

Commentaire de l'ordonnance du 31 janvier 2017 concernant le télétravail effectué par le personnel de l'Etat

I. Bref historique

Suite au postulat concernant le potentiel d'utilisation du travail à distance (teleworking) pour le personnel de l'Etat déposé par le député Eric Collomb le 17 juin 2010, le Service du personnel et d'organisation (ci-après : SPO) a établi, sur demande du Conseil d'Etat, une directive sur le télétravail. Plutôt que de rendre un rapport détaillé sur les opportunités et les risques liés à la mise en place du télétravail, ainsi que des informations statistiques sur le nombre de postes et de personnes susceptibles de pouvoir bénéficier d'une telle forme de travail, comme le demandait le député, le Conseil d'Etat a estimé indispensable qu'une réglementation spécifique au télétravail soit développée au sein de l'administration cantonale pour permettre cette forme de collaboration.

Dans sa réponse au postulat du député, datée du 28 septembre 2010, le Conseil d'Etat commence par circonscrire la notion de télétravail, qui couvre l'ensemble des activités exercées en dehors du lieu de travail ordinaire, pour autant qu'il ne s'agisse pas de déplacements de service et que cette forme de travail soit appliquée régulièrement. Il faut en outre que les moyens techniques d'information et de communication appuient la mise en œuvre du travail effectué. Le Conseil d'Etat est conscient de certains avantages du télétravail, mais il rappelle qu'il ne faut cependant pas ignorer les risques et les éventuels inconvénients de cette forme d'activité professionnelle.

Le 17 avril 2012, le SPO a lancé une enquête intercantonale sur le télétravail. Le but de cette enquête était de saisir l'ampleur du télétravail tel qu'il est actuellement pratiqué en Suisse, et de connaître l'avis des cantons sur différentes questions par rapport à sa mise en œuvre. Malgré les quelques difficultés rencontrées lors de la mise en place du télétravail, la totalité des expériences de télétravail ont été qualifiées de bonnes, voire d'excellentes, par les cantons qui avaient déjà introduit cette forme de collaboration. Cette enquête a donc pu relever que les nombreux avantages du télétravail surpassaient les quelques inconvénients existants.

De la mi-janvier à la fin mars 2013, le SPO a consulté les Directions sur l'avant-projet de directives sur le télétravail qu'il avait mis en forme suite à l'enquête intercantonale. D'une manière générale, cet avant-projet a été accueilli plutôt favorablement. Beaucoup de remarques ont cependant été faites, ce qui a motivé le SPO à simplifier la directive, et à élaborer un commentaire à celle-ci.

A fin juin 2014, le Conseil d'Etat a autorisé la DFIN à mettre le projet de directive sur le télétravail en consultation formelle, selon l'article 123 LPers, auprès des Directions, établissements, services, personnel et associations de personnel. La consultation s'est déroulée de juillet à octobre 2014.

En juin 2015, le Conseil d'Etat a communiqué sa position de principe sur les principales revendications matérielles issues de la procédure de consultation (forme de l'acte, taux d'activité minimal pour bénéficier du télétravail, jours de présence du télétravailleur ou de la télétravailleuse, constitution d'heures supplémentaires, fourniture du matériel informatique, protection des données).

Le nouveau projet d'ordonnance tient compte largement des remarques faites en procédure de consultation et des décisions précitées du Conseil d'Etat.

II. Commentaire par article

Article 1 Objet

L'objet de l'ordonnance (télétravail) est défini de manière restrictive. Le télétravail est indissociable des technologies de l'information. En conséquence, un travail effectué à domicile sans moyens informatiques n'est pas considéré comme du télétravail. Cela dit, on ne veut pas totalement exclure un jour de pouvoir effectuer du travail à domicile sans moyens informatiques. Pour l'instant, les fonctions exercées actuellement au sein de l'Etat de Fribourg ne se prêtent pas au travail à domicile sans moyens informatiques. Le télétravail est en règle générale alterné, c'est-à-dire qu'il s'effectue en alternance avec le travail au lieu de service ordinaire. Le télétravail se déroulant uniquement sur le lieu de télétravail (télétravail intégral) demande une autorisation spéciale. Le télétravail collectif demande également une autorisation spéciale. D'autres formes de télétravail ne sont pas autorisées. Des activités exercées occasionnellement en dehors de la place de travail ordinaire ne sont pas considérées comme télétravail. Un simple accès régulier à distance au système informatique et au réseau de l'Etat n'est pas non plus considéré comme télétravail.

L'ordonnance vise aussi les situations de télétravail **régulières** (par exemple, télétravail sur un jour par semaine pendant une longue période). Par conséquent, même si les conditions fixées par la présente ordonnance ne sont pas réunies, il sera toujours possible d'autoriser, ponctuellement, du télétravail à un collaborateur ou une collaboratrice.

Article 2 Champ d'application

Cette disposition permet de délimiter les fonctions pour lesquelles le télétravail n'est pas possible.

Le télétravail n'est pas possible pour les fonctions qui nécessitent la présence physique sur la place de travail en raison :

- de contacts réguliers avec les usagers et les usagères : ici, on vise les fonctions qui nécessitent des contacts réguliers (guichets et téléphones) avec les usagers et qui, donc, exigent la présence des titulaires des fonctions sur la place de travail ; par conséquent, le personnel des services qui donnent des prestations aux usagers (c'est le cas de nombreux services de l'Etat) ne peut pas effectuer du télétravail.
- d'une collaboration étroite ou fréquente exigée avec le personnel de l'Etat (supérieurs hiérarchiques, collègues ou d'autres interlocuteurs ou interlocutrices d'autres services) : à titre d'exemple, un-e juriste d'un service, chargé de rédiger un projet de loi, pourrait faire du télétravail, mais pas un-e juriste, dont les activités nécessitent un contact, en tout temps, avec d'autres collègues et interlocuteurs ou interlocutrices d'autres services.
- de l'organisation du travail et de l'horaire de travail (tournus 24/24, travail en équipe, piquet et garde, temps de travail fixé par nombre de leçons (personnel enseignant)) : dans de telles situations, le télétravail n'est pas possible.
- de la garantie de la sécurité, de l'ordre public et de l'accessibilité des usagers et usagères au service public : ici, on écarte de la possibilité d'effectuer du télétravail les fonctions de la police, par exemple.
- de la protection des données et du secret de fonction : ici, on vise des fonctions qui pourraient permettre le télétravail, mais qui poseraient des problèmes de protection des données et de secret de fonction (fonctions en relation avec le personnel, les impôts, par exemple).

Article 3 Autorisation et convention

L’alinéa 1 précise que l’autorité d’engagement est compétente pour délivrer et révoquer l’autorisation. Pour le pouvoir judiciaire, la compétence appartient à l’instance concernée (par exemple, Tribunal d’arrondissement).

L’alinéa 2 précise les fondements de l’autorisation. Le ou la supérieur-e hiérarchique examine la demande de télétravail, sur la base d’un guide d’évaluation établi par le SPO. L’autorisation est donnée sous la forme d’une convention qui fixe les modalités.

Selon l’alinéa 3, le préavis du SPO, ou de l’entité de gestion, et du SITel sont requis.

Selon l’alinéa 4, l’autorisation est révoquée ou la convention modifiée si les conditions ne sont plus remplies ou se modifient. Un délai de 3 mois d’avance doit être respecté pour révoquer l’autorisation de télétravail, sauf cas de justes motifs ou accord contraire.

Article 4 Restrictions

L’alinéa 1 précise que, pour pouvoir effectuer du télétravail, il faut exercer une activité avec un taux d’activité, en principe, d’au moins 50% en moyenne sur l’année. Ce taux d’activité minimum de 50%, avec la souplesse d’un taux de 50% en moyenne sur l’année, a été choisi pour éviter de rendre « inexistantes professionnellement » les personnes (souvent des femmes) travaillant à un taux d’activité de moins de 50% et effectuant du télétravail.

L’alinéa 1 pose aussi la condition sine qua non que le télétravail n’est autorisé que si le budget pour le matériel informatique professionnel au sens de l’article 7 est accepté. En effet, les coûts du télétravail peuvent s’avérer élevés (cf. ci-dessous, ad art. 7, p. 4). Cet élément doit être pris en compte dans la période actuelle de restrictions financières.

L’alinéa 2 pose une restriction en matière de télétravail pour les supérieurs hiérarchiques et prévoit que, pour cette catégorie de personnel, le télétravail peut être autorisé pour une durée qui n’est pas supérieure à 20% de leur taux d’activité. Cette restriction se justifie, car les cadres, ayant des responsabilités hiérarchiques, ont une nécessité de se trouver sur la place de travail et d’avoir des contacts directs avec leurs subordonné-e-s.

L’alinéa 3 règle la question de la présence, sur le lieu de travail, du télétravailleur ou de la télétravailleuse. Les règles sont les suivantes : fixation des jour de présence sur le lieu de travail pour assurer la coordination avec le ou la supérieur-e hiérarchique, mais au moins un jour de présence toutes les deux semaines, ou un demi-jour de présence toutes les semaines ; fixation des heures de joignabilité et du temps de réaction du télétravailleur ou de la télétravailleuse ; garantie de l’intégration sociale au sein de l’équipe par des mesures appropriées (par exemple, participation à des séances de service, à des cours de formation ; l’idée est d’éviter l’isolement social du télétravailleur ou de la télétravailleuse).

L’alinéa 4 précise les situations dans lesquelles, dans tous les cas, la présence, sur le lieu de travail, du télétravailleur ou de la télétravailleuse est requise pour les besoins de service.

Article 5 Organisation

Pas de commentaire.

Article 6 Temps de travail

Les alinéas 1 et 2 règlent la question de l’enregistrement du temps de travail. Le total d’heures concernant le télétravail est saisi dans le système de gestion du temps ordinaire du service, sous le code « travail externe », mention « télétravail ». Le travail de nuit et le travail du dimanche, ainsi que pendant les jours fériés et chômés, sont à éviter. Ils ne donnent lieu à aucune indemnité ni compensation en temps. Le télétravailleur ou la télétravailleuse est réputé-e accomplir le télétravail

pendant l'horaire ordinaire (6.30-19.00), les jours ouvrables durant lesquels il ne se rend pas sur son lieu de service ordinaire.

L'alinéa 3 règle la question de la constitution des heures supplémentaires. Juridiquement, il est difficile d'appliquer les règles sur les heures supplémentaires pour le personnel travaillant à la maison ; en effet, à la différence du personnel travaillant au bureau, les contrôles sont plus compliqués. Pour tenir compte du télétravail et des difficultés de contrôle, tout en respectant le cadre légal de la LPers et du RPers sur les heures supplémentaires, l'alinéa 3 introduit la règle spéciale suivante : la constitution d'heures supplémentaires n'est en principe pas autorisée en matière de télétravail, sauf accord exprès préalable, sous réserve de la saisie du temps de travail, selon les alinéas 1 et 2 ; les heures supplémentaires sont compensées en temps et pas en argent.

Article 7 Télétravail

Cette disposition règle les questions d'infrastructure, de support technique et de connexion, ainsi que la question du remboursement des frais.

S'agissant de l'éventuelle restitution du poste fixe mentionnée à l'alinéa 1, il est précisé que cette restitution n'aura pas lieu lorsque plusieurs personnes travaillent sur le même poste fixe dans un bureau (plusieurs personnes à temps partiel qui se partagent un poste de travail pendant la semaine).

L'alinéa 1 pose le principe que, pour effectuer le télétravail, le collaborateur ou la collaboratrice utilise le portable professionnel fourni par le SITel, sauf si ce portable professionnel est déjà à sa disposition sur la place de travail. Le choix de mettre à disposition du télétravailleur ou de la télétravailleuse du matériel informatique professionnel (et non pas de demander aux télétravailleurs et télétravailleuses de mettre à disposition leur propre matériel informatique, y compris les liaisons Internet), a pour avantages de respecter la sécurité informatique et la protection des données. Les inconvénients se situent au niveau des coûts supplémentaires qui pourraient en résulter. Sur ce point, les unités administratives gèrent la question budgétaire de la mise à disposition des télétravailleurs et télétravailleuses du matériel informatique. Selon les indications fournies par le SITel, le coût par poste de travail est d'au moins 1'444 francs : il s'agit du coût par poste de travail (PC portable, frais annexes, main d'œuvre, frais de communications, déduction de la restitution éventuelle du PC fixe) dans un environnement standard pour 500 télétravailleurs ou télétravailleuses. Afin d'éviter d'autres coûts, pour le SITel, en infrastructures et en personnel, un volume de 500 télétravailleurs et télétravailleuses est la limite supérieure. Le coût total du télétravail peut donc être estimé à environ 722'000 francs pour environ 500 télétravailleurs et télétravailleuses ; il est précisé que ces coûts correspondent aux chiffres donnés par le SITel, pour un environnement standard et non pas de confort, qui coûterait encore plus cher ; selon le SITel, l'environnement standard est suffisant. Afin de « lisser » le montant de 722'000 francs sur 3 ans, il est prévu d'étaler ainsi le budget : pour 2017, coût pour 150 télétravailleurs et télétravailleuses = 217'000 francs ; pour 2018, coût pour 150 télétravailleurs et télétravailleuses = 217'000 francs ; pour 2019 : coût pour 200 télétravailleurs et télétravailleuses = 288'000 francs.

L'alinéa 2 précise que le support technique est assuré par le SITel, ou l'organe informatique compétent, ce qui garantit la sécurité informatique.

L'alinéa 3 précise les règles en matière de remboursement des dépenses de service. Le télétravail ne donne pas droit à des indemnités de transport, ni à d'autres débours (repas, autre frais). Par contre, selon les principes de la LPers et du RPers, le remboursement d'autres frais résultant du télétravail est réservé. Ainsi, les communications téléphoniques professionnelles passées par le collaborateur ou la collaboratrice depuis son domicile vers des appareils non-intégrés dans le réseau téléphonique de l'Etat lui sont remboursées. Etant donné que les collaborateurs concernés ont la possibilité de demander l'intégration de leur appareil mobile dans le contrat d'entreprise conclu par l'Etat avec un opérateur de téléphonie, les communications vers des appareils intégrés dans le réseau téléphonique de l'Etat ne donnent droit à aucun remboursement.

Article 10 Secret de fonction et confidentialité

Le respect du secret de fonction et de la confidentialité des données découle des articles 60 et 64 LPers. Ces règles sont rappelées ici dans un but pédagogique. Le télétravailleur ou la télétravailleuse est responsable de la sécurité des données à sa place de télétravail et s'engage à respecter les standards de protection et de sécurité émises par le SITel, ou par l'organe informatique compétent, et par son unité administrative.

Il ou elle doit veiller en particulier à ce que :

- a) tous les travaux à réaliser soient exécutés exclusivement par le télétravailleur ou la télétravailleuse et uniquement au lieu de télétravail convenu ;
- b) les données et les documents informatiques et physiques soient protégés contre les accès non autorisés et les vols ; qu'ils ne puissent pas être lus, copiés ou modifiés de manière illicite ;
- c) lors de la transmission des données, des tiers ne puissent pas y avoir accès ;
- d) les réseaux WIFI, WLAN et LAN soient protégés selon les exigences du SITel, ou de l'organe informatique compétent ;
- e) la destruction de documents confidentiels se fasse au lieu de télétravail.

La hiérarchie prend toutes les mesures pour que la confidentialité soit garantie à la fin du télétravail, cas échéant par une inspection du lieu de travail du télétravailleur ou de la télétravailleuse.

Le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e est tenu-e de collaborer activement au respect de ces conditions.

Article 12 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de l'ordonnance est prévue pour le 1^{er} juillet 2017.

SPO / Fribourg, le 31 janvier 2017