utilisateur, un logiciel de reconnaissance vocale pour accélérer un traitement ou bien une formation pointue sur une application de bureautique déjà maîtrisée.

Finalement, c'est une évolution de l'organisation du travail qui est réclamée, par la prise en compte d'un « donnant-donnant » : beaucoup d'agents semblent désireux de s'investir davantage en échange d'une moins grande rigidité des structures et d'une plus grande prise en compte de leurs besoins. *« Ce que j'attends dans l'avenir, c'est un développement encore plus important de l'Internet mais aussi que l'administration prenne plus en compte les nouvelles façons de travailler et laisse un peu plus ses agents gérer leur présence comme ils en ont besoin ».*

Grâce à une plus grande personnalisation du traitement des agents en termes d'outils informatiques, la fonction publique d'Etat peut encore améliorer les conditions de travail autant que l'impact positif des agents pour les usagers.

Sommaire

Synthèse	3
Méthodologie	3
Résumé	3
Sommaire	6
Avant-propos	7
Par Christian De Boissieu, Président, Conseil d'Analyse Economique	7
Les agents publics ont ressenti cinq grandes évolutions dans leur travail	8
D'une administration de moyens à une administration de résultats.....	8
L'accélération du rythme professionnel.....	8
La « professionnalisation » des missions	10
Une évolution du contenu des missions : vers une plus grande autonomie	11
Une pression croissante des usagers et des autres services ou organisations publiques et privées, générée par une circulation accrue de l'information.....	13
Face à ces évolutions, l'Etat a réussi une informatisation de masse, ce qui a pu frustrer une partie des agents	16
L'informatisation de la fonction publique d'Etat est un succès	16
La persistance de disparités générationnelles	17
Un décalage en fonction des niveaux hiérarchiques.....	18
Des disparités entre structures centrales et déconcentrées	20
L'informatisation de masse frustre de nombreux agents publics.....	22
Une volonté exprimée par l'agent d'être placé au cœur de la modernisation de l'Etat	23
85% des agents se sont adaptés à l'informatique, et plus de la moitié d'entre eux utilisent volontiers cet outil.....	23
Une tendance lourde : la demande d'individualisation et le « système D ».....	26
Les agents publics ont un taux d'équipement informatique « domestique » supérieur à la moyenne de la population française, et utilisent de plus en plus recours le télétravail	27
L'exemple de la formation : formation de masse réussie, formation individualisée à réussir	29
L'exemple de l'archivage : un archivage encore « amateur », entre masse et « système D »	30
Postface	32
Par Dominique Roux, Professeur à l'Université de Paris Dauphine	32
Annexes : méthodologie de l'étude	33
Remerciements	34

Avant-propos

Par Christian De Boissieu, Président, Conseil d'Analyse Economique

La réforme de l'Etat ne peut se faire sans les agents publics ni contre eux. Elle doit se faire avec eux.

Il serait trop réducteur et anxiogène de raisonner uniquement en termes de gains de productivité, donc à court terme de réduction des effectifs. Bien sûr, il faut profiter des départs massifs à la retraite et de l'exigence salubre d'efficacité de la dépense publique pour remettre à plat un certain nombre d'objectifs et de moyens, dans l'esprit même de la LOLF (loi organique sur les lois de finances). Mais, à terme, la productivité n'est pas l'ennemie de l'emploi, bien au contraire, et les défis à relever vont bien au-delà.

Car ils touchent à l'ensemble des dimensions du management public : organisation de la production et de la gestion, système de gouvernance et de responsabilité, équilibre entre le « centre » et la « périphérie » (via des processus de déconcentration ou de décentralisation), dispositif de formation et d'information en faveur des agents publics, mécanismes d'incitation permettant de rémunérer l'initiative et la créativité sans piétiner le statut de la fonction publique, schémas de passation des marchés publics,...

Ces sujets, et beaucoup d'autres, sont abordés dans l'étude très éclairante qui suit.

On aura saisi la portée de tout cela pour la réforme de l'Etat, le bon fonctionnement de nos administrations (y compris territoriales) et, de façon plus générale, la croissance et l'emploi en France.

Les agents publics ont ressenti cinq grandes évolutions dans leur travail

Cinq évolutions conjointes ont modifié les conditions de travail des agents de la fonction publique d'Etat : la recherche d'une plus grande efficacité, l'accélération du rythme professionnel, une professionnalisation accrue, des missions plus complexes et réalisées avec davantage d'autonomie, et une pression plus forte des usagers, des autres services et des organisations avec lesquelles l'Etat interagit. L'informatique a permis ou accéléré ces cinq tendances.

D'une administration de moyens à une administration de résultats

Les agents ressentent une évolution de leur travail, orientée vers une **recherche croissante d'efficacité et d'efficacité**. Comme le note un agent interrogé, « *on passe d'une administration de moyens à une administration d'objectifs. Nos politiques peuvent être remises en cause si on n'atteint pas nos objectifs.* »

La gestion des **ressources humaines** prend une place de plus en plus importante dans l'administration : « *On se rend compte, certes un peu tardivement, que la RH permet d'ajouter de la qualité au travail et d'aboutir à une meilleure productivité. On est en train d'intégrer cette grande fonction dans l'administration. On est passés d'une gestion administrative à une GRH. On a pu voir les différentes réformes* ».

La **Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)** est aussi perçue comme s'inscrivant dans ce cadre : « *Avec la LOLF et les efforts de rationalisation des organisations administratives, nous avons beaucoup plus de pression sur le temps et beaucoup plus de tâches à effectuer* ».

L'accélération du rythme professionnel

Dans la description de l'évolution de leur métier, les agents mettent l'accent sur **l'urgence, le raccourcissement des délais ou l'accélération des échanges hiérarchiques** : « *On travaille toujours un peu dans l'urgence, car on a l'information assez rapidement. On n'a pas le temps de lire, de digérer* ». Les outils informatiques, internet et les messageries électroniques ont en effet accéléré la circulation d'information.

80% des agents estiment qu'ils ont plus de pression sur le temps : « *On a l'impression d'être plus pressé d'avoir de l'information. On doit faire face aux départs non remplacés, aux délais plus courts et aux obligations de résultats* ».

Les catégories A ressentent davantage ce « stress » : « *En fait, la majeure partie de la pression s'est portée sur l'encadrement. Le temps des agents n'a pas vraiment changé par contre pour les cadres c'est de plus en plus dur. On nous demande de respecter les horaires réglementaires mais on a de plus en plus de boulot.* »

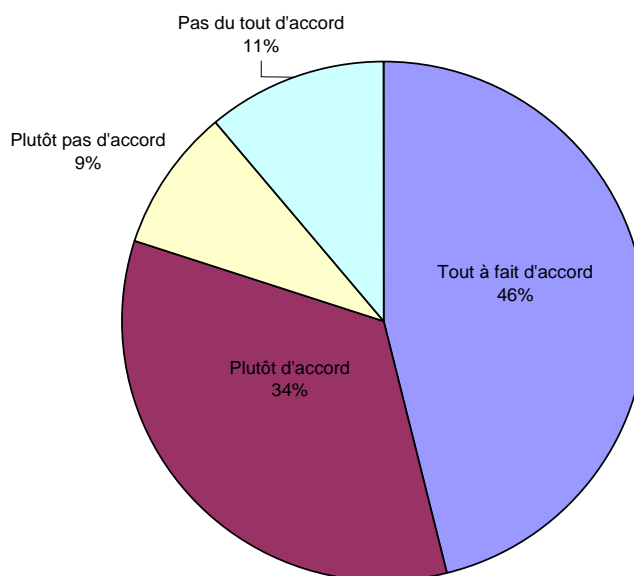
90% estiment avoir plus de tâches. Les cadres disent par exemple avoir « *beaucoup de contrôle, de management, d'analyse, beaucoup de prévision* » : « *Déjà chez nous, il n'y a presque plus de secrétaires et nous sommes amenés à réaliser l'ensemble des tâches, donc autant dire que [l'informatique] nous facilite la tâche* ».

L'informatique est l'un des facteurs de création de nouvelles tâches : « *Il faut s'adapter à des nouvelles technologies qui arrivent et qui se pérennisent. Par exemple, les SMS que l'on utilisait avant à titre personnel et que maintenant on utilise à titre professionnel.* »

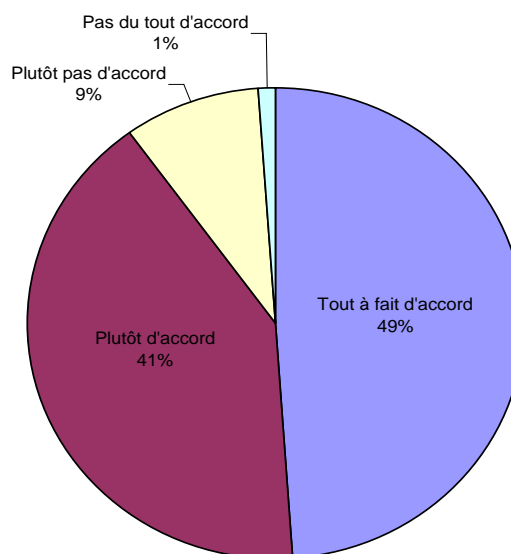
Notons que l'informatique est souvent présentée comme un tout, sans distinction par exemple des applications « métier » vis-à-vis des applications de nature bureautique, comme un traitement de texte, un tableur ou même la messagerie.

Face à cette pression sur les missions, les agents ressentent le fait que « ***l'exigence en terme de réactivité est plus grande qu'avant*** ». Ils ont plutôt des jugements positifs sur cette évolution : « *Je trouve toutefois que ce lien direct entre l'administration et le cabinet par exemple est un vrai progrès, ça évite de prendre dix jours pour valider quelque chose qui peut l'être en une demi-journée.* » Cette accélération du rythme professionnel semble en effet apporter des avantages, notamment dans l'enrichissement des missions à réaliser : « *comme on travaille sur Internet, il faut tout, tout de suite. Je vis au quotidien les deux aspects : l'aspect positif, progrès, enrichissement, et sa contrepartie* ».

Par rapport au passé, vous avez plus de pression sur le temps



Par rapport au passé, vous avez plus de tâches à effectuer



Les agents accueillent alors **favorablement tout ce qui peut leur faire gagner du temps** : « *C'est bien les réunions, mais souvent on s'aperçoit a posteriori que ce qui a été dit aurait pu l'être par mail ou en intranet.* »

Les pannes informatiques sont vécues alors comme des épisodes douloureux, car elles déconnectent du rythme : « *Je suis dépendant de l'informatique à tel point que lorsque le système est en rade [...], nous ne pouvons plus travailler.* » « *Dans mon métier perdre une matinée pour une panne informatique c'est très gênant, voire impardonnable.* » « *Aujourd'hui on ne peut plus justifier de ne pas avoir d'informatique pendant 1 ou 2 jours.* »

Même si de telles pannes restent rares, le travail à mener dans la **sécurisation et la stabilisation des systèmes** est donc perçu comme un enjeu essentiel par les agents.

La « professionnalisation » des missions

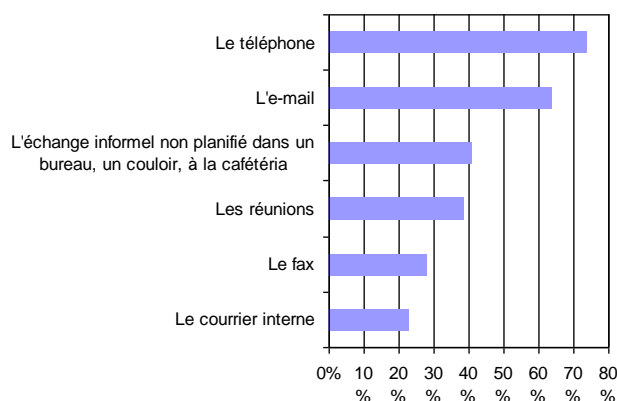
L'accent mis sur les résultats et l'accélération du rythme de travail ont conduit les agents à « professionnaliser » la façon de remplir leurs missions et de communiquer avec leurs collègues.

Les **échanges entre les différentes structures** sont facilités, ce qui permet de mieux transmettre les dossiers et rendre compte des réalisations : « *A mon niveau, je le redis, ça concerne surtout les transmissions de dossiers qui sont plus rapides et plus faciles notamment avec les instances locales ou nationales.* »

L'informatique apporte un « **effet trace** », qui permet de prouver la transmission des ordres ou de créer facilement des outils de suivi des dossiers. Les agents se servent donc de ces outils pour se responsabiliser mutuellement : « *avant, on téléphonait et souvent la communication était oubliée ou le document égaré, maintenant au moins on peut attester que le document est parti.* » Les outils informatiques permettent de suivre son temps de travail ou le niveau d'avancement de ses missions : « *Je dispose aussi du logiciel Temptation parce que nous pointons et que ce logiciel gère donc cela ainsi que les vacances et les RTT.* »

Les liens humains sont de même plus formels et structurés. Pour échanger entre agents, l'e-mail est choisi dans 64% des cas contre 74% pour le téléphone et 41% pour les échanges informels.

Quels sont les trois principaux canaux de communication que vous utilisez pour collaborer/communiquer avec vos collègues ?

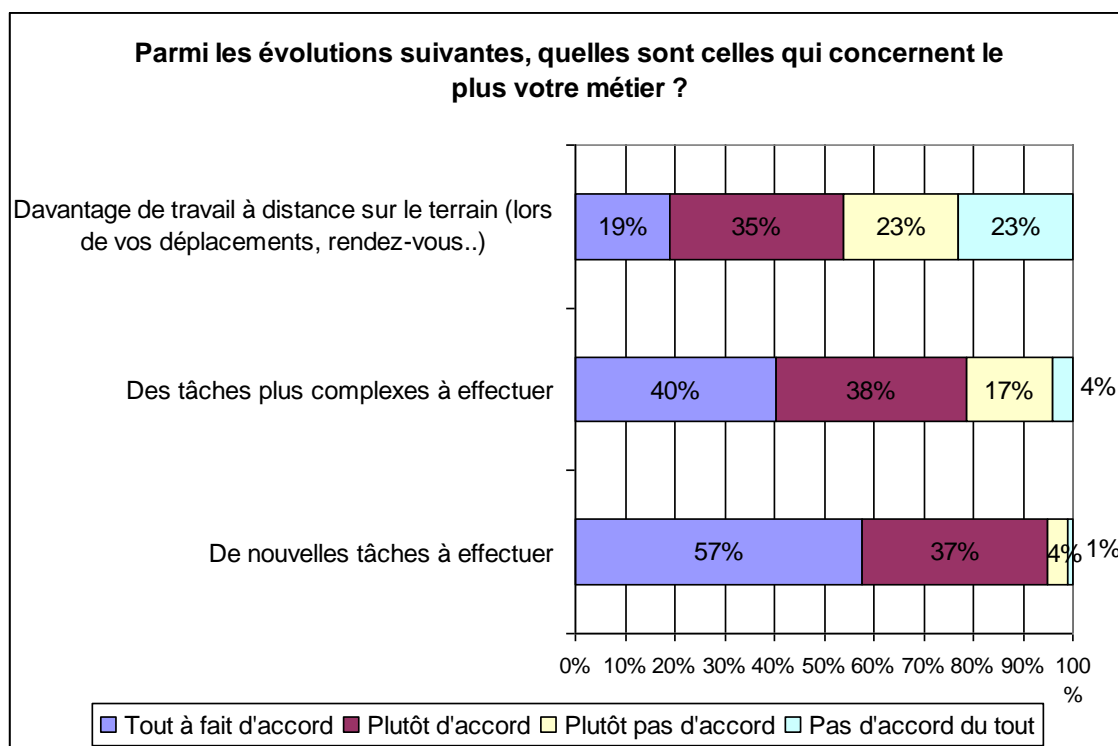


Certains ont peur de perdre le contact humain apporté par le téléphone ou les réunions, car la messagerie, même utilisée dans un esprit de convivialité, ne permettrait pas de créer la même relation : « *Je trouve également que la multiplication des boîtes mail et donc des contacts par messagerie est en train de casser les rapports humains mais je dis certainement ça parce que ça fait longtemps que je travaille et que j'ai connu d'autres habitudes* ».

Mais de nombreux agents soulignent in fine les **gains de productivité et de performance qu'ils ont réalisés** : « *Je trouve que j'ai gagné en productivité parce que je suis plus autonome et surtout parce que les services que je chapote en province peuvent communiquer avec moi d'une manière beaucoup plus efficace* ». En effet, l'accès à l'information « *nous rend quand même plus autonomes et performants* ».

Une évolution du contenu des missions : vers une plus grande autonomie

90% des agents estiment avoir de nouvelles missions à effectuer. Ces nouvelles missions nécessitent davantage de travail à distance sur le terrain (54% des agents) ou chez soi (22%).



Beaucoup d'agents notent que « *l'informatisation a carrément changé notre façon de travailler* ».

Cette évolution peut être considérée comme positive. **Les missions à réaliser seraient plus diverses et plus ouvertes** : « *Il y a vraiment eu des changements essentiels apportés par l'informatique, cela a tout changé et lui a donné un intérêt supplémentaire car il y a une plus grande ouverture* ».

Elles seraient aussi plus complexes, plus qualitatives. « *Le développement de l'informatique nous a changé la vie parce que nous ne travaillons plus du tout de la même façon maintenant. En ce qui concerne mon directeur, il est totalement indépendant maintenant, ce qui me permet de travailler à*

d'autres choses plus complexes et beaucoup plus intéressantes ». La dématérialisation simplifie en effet le travail administratif et allège les procédures ou le travail répétitif. « *L'utilisation massive du mail a aussi fait évoluer plus vite les différents aspects de notre travail, notamment parce que nous avons de moins en moins de dossiers papier, mais aussi parce qu'il nous est possible d'alléger largement les procédures et enfin parce que le mail permet une mutualisation des dossiers, ce qui est essentiel. Ce sont toutes les méthodes de notre travail qui ont changé et franchement, en ce qui me concerne, j'en suis très contente* ».

Grâce à l'informatique, les agents (les cadres notamment) peuvent travailler de manière **plus autonome** : « *nous pouvons travailler sans avoir à passer par le secrétariat, ce qui est beaucoup plus facile pour nous* ». Quel que soit leur jugement sur l'accélération du rythme et l'accroissement des tâches qu'ils ressentent, les agents estiment tous que leurs nouvelles missions sont **plus valorisantes** : « *ce qui me plaît aussi dans l'informatisation, c'est que je trouve que nous travaillons de manière plus autonome, en gérant nos dossiers de A à Z et c'est vraiment beaucoup plus valorisant.* »

L'informatisation **facilite aussi l'échange de données entre agents**, ce qui décroïsonne le travail et **valorise ainsi le rôle de chaque agent** qui peut suivre l'intégralité de ses dossiers. « *Cela a aussi considérablement changé l'organisation de notre travail, parce que l'outil informatique nous permet d'échanger des données ou même nos dossiers et donc de mieux coordonner notre travail.* »

Mais dans la répartition, certains **cadres** se plaignent d'avoir subi un **accroissement de tâches**, tandis que leurs subordonnés ont été dessaisis de missions que les cadres peuvent aujourd'hui accomplir seuls. L'informatique « *a concentré sur les cadres des travaux de toute nature, à savoir des travaux d'encadrement, mais aussi de secrétariat, et je ne suis pas certaine que cela soit très utile. L'apparition de l'informatique a permis à mon avis d'internaliser pas mal de tâches, mais aussi de créer des difficultés, notamment au niveau des secrétariats, puisque nos secrétaires ont eu l'impression – souvent vraie – d'être laissées pour compte* ».

En parallèle, le **métier de secrétaire a aussi évolué** : « *Notre métier a tellement changé que dans quelque temps, ils vont se passer de secrétaires. En effet, dans mon service et plus généralement dans notre direction, tous les cadres tapent leur courrier et leurs rapports tout seuls. Ce qui est très positif, c'est que cela nous permet de faire des choses plus intéressantes, notamment des recherches de documentation ou d'articles* ».

Cette évolution est **ambivalente**. Certains jugent que leur « *métier a largement gagné en profondeur, je fais beaucoup moins de travail de frappe et beaucoup plus de recherche ou de travaux plus intéressants* ». En conséquence, la personne s'implique « *davantage que lorsqu'il s'agissait de tâches répétitives, sans réflexion* ».

En revanche, la plus grande autonomie qu'ont les cadres grâce à l'informatique est parfois vue comme une privation d'activité par certaines secrétaires : « *avant lorsque je pouvais faire les courriers toute seule et que c'était relu. C'était un peu plus intéressant. C'est vrai qu'il y a tout le côté recherche d'information qui est intéressant et aussi gestion des mails non prioritaires mais je trouve cela globalement beaucoup moins intéressant. J'ai beaucoup moins de liberté d'action et de marge de manœuvre.* » Elles peuvent se sentir en outre moins impliquées sur les sujets traités par les cadres.

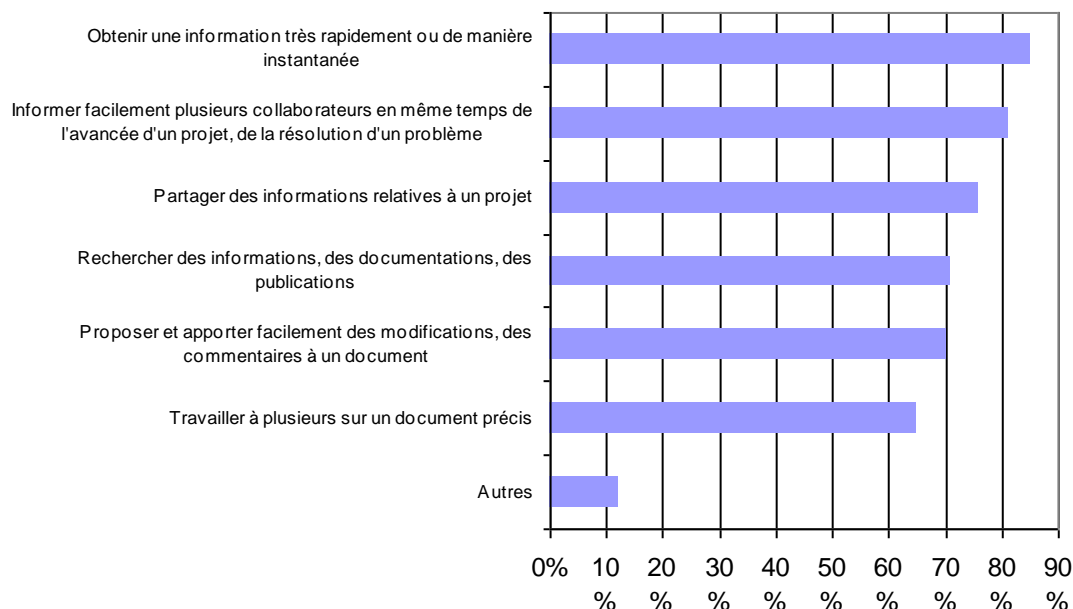
« Maintenant, les directeurs peuvent travailler pendant des mois sur un sujet sans que leurs assistantes soient au courant et je trouve cela un peu nul ».

Une pression croissante des usagers et des autres services ou organisations publiques et privées, générée par une circulation accrue de l'information

Les agents ressentent en fait **plus de pression de la part de leurs interlocuteurs habituels**, car la circulation de l'information s'est accrue : « Je n'ai pas l'impression que j'ai plus de contact avec l'extérieur contrairement à ce que j'avais pensé au début de l'informatisation. J'ai toujours les mêmes interlocuteurs à savoir mes antennes régionales, les institutions, l'ANPE, l'INSEE, les acteurs régionaux et puis c'est tout. Par contre je trouve que j'ai beaucoup plus souvent des nouvelles d'eux, parfois un peu trop... Depuis l'apparition des messageries, les gens vous envoient tout et n'importe quoi et puis ils doivent se dire que c'est à vous de faire le tri. Je trouve donc que l'apport de l'informatique est très nettement dégradé par cela. »

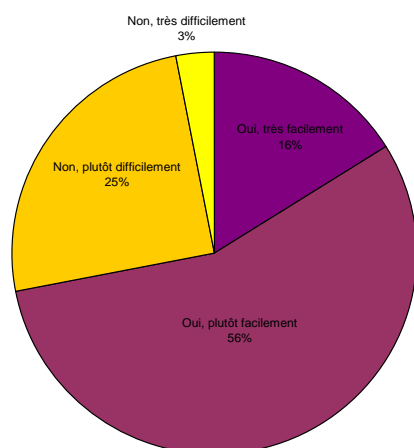
L'essentiel est d'obtenir une information très rapidement ou de partager des informations concernant un projet ou la résolution d'un problème.

De quels types d'échanges avez-vous besoin avec vos collègues des autres services ?

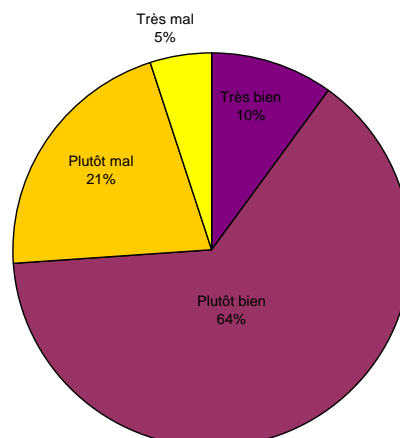


Le besoin de travailler en liaison avec les collègues semble accru : la quasi-totalité des agents (92%) déclare avoir besoin d'échanges d'informations avec des collègues d'autres services, dont la moitié au moins une fois par jour (48%). « On est dans un univers où l'échange d'informations est plus que régulier. Si je n'avais pas la messagerie je ne fonctionnerais plus ».

Au quotidien, accédez-vous facilement à toutes les informations dont vous avez besoin pour accomplir efficacement votre mission ?



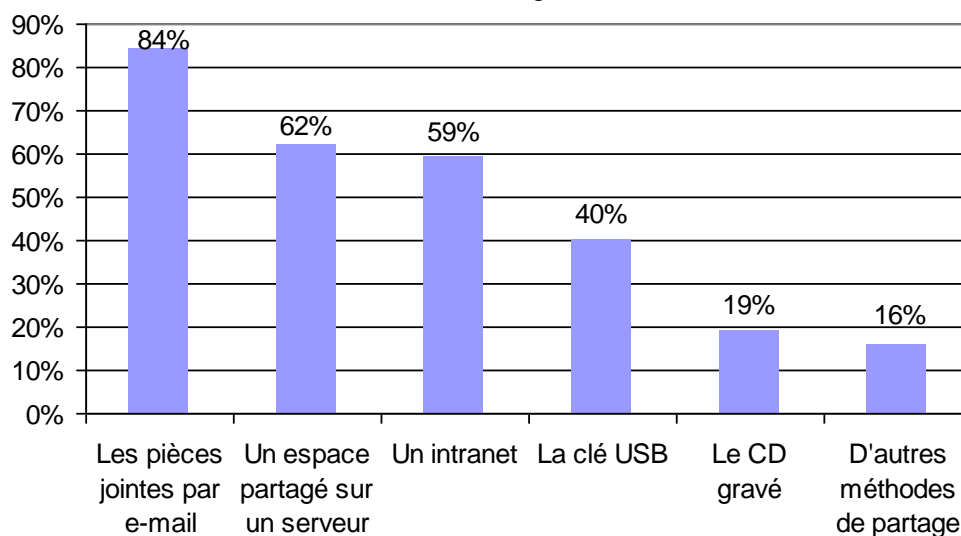
Au sein de votre service, diriez-vous que l'information circule...



Près des 3/4 des agents jugent avoir facilement accès aux informations dont ils ont besoin (72%) et estiment que l'information circule bien au sein de leur service (74%). Les liaisons entre différentes directions d'un même ministère et différents services sont plus fréquentes, et sont aussi simplifiées. « *Il est plus facile d'avoir les documents ou les informations qu'on recherche auprès d'autres directions ou dans des services en province, parce qu'il suffit de demander par mail et en plus, on a une preuve écrite* ». De même, « *la communication entre les services est extrêmement rapide, horizontalement et verticalement* ». Ainsi, deux agents sur 3 estiment que l'information circule bien entre services à l'intérieur de leur ministère et qu'il existe une plus grande collaboration entre services.

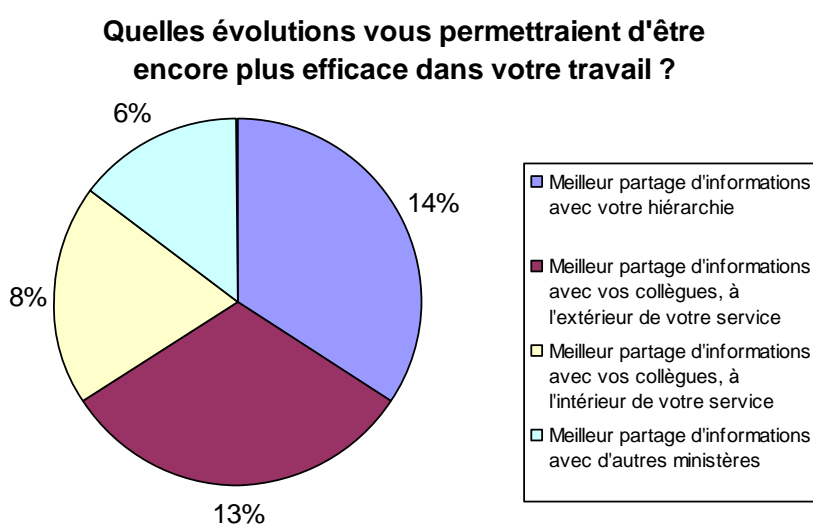
Internet et le multimédia sont « *devenus des outils quotidiens de travail* », en même temps que « *l'usage massif de la messagerie* » s'est imposé. Les procédures au sein de l'administration ont ainsi été fortement dématérialisées : « *la messagerie intranet ou Outlook ont totalement remplacé les notes de service et les validations papier* ». La pièce jointe par mail est de loin le principal outil de partage de documents (84%).

Quelle(s) méthode(s) utilisez-vous pour partager des documents avec vos collègues ?



Les agents voient de nombreux avantages dans cet accroissement des échanges, car il est l'occasion de **faire circuler et de valoriser leur travail** : « *Pour le moment, seule notre direction a accès à nos données (...) ce qui rend notre travail superflu. On pourrait être beaucoup plus utiles si les réseaux fonctionnaient correctement* ». Il correspond aussi à une envie **de simplifier et d'améliorer le travail collectif** : « *Cela serait super que le même fichier puisse être consulté en même temps à Paris et à Marseille et que nous puissions travailler conjointement dessus. Parce que là, mes interlocuteurs m'envoient leur fichier, je le corrige, je leur renvoie, ils le recorrectent, ils me le renvoient et ça peut durer un certain temps.* »

Par ailleurs, le travail collaboratif apporte une valeur ajoutée au travail individuel des agents. Ces derniers estiment que **leur travail a « plus de pertinence », puisque la collaboration leur permet d'« avoir un esprit critique »**. « *On n'a pas forcément le recul pour voir les choses. C'est un regard extérieur. Cela permet d'améliorer et d'avoir une meilleure qualité de restitution* ».



Le développement de l'outil informatique induit en outre un **resserrement des liens entre l'administration et ses usagers**, les demandes étant traitées plus rapidement et de façon plus ciblée : « *Cela nous permet de prendre mieux en compte les demandes de nos usagers* ». L'administration peut ainsi communiquer avec une part croissante de la population qui utilise de plus en plus l'informatique : « *Maintenant que tous nos points d'accueil sont informatisés, les usagers peuvent venir se renseigner et faire avancer leurs recherches encore plus rapidement* ». Le développement de l'administration électronique est souvent vu par les agents comme un moyen de mieux informer l'utilisateur : « *On a aussi développé au niveau départemental un site internet sous SPIP. C'est ce qui est recommandé par les collectivités territoriales. On y met des informations locales qui apportent un plus aux usagers.* » L'utilisateur peut solliciter plus facilement les agents, sans se limiter aux guichets, ce qui signifie une augmentation de la charge de travail des agents ou une interruption de certains rythmes de travail.

Les échanges avec les **partenaires externes** sont aussi facilités : « *J'ai plus de contacts avec les autres services du ministère et même d'une manière générale avec l'extérieur. Nous nous échangeons des documents et des informations, le plus souvent par mail* ».

Face à ces évolutions, l'Etat a réussi une informatisation de masse, ce qui a pu frustrer une partie des agents

L'informatisation de l'Etat est un succès, puisque 89% des agents interrogés disent avoir un ordinateur au travail. Mais elle s'est faite par l'intermédiaire d'un processus de masse, qui a laissé subsister des disparités fortes (entre catégories d'âge, entre services, entre structures...). Ce processus a en outre frustré des agents, plus responsabilisés et autonomes, mais aussi plus demandeurs d'outils personnalisés.

L'informatisation de la fonction publique d'Etat est un succès

89% des agents interrogés ont accès à un ordinateur dans le cadre de leur travail. Ils sont globalement **satisfaits** du matériel informatique : « *Nous avons des ordinateurs qui sont raisonnablement vieux* ». « *Dans l'administration centrale, nous n'avons pas à nous plaindre parce que le parc d'ordinateurs n'est pas neuf, mais au moins il est compatible avec la plupart des utilisations courantes* ».

La **formation des agents est elle aussi jugée satisfaisante** : « *En termes de formation, nous avons ce qu'il nous faut* » ; « *nous avons de bonnes formations* ».

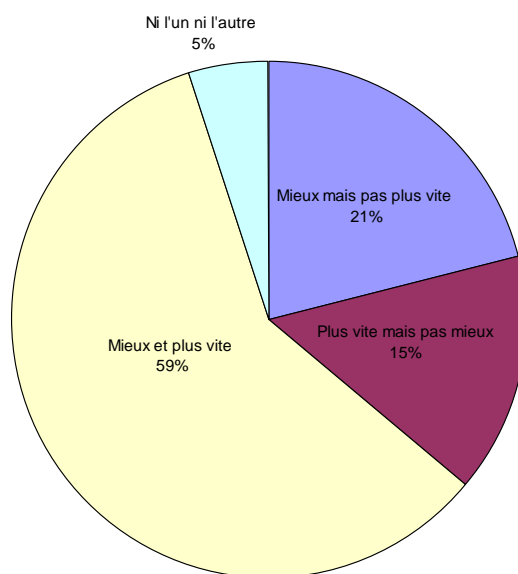
Il y a eu **quelques résistances – classiques –** au changement et à l'utilisation d'un ordinateur : « *Il y avait des agents totalement allergiques à l'informatique, certains estimant même que cela pourrait être mauvais pour leur santé. Il reste quelques irréductibles* ».

4 agents sur 5 (80%) considèrent que l'informatique permet de mieux travailler. 3 agents sur 4 (74%) considèrent que cela permet de travailler plus rapidement. Plus d'1 sur 2 (59%) considère que l'informatique permet de travailler mieux et plus rapidement¹.

Dans l'ensemble, les **données administratives sont plus accessibles pour les agents**, ce qui représente un gain de temps et constitue une source d'information essentielle : « *nous avons un accès immédiat à l'ensemble des éléments législatifs ou à des notes faites par nos collègues ou des choses comme ça* ». En effet, « *il est très important d'avoir accès aux données le plus rapidement possible mais aussi de pouvoir consulter des données plus anciennes* ».

¹ Selon le Baromètre Capgemini Consulting « Dirigeants et salariés face à l'informatique » réalisé en 2005, 70% des salariés du privé travaillent mieux et plus vite grâce à l'informatique.

L'informatique vous permet de travailler...

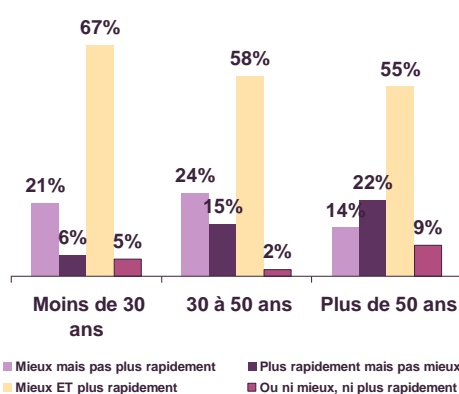


81% des agents considèrent la recherche d'une information numérique comme simple. « L'accès à Internet nous a permis de ne plus aller nous perdre dans des archives sombres où nous passions des heures à rechercher sur microfiches certains textes réglementaires [...] et cela nous permet de gagner un temps précieux ».

La persistance de disparités générationnelles

Bien que réussie, l'informatisation n'est pas exempte de limites et d'imperfections. La limite la plus criante est la persistance d'un décalage générationnel dans l'utilisation de l'outil informatique.

Jugement par âge à l'égard de l'outil informatique



Sans surprise, les jeunes sont perçus comme des moteurs d'avancées dans les questions informatiques : « Néanmoins ce qui me rassure c'est que les choses vont changer avec l'arrivée d'agents administratifs plus jeunes qui ont l'habitude d'utiliser les produits informatiques dans tous les domaines de leur travail. »

Le degré de familiarité des agents plus âgés avec l'outil informatique est souvent moins grand. « C'est sûr qu'il y a des difficultés pour les gens plus âgés ». « La plupart des cadres de plus de 40 ans en sont réduits à taper lamentablement à 2 doigts ».

Certains **agents plus âgés utilisent cependant l'argument générationnel pour critiquer l'excès d'informatique et nuancer son apport** : « Les bases de données c'est très bien, mais on peut aussi de temps en temps réfléchir par soi-même, ce n'est pas inutile et cela, on a un peu trop tendance à l'oublier ». Ils estiment que **l'essentiel réside dans l'atteinte des objectifs et non dans les moyens mis en œuvre pour y parvenir** : « A mon niveau, tant que le service fonctionne, c'est tout ce qu'on attend de moi, pas de savoir si j'écris avec une encre de couleur ». L'obsession de l'informatique serait donc une sorte de snobisme : « Il y a aussi chez certains le besoin de dire qu'ils ont du matériel dernier cri (..). C'est surtout chez les plus jeunes qu'on voit ça. »

Un décalage en fonction des niveaux hiérarchiques

Les agents ressentent une tension et une disparité entre niveaux hiérarchiques dans l'utilisation des technologies de l'information.

L'outil informatique est quelquefois encore vu comme l'apanage des **secrétariats**. Quelques **cadres** estiment que le travail informatique revient aux secrétaires, plus familières de ce support : « ce sont leurs secrétaires qui ouvrent leurs boîtes mail ». « La maîtrise de l'informatique est normale dans les postes des agents B particulièrement, mais en ce qui concerne les agents A et A+ dont je fais partie, ce n'est absolument pas un critère ». « Je n'attends pas d'un cadre qu'il sache parfaitement se servir d'un ordinateur mais plutôt qu'il réponde à ses missions, après si en plus il maîtrise l'outil informatique, tant mieux ».

Les secrétariats sont souvent mieux équipés en informatique. « Les secrétariats ont plus de chance que nous. Par exemple, pour que je puisse avoir PowerPoint, enfin un PowerPoint relativement moderne, ma secrétaire a dû me faire une copie depuis son ordinateur ».

Toutefois, **le travail des secrétaires et subordonnés dépend largement de l'utilisation que font leurs « patrons » de l'informatique, notamment en fonction de leur savoir-faire**. « L'évolution de notre travail, par rapport à l'utilisation de l'informatique, dépend beaucoup de nos patrons. Il y en a qui sont totalement autonomes et d'autres pour qui ce n'est pas le cas. C'est donc très variable ».

Le « patron » peut « inciter » à l'utilisation d'outils : « C'est très rare que j'aie recours à l'archivage central, ou alors sur une demande particulière de mon patron ».

Il peut aussi laisser de côté l'informatique dans l'organisation de son équipe, en fonction de son style de travail : « Je n'ai pas non plus un patron très exigeant en termes d'infographie ou tout ce genre de choses. Il préfère quelque chose de basique et qui soit lisible, et à la limite simple à transformer en cas de nécessité, à un document très élaboré où le moindre changement implique des heures pour retravailler la composition. » « Mon patron a pris la bonne ou plutôt très mauvaise habitude de tout taper au kilomètre et après il me passe les documents pour que je fasse toute la mise en page, parce que paraît-il, il ne sait pas faire et il n'en a pas le temps. Il sait le faire en réalité, mais comme il ne prend pas

le temps de s'y habituer, c'est vrai que cela lui prend pas mal de temps et comme il a vraiment beaucoup à faire, je récupère. »

Or, si l'adoption des outils informatiques dépend du dirigeant, celui-ci ne montre pas toujours l'exemple : *« Ce qui est casse-pied, c'est que plus on monte dans la hiérarchie de l'administration centrale, plus ils vieillissent et plus il faut leur apporter une documentation sur tirage papier. En effet, parmi nos grands chefs il y en a pas mal qui n'utilisent jamais leurs ordinateurs et veulent encore tout avoir sur papier. »*

Les disparités dans l'utilisation de l'informatique peuvent résulter d'un certain **écrasement de la hiérarchie** administrative. *« Toutes les règles hiérarchiques qui existaient auparavant sont en train de dépérir ».*

En effet, ce nouveau mode d'organisation, orienté sur le partage et la circulation de l'information, entraîne un certain **décloisonnement des structures et des hiérarchies, et des hésitations entre hiérarchie et transversalité**. Les agents ressentent ainsi un affaiblissement de l'encadrement intermédiaire : *« Cela permet aussi de modifier les choses plus rapidement, notamment en faisant valider par le cabinet ou par les directeurs en temps réel. »*

Les compétences informatiques donnent de la confiance : *« les cadres sont un peu handicapés »*. Les tâches sont plus qualitatives pour les « exécutants ». La messagerie électronique permet de resserrer les liens entre tous les agents, qu'ils soient de catégorie A, B ou C : les échanges peuvent se faire entre subordonnés sans passer par le chef de service ou de bureau, d'où une accélération de la circulation de l'information. Un agent de catégorie B souligne qu'il peut facilement joindre un chef de service, grâce à la messagerie : *« l'utilisation des courriers électroniques permet de gommer un peu les différences de hiérarchie. En effet, avant pour nous il était parfois compliqué de pouvoir joindre les chefs de service, ce qui est aujourd'hui possible et très pratique ».*

D'où un réagencement des rapports de force au sein de la fonction publique d'Etat, qui ne dépendent plus seulement de la position hiérarchique des agents. *« Ce qui arrive maintenant, ce sont des rapports de force. Plus vous êtes en réseau, plus vous êtes fort ».*

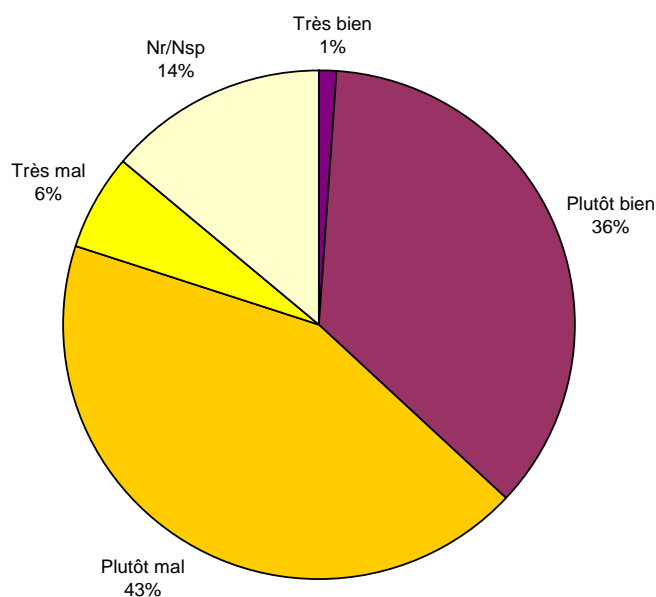
Certains agents appellent de leurs vœux une réorganisation du travail qui ne réserve plus l'exercice des compétences informatiques aux seuls agents du service informatique et aux secrétaires. *« On informatise tout mais on fait de nos agents des utilisateurs mono tâche de leur ordinateur et ça c'est vraiment un problème. Il faudrait aussi laisser plus de marge de manœuvre à chaque agent dans l'utilisation de son PC pour qu'il puisse enfin se prendre en main et traiter plus globalement ses dossiers ».*

Enfin, l'organisation du travail n'est encore pas en adéquation totale avec les bénéfices procurés par l'informatisation. Ainsi, les réunions sont encore trop fréquentes aux yeux de quelques-uns. *« C'est bien les réunions, mais souvent on s'aperçoit a posteriori que ce qui a été dit aurait pu l'être par mail ou en intranet ».* *« On n'en est pas encore à éviter des réunions parce que ça pourrait être réglé par mail ou par le réseau, mais ça avance. Le fonctionnaire a encore besoin de beaucoup se rencontrer pour débattre des heures durant, mais je suis certain qu'avec le développement de l'informatique cela va un peu passer ».*

Des disparités entre structures centrales et déconcentrées

Le **dialogue entre ministères ne semble encore que peu développé**. Il est en tout cas rarement évoqué. La moitié des agents considèrent que l'information circule mal entre ministères.

Avec les autres ministères, diriez-vous que l'information circule...



« Le seul ministère avec qui nous avons des relations, c'est Bercy parce que nous y sommes obligés. Avec les autres, aucun échange ».

L'information circule « *plutôt mal* » avec les autres ministères, car il y aurait « *des logiques politiques et une tradition de rivalité* ».

Le problème réside principalement dans l'incompatibilité des logiciels : « *La grande mode c'est de surtout ne jamais avoir des logiciels compatibles entre ministères* ».

La **coordination** entre les différentes structures de la fonction publique d'Etat est pourtant jugée nécessaire par les agents, qui souhaitent ainsi plus de partage d'informations avec leur direction (14% des agents considèrent que c'est une priorité), mais aussi entre services (13%), à l'intérieur du service (8%) ou entre ministères (6%). « *Ce que j'aimerais, c'est qu'il y ait plus d'interactivité entre les différentes directions du ministère et en direction des services en province, parce qu'on s'aperçoit qu'on manque plein d'informations et que la documentation que nous transmettons est parfois incomplète de ce fait* ».

Le problème principal concerne la liaison entre administration centrale et services déconcentrés et notamment le décalage entre les fonctions centrales, mieux équipées, et les fonctions déconcentrées. « *Le problème, c'est que leurs outils changent tout le temps au niveau local et que nous, à Paris, nous*

sommes souvent un peu largués ». « Le problème en fait c'est que nous n'utilisons pas, nous, les mêmes logiciels qu'eux ».

Les fonctions déconcentrées ressentent plus que les fonctions centrales une évolution de leur métier. Notamment, la majorité des agents travaillant dans des services déconcentrés évoquent le fait qu'ils ont :

- De nouvelles tâches à effectuer (60% en province, contre 31% à Paris) ;
- Plus de tâches à effectuer (51% contre 32%) ;
- Plus de pression (50% contre 20%).

Ceci peut s'expliquer par une plus grande pression de l'utilisateur et par la concurrence des collectivités territoriales. **En revanche, les membres d'administration centrale évoquent davantage de travail à distance, sur le terrain (28% vs 15%).**

Les attentes des fonctionnaires pour améliorer leur efficacité sont différentes : les agents de services déconcentrés réclament d'abord des agents supplémentaires (31%), puis un meilleur partage d'information avec la hiérarchie (18%). En revanche, les agents d'administration centrale réclament eux d'abord des outils informatiques (34%), puis de la formation (18%).

Les services déconcentrés se sentent moins bien équipés : 97% des fonctionnaires d'administration centrale ont accès à un ordinateur dans le cadre de leur travail, contre 88% des déconcentrés. De même, un tiers des agents des fonctions déconcentrées jugent qu'ils ont difficilement accès aux informations dont ils ont besoin (vs 23% en central). Ainsi, un responsable informatique local note que *« l'une des difficultés que nous rencontrons encore concerne les services déconcentrés et extérieurs puisqu'il ne nous est pas possible de faire la même chose pour eux, alors que cela pourrait bien souvent leur être très utile. »*

En outre, la **communication est parfois difficile entre administration centrale, services déconcentrés et services locaux**, d'autant plus depuis l'acte II de la décentralisation. Il a transféré certaines compétences aux collectivités territoriales, qui mettent alors en place leurs logiciels propres, auxquels l'administration centrale n'a souvent pas accès. *« Il n'y a pas de suivi concernant les échanges de compétences ». « Ca serait tout de même mieux si nous avions tous les mêmes systèmes, notamment entre Paris et la province ».*

De nombreux interviewés soulignent que les différences de dotation informatique mais aussi le manque de mise en commun des données peuvent être dommageables pour les usagers, puisque les dossiers risquent de ne pas être traités de la même façon. *« Nous avons souhaité pouvoir disposer d'un système centralisé au niveau de la région mais il semble que ce n'est pas possible. C'est d'autant plus curieux que par exemple les dossiers des bénéficiaires sont sur informatique. Ils sont donc sauvegardés au niveau des départements mais ils ne sont pas archivés par méthode informatique, enfin pas que je sache. [...] avec cette technique qui n'en est pas une, il arrive qu'on donne des réponses différentes pour des cas à peu près semblables et je trouve cela très injuste. »*

L'informatisation de masse frustre de nombreux agents publics

Les agents cherchent souvent des méthodes pour faciliter ou améliorer leur travail. Ainsi, pour améliorer encore la performance, les outils informatiques sont cités en deuxième position (14%) après l'embauche d'agents (29%).

Beaucoup avouent ou laissent échapper le rêve du logiciel parfait : *« J'espère que je n'attends pas un peu trop d'Alexandrie, mais je crois vraiment que cela va changer notre quotidien »*. Ce logiciel idéalisé est souvent attendu, voire fantasmé, pendant plusieurs années, et la déception peut être forte lorsqu'il ne répond pas aux attentes. Les agents n'hésitent pas à exprimer leur rancœur et leur frustration à l'égard de logiciels mal conçus : *« ce logiciel c'est n'importe quoi la conception est mauvaise, elle a été faite par des débutants en informatique et surtout par des gens qui ne connaissent absolument rien aux finances publiques. »*

Les agents ont l'impression que leurs idées pour améliorer le travail ne sont pas assez prises en compte, et l'expriment sur plusieurs modes :

- On ne nous écoute pas : *« ça serait tout de même mieux, mais il paraît que pour le moment ça n'est pas possible. Je trouve que c'est un manque de volonté parce que je suis sûr que ça existe un tel logiciel et surtout quel gain de temps. »*
- Je n'ai pas droit à : *« la formation est surtout donnée en priorité aux catégories B, j'ai comme l'impression. Nous, on nous considère quand même toujours un peu comme les dernières roues du carrosse et on a parfois le sentiment que l'administration n'a pas l'intention d'investir sur nous. »*
- Rien n'est jamais possible : *« pour en revenir à l'informatique en général, personnellement c'est plus souvent source de déceptions parce que rien ne me semble jamais possible. »*

La critique globale serait un excès de focalisation sur le système et les « processus » plus que sur les usages véritables des agents : *« Ce qui m'énerve c'est qu'on nous donne des programmes qui devraient faciliter le travail et optimiser les résultats, c'est tout de même important ce qui concerne les dépenses de l'Etat et qu'au final tout fonctionne beaucoup moins bien. »*

Dans tous les ministères, le « système » est représenté en partie par le Service informatique, qui apparaît alors comme un bouc émissaire : *« il y a un problème récurrent entre ceux qui s'y connaissent un peu et le service informatique. »* Celui-ci suscite cependant de nombreuses attentes. Les agents attendent *« quelqu'un qui soit capable de comprendre mon métier et qui puisse parler aux informaticiens »*, ou un informaticien capable de faire le lien entre les besoins de l'agent, la rédaction cahier des charges et la conception du logiciel.

L'équipement matériel et logiciel est une sorte d'indicateur statutaire. Certains agents peuvent avouer leur déception lorsqu'ils n'ont pas eu la formation qu'ils avaient demandée. Certains dénoncent ceux qui veulent avoir du matériel pour *« prouver ainsi qu'ils sont importants »*. D'autres avouent leur honte par rapport aux intervenants extérieurs si le matériel est jugé trop vétuste. Enfin, nombreux sont ceux qui avouent avec fierté ne pas être filtrés sur internet ou avoir *« une imprimante rien que pour moi et pour mon patron »*.

Une volonté exprimée par l'agent d'être placé au cœur de la modernisation de l'Etat

La quasi-totalité des agents s'est aujourd'hui adaptée à l'informatique. Entre des processus de masse et leurs besoins individuels, ils déploient un « système D » dans leur utilisation des outils informatiques. Mieux équipés à la maison que la moyenne des Français, une partie d'entre eux utilise les outils professionnels à la maison, et réclame ainsi une certaine flexibilité de leur emploi du temps. De même, en termes de formation, les agents, bien formés sur les applications classiques, réclament aujourd'hui des programmes plus individualisés.

85% des agents se sont adaptés à l'informatique, et plus de la moitié d'entre eux utilisent volontiers cet outil

Une typologie des agents peut être réalisée, en fonction de leur adoption des technologies informatiques.

Les « anticipateurs » (15%) réclament des outils et souhaitent participer à leur conception.

Ces agents sont d'accords avec l'assertion « de nouveaux outils permettraient d'être plus efficace ». Ce sont principalement des jeunes (29% de moins de 30 ans), des Parisiens (58%), mais aussi des catégories C (18%, contre 6% de A). Ces agents disent beaucoup « je demande » ou ont recours au « système D » s'ils n'obtiennent pas les outils qu'ils réclament. C'est chez eux que l'on retrouve le plus des rêves de logiciels parfaits.

Les anticipateurs sont en perpétuelle demande et cherchent à moderniser l'utilisation de l'outil informatique. Ils sont impatients et ressentent une certaine frustration lorsque leurs besoins ne sont pas satisfaits.

« J'avais demandé un logiciel de mise en page, parce que je trouvais idiot pour des choses simples, comme des invitations ou des plaquettes simples, de passer par une agence extérieure, j'attends toujours ».

« Si les choses pouvaient aller plus vite lorsque nous demandons des logiciels, ça nous arrangerait beaucoup. En effet, il y a un double problème lorsqu'on souhaite implanter un nouveau logiciel : d'une part, les gens de l'informatique passent des mois à chercher si cela ne risque pas d'endommager l'architecture informatique du ministère, et une fois qu'ils ont découvert que cela ne posait pas de problème, il faut environ six mois pour les obtenir ».

L'utilisation de l'informatique permet souvent de « valoriser un sujet ». « C'est une façon de donner un produit concret, physique à ce que je fais. J'ai besoin de cette production concrète qui donne une satisfaction de l'ego ».

« En ce moment, nous attendons avec impatience, depuis plus de 6 mois, le logiciel Stata qui est utilisé dans toute l'Europe pour des services tels que le nôtre et que nous n'avons toujours pas. C'est vrai que là il y a un vrai problème, mais clairement lié au fonctionnement de l'administration. On sait qu'on finira par l'obtenir ce logiciel, mais quel manque de réactivité, et donc quelle perte de temps pour nous ».

Les agents anticipateurs sont parfois eux-mêmes à l'origine d'initiatives visant à améliorer leurs conditions de travail.

« Sinon on s'échange aussi pas mal de CD gravés et parfois je fais circuler des clefs USB pour récolter certaines infos rapidement ».

« On commence à faire pas mal de e-learning, pour éviter aux agents de se déplacer et pour pouvoir s'entraîner chez eux », responsable de formation.

Par ailleurs, ces agents souhaitent être associés à la mise en place de logiciels qu'ils utiliseront au quotidien. Ils estiment que leur métier n'est pas suffisamment pris en compte.

« Pour ACCORD-LOLF, je n'ai pas été consulté, et d'ailleurs, j'ai assez râlé. J'ai demandé à être associé pour CHORUS ».

Les « adaptés optimistes » (40%) voient dans l'ordinateur un moyen d'améliorer leurs conditions de travail, mais ont parfois tendance à sur-utiliser les outils.

Ils sont d'accord avec l'idée que l'informatique améliore les conditions de travail. Leur comportement positif peut entraîner des usages collectifs abusifs : « ce fichu Outlook va finir par hanter mes nuits, il serait bon que mes collègues apprennent à modérer leurs envois de mails ».

Les relations étant facilitées, elles sont en effet parfois multipliées à l'excès. « Ce qui pose problème c'est qu'on multiplie les occasions de validation et que ça peut parfois nous faire perdre du temps ».

La messagerie électronique est la principale source d'effets pervers.

« Je reçois 200 à 300 mails par jour, il faut donc faire des coupes sombres ».

« Cette inflation de mails est peut-être due au fait qu'il est plus rapide d'envoyer un mail qu'un courrier et que les gens hésitent donc de moins en moins à communiquer ».

« La gestion des messages est très lourde ».

L'informatique peut donc être victime de son succès.

« Beaucoup maintenant tombent dans le travers du tout informatique, tant et si bien que tout ce qui ne peut entrer dans un tableur est laissé de côté comme une donnée insignifiante ».

« Et encore je ne parle pas de ceux qui passaient leur temps à téléphoner pour un oui ou pour un non, et qui maintenant font la même chose avec les mails. Il m'est même arrivé de recevoir des mails me demandant si j'avais bien reçu le précédent mail. Il faut arrêter le délire ».

« Maintenant que nous avons presque tous accès aux messageries, l'administration est devenue accro. Tout se passe par Outlook, la moindre réunion de service est organisée par Internet et là où il suffisait avant de trois coups de fil, il faut maintenant dix mails ».

Les « adaptés sceptiques » (30%) restent méfiants.

Ces agents sont les plus enclins à l'empilement des pratiques, au « doublonnage » : par souci de sécurité, l'agent utilise l'application papier et la méthode qu'il employait jusque là, ce qui peut avoir des conséquences en terme de temps de travail. *« En ce qui concerne ma direction, nous avons donc décidé de doubler tous les comptes par des tableaux Excel mais aussi de revenir au bon vieux système des cahiers de compte et crayons de papier »*

La plupart des agents ne mesurent pas pleinement les effets de l'informatique dans les conditions et les méthodes de travail.

« Ca n'a pas changé mon métier à proprement parler mais ça a largement facilité les contacts et le traitement des dossiers ».

« Je n'ai pas l'impression d'un changement à proprement parler mais l'informatique nous facilite la vie, ça c'est certain ».

Les « réticents » (5%) estiment que l'informatique n'apporte rien :

Répartis également sur toutes les catégories, mais plutôt un peu plus âgés (9% de plus de 50 ans), ils s'opposent à une utilisation de l'informatique pour plusieurs raisons :

- Le blocage par manque d'envie : pourquoi changer ce qui fonctionne globalement ?
- Le blocage par manque de temps : *« Pour les cadres il y a aussi un blocage qui est principalement dû au fait que nous avons encore presque tous un secrétariat donc c'est tellement plus facile de ne pas s'impliquer » ;*
- Le blocage par principe : *« C'est un moyen qui a encore du mal à entrer dans les mœurs de l'administration j'ai l'impression ».*

Les « exclus » (10%) n'ont pas accès à l'informatique.

Une part des agents qui n'a pas d'ordinateur au travail (11%), pas d'extranet (6%), pas d'ordinateur à domicile (25%). Ce sont principalement des agents de catégorie C, âgés, et en administration déconcentrée.

« Ca facilite et ça améliore la circulation de l'information à condition de ne pas laisser trop de gens sur le carreau, soit parce qu'ils ne savent pas s'en servir soit parce qu'ils ne sont pas toute la journée devant leur PC, comme les gens du courrier par exemple ».

Au sein de la fonction publique d'Etat, les accès Internet sont parfois restreints, principalement pour les agents des catégories B et C.

« En ce qui me concerne, je ne suis pas filtré mais l'ensemble du personnel hors cadre l'est et ils vont faire leurs consultations sur des postes spécialement prévus à cet effet lorsqu'ils doivent sortir du cadre administratif, mais c'est quand même rare ».

« La seule chose qui semble en ennuyer certains, c'est que les accès Internet sont de plus en plus restreints, notamment parce que nous nous sommes aperçus que certains allaient beaucoup sur des sites qui n'avaient rien à voir avec le ministère du Travail ou nos partenaires ».

Une tendance lourde : la demande d'individualisation et le « système D »

Les agents publics, confrontés à une demande croissante de résultats, à l'accélération de leur rythme professionnel, à l'évolution et à la professionnalisation de leurs missions ainsi qu'à la pression de leur entourage, cherchent à améliorer leurs méthodes de travail pour être plus efficaces.

Puisque le résultat le demande, ils ont recours à une plus grande flexibilité : *« En ce qui me concerne, je fais mon temps de présence obligatoire au bureau ce qui ne m'empêche pas de basculer mon téléphone professionnel sur mon portable lorsque je le quitte le soir ou de regarder quotidiennement ma messagerie même pendant mes congés. »* Ainsi, par exemple, 22% des agents estiment qu'ils ont plus de travail à distance chez eux (le soir et le week-end).

Mais de nombreux agents ont l'impression que cette évolution n'est pas suffisamment prise en compte dans l'organisation du travail.

En particulier, l'outil informatique (Internet principalement) permet aux cadres de travailler à domicile, mais l'administration semble n'avoir pas encore tout à fait adapté son organisation à cette nouvelle possibilité. *« Le problème que nous avons en ce moment dans l'administration, c'est que tout le monde n'est pas sur le même critère temps ».*

De nombreux agents prônent alors un « donnant-donnant » : une flexibilité accrue dans leur travail en échange d'une moins grande rigidité de la part du « système » : *« Je suis dans un service où on pointe toujours mais j'ai exigé de pouvoir avoir accès à ma messagerie de bureau depuis mon domicile, ce qui fait que je travaille aussi de chez moi ou pendant mes vacances sur mon ordinateur portable personnel. Il se trouve que cela ne me gêne pas, mais dans ces conditions, je comprends pas bien pourquoi je devrais continuer de pointer ».*

« Ce que j'attends dans l'avenir, c'est un développement encore plus important de l'Internet mais aussi que l'administration prenne plus en compte les nouvelles façons de travailler et laisse un peu plus ses agents gérer leur présence comme ils en ont besoin. »

Ces demandes d'outils et de conditions de travail plus flexibles sont parfois rejetées, ce qui génère de la frustration : *« J'ai demandé à pouvoir disposer des clefs pour pouvoir regarder mes mails de chez moi*

mais ce n'est pas accepté. » « Ca fait environ quatre ans que je demande un portable mais ce n'est pas possible car c'est encore considéré comme un gadget et c'est vraiment dommage ».

La question de la sécurisation des données administratives est essentielle. Dans la majorité des cas, les agents publics n'ont pas accès à l'intranet de leur administration depuis l'extérieur, pour des soucis de sécurité. Par conséquent, ils ne peuvent pas accéder à leurs dossiers en dehors des heures de présence au bureau.

« Chez moi, [...] je ne peux pas avoir accès à ma boîte mail parce que [mon ordinateur] n'est pas sécurisé comme ceux du ministère, or franchement quand je suis absent pour une formation ou des vacances, cela me permettrait d'avoir un contact quotidien avec le bureau et d'éviter que des dossiers soient bloqués comme c'est le cas actuellement ».

Ils développent ainsi un « système D », afin d'adapter au mieux l'organisation du travail à leurs besoins : *« C'est le système D, nous nous passons les postes de travail quand quelqu'un a besoin de faire une recherche. » « Mon mari est dans la Police et franchement lorsque je vois qu'il doit amener parfois au boulot le matériel que nous avons à la maison parce qu'ils n'ont pas de moyens, je me dis qu'au ministère du Travail nous sommes plutôt bien lotis. »*

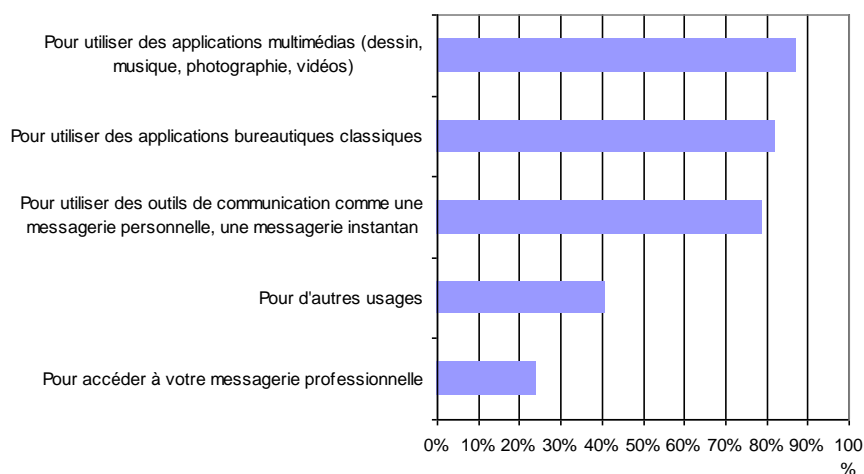
Les agents publics ont un taux d'équipement informatique « domestique » supérieur à la moyenne de la population française, et utilisent de plus en plus recours le télétravail

L'informatique s'est fortement immiscée dans la vie des agents, puisque 75% des agents ont un ordinateur à domicile, contre 54% des Français².

L'informatique et les différents outils multimédia simplifient le travail tout en le rendant plus « ludique » (*« ça m'amuse beaucoup de bidouiller, c'est le côté marrant de l'informatique »*), plus facile et plus rapide, ce qui incite les agents à poursuivre leur travail en dehors de leur bureau, d'autant plus s'ils ont l'habitude d'utiliser l'outil informatique dans la sphère privée (messagerie personnelle, photos, musique...).

² INSEE, 2005.

Pour quels usages utilisez-vous un ordinateur à votre domicile ?

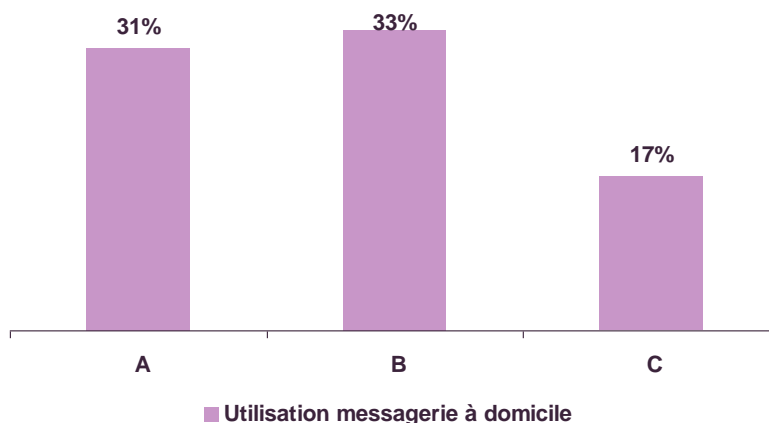


Les messages personnels et professionnels arrivant désormais par le même canal (mail), vie privée et vie professionnelle tendent à se confondre. Les agents de l'administration n'échappent pas à la règle.

« A la veille des vacances ou lorsque je pars pour des congrès boulot ou autre, j'envoie à mes interlocuteurs les plus importants mon mail personnel. Comme ça je peux continuer de travailler, sur mon temps libre certes, mais c'est un gain de temps lorsqu'on rentre au bureau ».

Ce nouveau mode de travail est révélateur d'une interconnexion entre vie professionnelle et vie privée : *« Mon utilisation [de mon ordinateur personnelle] est un peu professionnelle, c'est-à-dire que je tape pas mal de rapports chez moi, qu'ensuite je m'envoie par mail au bureau, puisqu'il n'est pas possible d'avoir d'ordinateur portable professionnel. » « On peut aussi travailler à la maison (mail et notes dans mon cas). C'est l'inconvénient de l'avantage ».*

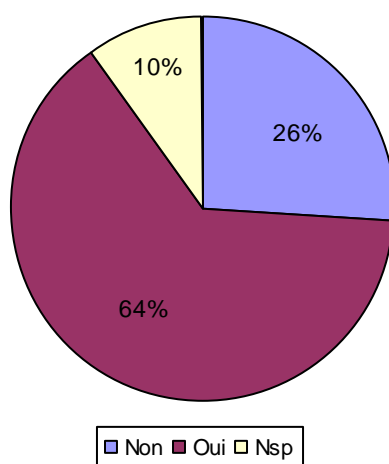
Ainsi, 62% des agents ont un extranet et 24% se servent de leur ordinateur personnel pour accéder à leur messagerie professionnelle.



L'exemple de la formation : formation de masse réussie, formation individualisée à réussir

Les agents ont globalement l'impression d'avoir été bien formés à l'informatique. Confiants sur les logiciels bureautiques, ils sont plus dubitatifs sur les formations concernant les applications spécifiques.

Etes-vous formé aux logiciels que vous utilisez ?



Ceux qui ont besoin des logiciels sont capables de s'en servir ; les agents sont cependant conscients qu'ils pourraient être encore plus performants.

« J'utilise au quotidien le traitement de texte et un peu Excel mais pas aussi bien que je voudrais ».

« Je ne me sers pas vraiment de ces logiciels notamment de traitement de texte ou Excel mais je les connais, en tous les cas de nom ! ».

Les cadres manquent cependant de temps pour assister aux formations : *« Et puis le problème c'est que les cycles de formation durent souvent plusieurs jours, ce qui fait qu'on n'a pas le temps d'y aller ».* Selon eux, ce sont surtout les agents des catégories B et C qui bénéficient d'une formation appropriée. *« Nous manquons cruellement de formation, au niveau cadre s'entend, les secrétaires et les agents des autres catégories pourraient s'ils le voulaient passer leur vie en formation informatique. Nous on a le droit aux formations de base ».* *« Nous sommes les parents pauvres en termes de formation ».*

De plus, certains catégories B et C des secrétariats jugent aussi leur formation insuffisante. *« Nous avons des formations principalement sur les logiciels de base, ce qui fait qu'à part les nouveaux arrivants, personne n'y va ».*

Les agents ne se forment pas toujours mutuellement : « J'ai aussi un logiciel d'archivage Microsoft Access, je crois, mais je ne m'en sers pas beaucoup parce qu'en fait lorsqu'on nous les a installés seule ma collègue a eu le droit d'assister à la formation. Autant dire que lorsqu'elle n'est pas là comme c'est le cas en ce moment j'ai vraiment du mal à retrouver les éléments qu'on me demande. » De même, **ils n'ont pas toujours le temps de s'auto-former :** « J'estime d'ailleurs ne pas du tout avoir évolué en ce qui concerne la connaissance des logiciels depuis que je suis là mais c'est de ma faute. En effet, si je voulais me former je le pourrais mais je n'en ai vraiment pas le temps. »

Au final, les agents souhaiteraient des formations plus individualisées, en fonction de leurs besoins. Formés à l'utilisation des outils, ils cherchent aujourd'hui des formations ad hoc qui répondent à des besoins spécifiques ou qui permettent de découvrir les actualisations des nouveaux logiciels.

« Il y a des formations qui sont pas mal, mais il manque des groupes par niveau. En effet, les formations sont données en fonction du métier ou du grade administratif, pas en fonction des besoins ou du niveau en informatique ».

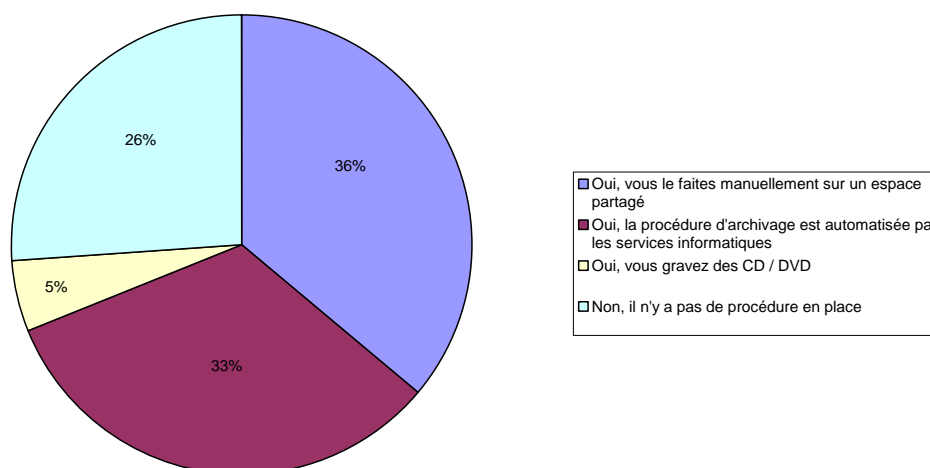
« Je n'y vais plus parce qu'on apprend toujours la même chose ; lorsqu'ils nous proposeront la mise en place de stages techniques sur tel ou tel logiciel novateur, peut-être que j'y retournerai, mais pour l'instant tout cela reste très basique, donc c'est une perte de temps ».

« Il faudrait mettre en place un service formation qui offrirait des possibilités à la carte ou alors faire ça comme un club informatique où on pourrait aller à l'heure du déjeuner. Je pense que pour les cadres ça correspondrait mieux aux besoins ».

L'exemple de l'archivage : un archivage encore « amateur », entre masse et « système D »

En terme d'archivage, les agents ont recours soit à des procédures de masse qu'ils jugent peu fiables, soit à des procédures individualisées et personnelles relevant d'un « système D ».

Avez-vous accès à un système d'archivage de vos documents ?



Il existe un **dédoublage systématique des procédures d'archivage** (souvent papier et CD), notamment en raison d'un manque de confiance dans la « solidité » du système et dans les outils permettant de retrouver les documents archivés : *« Mais ce ne sont pas des archives à proprement parler qu'ils traitent, il s'agit plus de ne pas perdre les données informatiques. »* Moins d'un tiers des archivages sont réalisés par les services informatiques (30%), mais les agents le trouvent souvent limité à une simple « sauvegarde ».

L'archivage est donc encore largement « amateur » et personnel, grâce à l'utilisation des CD-Rom (4%) ou de l'archivage manuel (32%).

Des difficultés et limites récurrentes :

- Le manque de formation sur les outils d'archivage ;
- La difficulté à localiser les documents (13%) ;
- Le manque de volonté de mettre des systèmes en place ;
- La sécurité des données : Ne pas divulguer des documents confidentiels : *« Le meilleur service pour savoir ce qu'il se passe chez nous est encore celui du site internet du ministère où pas mal de choses sont mises en ligne, mais bon rien de confidentiel et de politiquement dangereux. »*
- Eviter que ce que l'on a écrit soit modifié : *« Seuls quelques services disposent de moyens pour mettre en « pdf » les documents sortants. Ca c'est un vrai problème parce que ça nous oblige à chaque fois à passer par l'informatique ou l'équipe internet de notre direction et que nous ne sommes pas assez indépendants. »*

Dans un même registre, toutes les administrations ne disposent pas de moteurs de recherche performants. Certains agents disent passer alors par un moteur de recherche externe. *« Nous manquons de vraies bases de données par Internet. [...] Donc je passe par Google mais ce n'est pas une solution satisfaisante. [...] Sur le moteur de recherche de l'administration centrale, je n'arrive pas à trouver mon décret de nomination, par contre avec Google, deux clics et je l'ai ».*

Le système d'archivage et de recherche de documents apparaît comme un outil essentiel pour faire face à l'excès d'e-mail : *« Moi, mon idée, ce serait de mettre en place des systèmes d'archivage de documents, ou l'on nous prévient lorsque la dernière version du fichier est en ligne. Comme cela, on n'a plus à se préoccuper des derniers e-mails arrivés, et savoir si le document attaché est le dernier ou pas. Je ne veux pas supprimer l'e-mail évidemment, notamment pour passer des messages plus personnels... »*

Postface

Par Dominique Roux, Professeur à l'Université de Paris Dauphine

Les résultats de l'Observatoire de l'agent public 2006 soulignent la réussite de l'informatisation de la fonction publique d'Etat. Celle-ci a été facilitée par l'adhésion des agents publics, toutes catégories confondues (A, B et C). En effet, mieux équipés à leur domicile que la moyenne des Français, les agents publics adhèrent aux nouveaux outils informatiques. Ils sont même demandeurs et nous ne pouvons que nous en réjouir ! Cependant, le chantier ne s'arrête pas là.

Si, comme nous le prouve l'étude, l'informatisation massive orientée processus s'est globalement déroulée avec succès, il faut garder à l'esprit la finalité de ce type de projet. En réalité, il s'agit de faciliter la vie de l'agent pour simplifier celle de l'utilisateur. Dans notre économie numérique, il est à présent essentiel pour les entreprises comme pour les citoyens de réaliser leurs opérations administratives à partir de leur PC, et ce de manière simple et transparente via les multiples réseaux de télécommunication qui sont aujourd'hui à leur disposition. Certains domaines ont déjà à leur actif des progrès considérables, comme la télé-déclaration et le paiement en ligne de l'impôt sur le revenu. D'autres services sont à la traîne. Mais dans tous les cas, il faut valoriser davantage le rôle de l'agent dans le système. Le temps est venu d'adapter l'informatique et la formation aux besoins individuels des agents.

Pour ce faire, la fonction publique d'Etat doit s'ouvrir sur le monde, faciliter les collaborations, établir des ponts et des passerelles avec son écosystème. Il est urgent et indispensable d'intégrer en amont une vraie stratégie de télécommunication qui complétera cette première phase d'informatisation interne. Pour l'édition 2007 de l'Observatoire de l'agent public, nous préconisons le suivi de cette informatique ouverte sur les communications et les nouvelles applications qui en découleront pour l'agent public, et plus particulièrement pour l'utilisateur.

Dominique Roux – Professeur à l'Université de Paris Dauphine

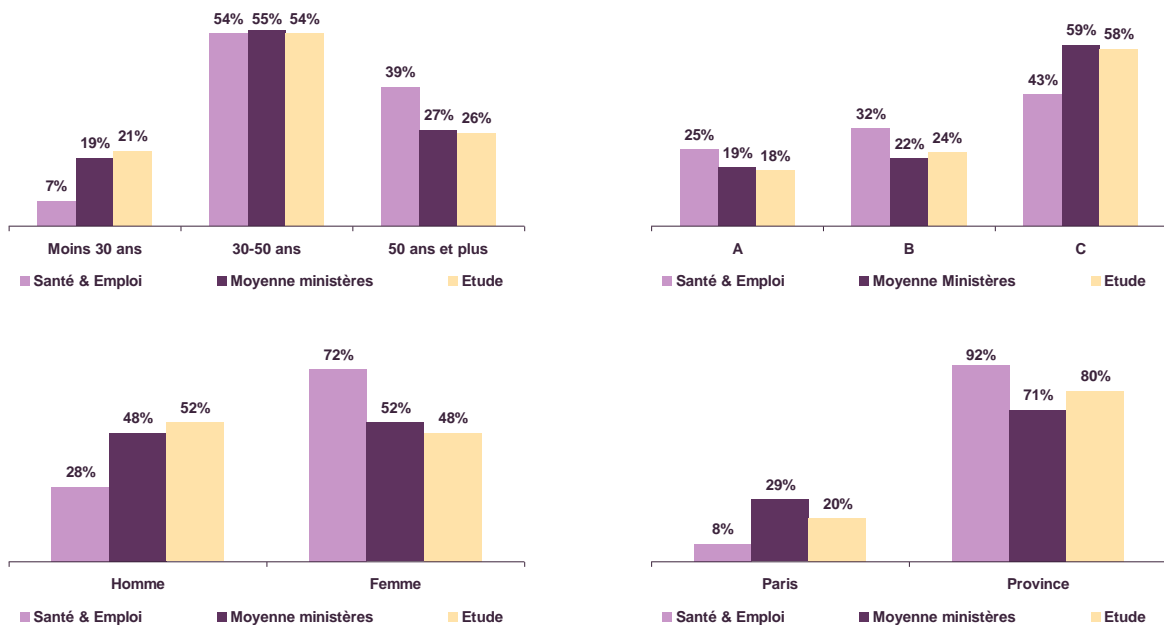
Annexes : méthodologie de l'étude

L'étude a été conduite du 13 au 25 novembre 2006 et a comporté, d'une part, un volet qualitatif au travers de 50 entretiens en face à face et, d'autre part, un volet quantitatif au travers de 307 entretiens menés par téléphone auprès d'agents de catégories A, B et C de la fonction publique d'Etat, issus du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que du ministère de la santé et des solidarités, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, qui ont bien voulu répondre à cette enquête.

Données méthodologiques concernant l'étude quantitative

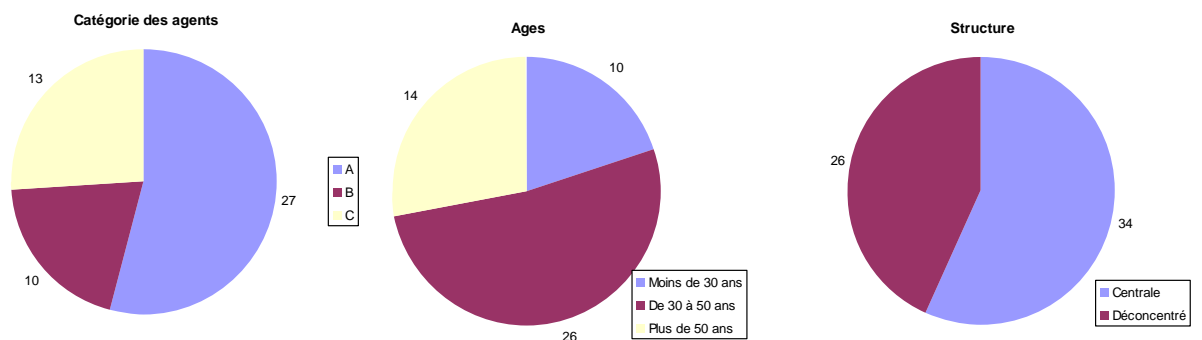
Lorsque cela a été nécessaire, les résultats ont été redressés pour tenir compte de la moyenne des ministères, en termes de sexe, d'âge, de catégorie A, B ou C et de fonctions centrales et déconcentrées.

Principales caractéristiques de l'échantillon, comparées à celles de la fonction publique d'Etat :



Données méthodologiques concernant l'étude qualitative

L'objectif principal est de prendre en compte une forte diversité des profils et des postes.



Remerciements

L'équipe constituant l'observatoire de l'agent public tient à remercier chaleureusement, pour leur soutien, contribution ou conseil, les personnalités suivantes :

- M. Christian De Boissieu, Président, Conseil d'Analyse Economique
- M. Dominique Roux, Professeur, Université Paris-Dauphine
- M. Marc Guillaume, Directeur, Editions Descartes
- M. Richard Collin, Président, ICCE
- M. Vincent Gaillot, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, ministère de la santé et des solidarités
- M. Philippe Clergeot, ministère de la fonction publique
- M. Stéphane Cottard, Présidence de la République
- M. Frédéric Lefret, ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative
- M. Patrice Fournier, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- M. Hubert Joseph-Antoine, Directeur Management du Service - Voyageurs France Europe, SNCF
- Mme Nathalie Brion, présidente de Tendances Institut
- M. Alain Thibault, Président Directeur Général, Bernard Julhiet Group
- M. Eric Bignand, Directeur Secteur Public, Microsoft France
- M. Eric Boustouller, Président, Microsoft France

Cet observatoire n'aurait pu voir le jour sans leur concours.

Pour plus d'informations, contactez :

Laurent Fratty, Microsoft, Laurent.Fratty@microsoft.com

Bérénice Guillard, Bernard Julhiet Group, berenice.guillard@iprogress.com

Anne-Caroline Tanguy ou Xavier Desmaison, Tendances Institut, x.desmaison@societale.com

Paris, 26 février 2007