



Intervention parlementaire

Réponse commune du Conseil-exécutif M 118-2020 et M 133-2020

N° de l'intervention : 118-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2020.RRGR.169

Déposée le : 02.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Müller (Orvin, UDC) (porte-parole)
Köpflí (Bern, pvl)
Schneider (Biel/Bienne, UDC)
Rappa (Burgdorf, PBD)
Gerber (Hinterkappelen, Les Verts)
Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 04.06.2020

N° d'ACE : 1439/2020 du 9 décembre 2020
Direction : Direction des finances
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Favoriser le télétravail pour le personnel cantonal

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les conditions nécessaires pour permettre à tous les agents et agentes cantonaux n'exerçant pas une fonction exigeant un poste de travail fixe d'effectuer au moins une journée par semaine en télétravail, quel que soit leur degré d'occupation. Les journées en télétravail devraient être réparties sur la semaine.

Développement :

Du fait de la pandémie de coronavirus, de plus en plus de personnes travaillent à distance dans notre pays, et nombre d'entre elles apprécient cette opportunité. Selon un sondage Deloitte réalisé auprès de 1500 personnes actives en Suisse, près de la moitié des personnes interrogées travaillaient depuis la maison à la mi-avril. Parmi elles, près d'un tiers effectuaient exclusivement du télétravail. Avant la pandémie, seulement une personne active sur cinq travaillait au moins une journée par semaine à distance.

L'expérience a montré que les craintes selon lesquelles les employés et employées seraient moins efficaces lorsqu'ils font du télétravail n'étaient pas fondées. Une étude de grande envergure menée notamment par l'Université de Zurich sur la situation professionnelle avant et après la pandémie a par ailleurs conclu que de nombreux employés et employées sont davantage satisfaits, peuvent mieux se détendre, trouvent un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée et sont davantage investis dans leur travail qu'il y a un an. Ainsi, le télétravail n'a pas un effet négatif sur la performance. Il a en tout cas un effet clairement positif sur les conditions de circulation. La possibilité de travailler à la maison permet de décharger les transports en commun et les routes.

Selon les statistiques 2019 concernant le personnel, le canton de Berne occupe 12 606 personnes pour 10 404,7 postes à plein temps. Environ 100 000 trajets effectués par des agents et agentes cantonaux

pourraient être évités chaque année. Le télétravail permettrait au canton de Berne de contribuer efficacement à la protection de l'environnement et à la satisfaction de ses agents et agentes. De plus, il gagnerait une image d'employeur moderne et montrerait l'exemple à suivre.

Motivation de l'urgence : Il convient de tirer profit de l'expérience engrangée et de la popularité dont jouit actuellement le télétravail.

Intervention parlementaire

N° de l'intervention :	133-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2020.RRGR.184
Déposée le :	02.06.2020
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	pvl (von Arx, Schliern b. Köniz) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 04.06.2020
N° d'ACE :	1439/2020 du 9 décembre 2020
Direction :	Direction des finances
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	Vote point par point Chiffre 1 : adoption Chiffre 2 : adoption et classement Chiffre 3 : rejet Chiffre 4 : adoption Chiffre 5 : adoption sous forme de postulat

Etendre et simplifier le télétravail

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. faire en sorte que le télétravail prenne durablement de l'ampleur au sein de l'administration cantonale et que les agents et agentes cantonaux travaillent davantage de façon mobile qu'avant la pandémie de coronavirus ;
2. établir le cadre technique nécessaire pour que les agents et agentes de l'administration cantonale puissent travailler depuis leur domicile ou de façon mobile si leurs tâches le permettent objectivement ;
3. inscrire dans la loi sur le personnel que les agents et agentes de l'administration cantonale peuvent travailler depuis leur domicile ou de façon mobile si leurs tâches le permettent objectivement ;
4. créer les autres conditions nécessaires en matière de droit du personnel pour que les agents et agentes de l'administration cantonale puissent travailler depuis leur domicile ou de façon mobile si leurs tâches le permettent objectivement ;

5. modifier la planification des postes de travail pour l'administration cantonale de sorte que le pourcentage total de poste par poste de travail fixe augmente dans le sens des points 1 à 4 de la présente motion.

Développement :

En raison de la pandémie de coronavirus, il a été nécessaire de prendre des mesures pour limiter les contacts entre les personnes, pour respecter les règles de distanciation sociale et pour décharger les transports publics. Entre autres, le télétravail a été largement privilégié pour les tâches qui peuvent être effectuées sur un ordinateur ou par téléphone.

Cette situation sans précédent constitue une expérience nouvelle pour le monde du travail en Suisse. Même si travailler uniquement à domicile présente quelques inconvénients, notamment pour les relations entre collègues, nombre de travailleurs et de travailleuses ont pu apprécier (pour la première fois) le potentiel du télétravail au quotidien, parfois après avoir rencontré de petites difficultés d'ordre technique ou organisationnel au début. Suite à cette expérience, les présomptions concernant l'utilité d'une présence sur le lieu de travail sont remises en question dans plusieurs entreprises et institutions.

Quiconque persiste à maintenir une culture de la présence se retrouve sur la défensive. Il s'est en effet avéré que de nombreux employés et employées trouvaient de bons côtés au télétravail et souhaitent continuer à en profiter (dans une certaine mesure), voire en bénéficier davantage. Pro Familia Suisse et Empiricon¹ ont récemment réalisé une enquête auprès de mères de famille actives professionnellement, qui a révélé que la flexibilisation du lieu de travail (concrètement, la possibilité de travailler depuis chez soi) constituait l'une des principales conditions pour que ces femmes augmentent leur degré d'occupation.

Il convient maintenant d'exploiter, de manière durable et cohérente, le potentiel du télétravail aussi pour l'administration cantonale. Le Conseil-exécutif a fait un premier pas dans cette direction en intégrant (avant la pandémie de coronavirus) les mesures M2.1 (Mettre en œuvre l'initiative « Work Smart » : encourager de manière ciblée le travail à domicile et le travail mobile en tenant compte des besoins du service) et M3.3 (Préparer les cadres à diriger les collaborateurs et collaboratrices ayant des formes de travail et des types d'horaires de travail flexibles [travail à temps partiel, travail mobile, travail à domicile, etc.]) dans la Stratégie du personnel 2020-2023. Au vu de la situation actuelle, l'Office du personnel propose d'ailleurs un cours en ligne sur le thème de la conduite du personnel à distance.

Toutefois, d'autres mesures sont nécessaires pour que le potentiel du télétravail et du travail mobile soit exploité de manière durable et cohérente et pour que davantage de collaborateurs et collaboratrices fassent usage de cette possibilité, plus d'un jour par semaine.

Dès lors, le Conseil-exécutif doit prendre les mesures qui s'imposent pour qu'aucun obstacle technique évitable ne s'oppose à l'avenir au télétravail et au travail mobile au sein de l'administration cantonale, par exemple en achetant l'équipement nécessaire pour tenir des séances avec des personnes présentes au bureau et avec des personnes connectées à distance, en numérisant les dossiers papier ou encore en proposant une infrastructure de bureau virtuel (Virtual Desktop Infrastructure, VDI). Il doit également éliminer les obstacles relevant du droit du personnel afin que le télétravail et le travail mobile deviennent une forme de travail normale aussi du point de vue juridique. Pour ce faire, il faut rendre objectives les conditions régissant l'autorisation du télétravail et du travail mobile. Les motifs de refus devraient notamment se limiter à l'indisponibilité d'un cadre approprié au télétravail et à l'exécution impérative des tâches en un lieu précis. Les motifs de refus subjectifs devraient être exclus.

Le recours croissant au télétravail et au travail mobile entraîne une réduction des besoins en postes de travail fixes. Il faudra donc modifier la planification des postes de travail en conséquence. Cela concerne

¹ [www.profamilia.ch/tl_files/Medienmitteilungen/Bericht%20Ph.%20Gnaegi%20\(f\).24.05.2020.pdf](http://www.profamilia.ch/tl_files/Medienmitteilungen/Bericht%20Ph.%20Gnaegi%20(f).24.05.2020.pdf), [www.profamilia.ch/tl_files/Medienmitteilungen/Grafiken_Erwerbssituation%20von%20Muettern%20\(f\).24.05.2020.pdf](http://www.profamilia.ch/tl_files/Medienmitteilungen/Grafiken_Erwerbssituation%20von%20Muettern%20(f).24.05.2020.pdf)

en particulier les sites onéreux de l'administration cantonale. Selon les comptes annuels 2019, les coûts standard des locaux utilisés par le canton s'élevaient à 373 218 426 francs.²

Motivation de l'urgence : Le recours croissant au télétravail et au travail mobile permet de mettre en lumière de nouvelles solutions pour les travaux politiques, par exemple en ce qui concerne les finances cantonales ou la planification des investissements. De plus, il offre au canton des possibilités intéressantes pour se positionner en tant qu'employeur moderne et attrayant, il permet de réduire le nombre de pendulaires et, partant, il décharge les infrastructures de transport. Les expériences réalisées avec le télétravail lors de la pandémie de coronavirus doivent par ailleurs être mises à profit tant qu'elles sont encore récentes.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les présentes motions (M 133-2020 et M 118-2020) relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motions ayant valeur de directives). Le gouvernement dispose ainsi d'une marge de manœuvre relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Trois interventions (M 133-2020, M 118-2020 et I 147-2020) qui traitent de la crise due au coronavirus et des répercussions de la pandémie sur le monde du travail, en particulier sur le télétravail, ont été déposées au Grand Conseil. En raison de leur proximité thématique (favoriser le télétravail), le Conseil-exécutif a décidé d'apporter ci-après une réponse commune aux deux interventions suivantes :

- M 133-2020 pvl (von Arx, Schliern b. Köniz) « Etendre et simplifier le télétravail »
- M 118-2020 Müller (Orvin, UDC), Köpfli (Berne, pvl), Schneider (Biel/Bienne, UDC), Rappa (Berthoud, PBD), Gerber (Hinterkappelen, Les Verts), Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC) « Favoriser le télétravail pour le personnel cantonal ».

Le Conseil-exécutif axe sa réponse sur les questions de la motion 133-2020 pvl (von Arx, Schliern b. Köniz). Il répond séparément à la troisième intervention, l'interpellation 147-2020 von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) « Evaluer dès maintenant les expériences réalisées en matière de télétravail ». Là où cela s'avère utile, la présente réponse du Conseil-exécutif renvoie à cette troisième intervention.

A l'instar des motionnaires, le Conseil-exécutif considère que la crise due au coronavirus a changé le monde du travail en Suisse : la COVID-19 a donné un véritable élan au télétravail. De nombreuses entreprises ont dû quasiment du jour au lendemain pratiquer le travail à distance. La possibilité de travailler à domicile a contribué à ce que l'administration cantonale puisse elle aussi continuer de fonctionner pendant cette situation de crise : elle a ainsi pu fournir les services nécessaires à la population, tout en protégeant dans le même temps ses agents et agentes. Environ les deux tiers du personnel cantonal ont fait du télétravail pendant le semi-confinement, totalement ou en partie (voir question 1 de l'interpellation I 147-2020), ce dont à la fois les cadres et les agents et agentes ont été satisfaits (voir chiffre 1). Le Conseil-exécutif peut par conséquent tout à fait imaginer pour l'avenir de combiner travail sur place et à domicile, dans les limites définies par les besoins de l'entreprise et pour autant que les tâches et activités s'y prêtent.

Chiffre 1

Le canton de Berne offre depuis longtemps déjà à ses agents et agentes la possibilité de travailler à domicile. En signant la charte Work Smart en 2015, le Conseil-exécutif a exprimé son soutien aux horaires flexibles et au travail sans contrainte de lieu, soulignant ainsi l'engagement du canton de Berne en faveur de modes de travail modernes et souples, et son positionnement comme employeur moderne. Le canton offre des conditions permettant à ses agents et agentes d'aménager leur travail de manière autonome, pour autant que les besoins du service le permettent. En sa qualité d'employeur respectueux de l'environnement, le canton de Berne se préoccupe d'alléger le trafic et les transports publics aux heures de pointe.

² <https://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.html>.

Modifier la conception du travail et les habitudes de vie permet de faire un usage meilleur – et plus constant au fil de la journée – des infrastructures, et ainsi de réduire le trafic pendulaire et de diminuer les émissions de gaz carbonique.

L'un des objectifs du Conseil-exécutif dans sa Stratégie relative au personnel du canton de Berne 2020 à 2023 consiste à permettre aux agents et agentes cantonaux de concilier encore mieux le travail, la famille et les autres domaines de la vie, en encourageant de manière ciblée le travail à domicile et le travail mobile, et en préparant les cadres à diriger des équipes constituées de personnes ayant des formes de travail flexibles. Par arrêté du 1^{er} juillet 2020 (ACE 752/2020), le Conseil-exécutif a en outre chargé la Direction des finances de lui soumettre d'ici la fin de l'année 2020 une stratégie visant à favoriser le télétravail dans l'administration cantonale. Pour servir de fondement à l'élaboration de cette stratégie et à la réponse aux trois interventions parlementaires déposées pendant la session d'été, l'Office du personnel a réalisé, au mois d'août 2020, deux sondages sur le télétravail pendant la crise due au coronavirus (voir I 147-2020).

Les résultats de ces sondages et les expériences réalisées dans les unités administratives pendant la crise sanitaire montrent que les cadres comme les agents et agentes souhaitent tous une extension du télétravail à l'avenir (voir questions 2 et 3 de l'interpellation I 147-2020). Les unités administratives ont en principe tiré un bilan positif du télétravail adopté comme mesure d'urgence. Il s'est révélé être une forme de travail d'appui utile, qui a permis d'instaurer de nouvelles habitudes de travail plus souples dans l'administration cantonale. D'une part, le travail à domicile est de mieux en mieux accepté de manière générale ; d'autre part, les cadres comme les agents et agentes ont acquis un important savoir-faire dont le rôle sera primordial pour le télétravail à l'avenir (voir question 4 de l'interpellation I 147-2020).

Le 14 octobre 2020, le Conseil-exécutif a eu une discussion au sujet de la stratégie visant à favoriser le télétravail dans l'administration cantonale qui doit lui être soumise d'ici la fin de l'année conformément à l'ACE 752/2020 du 1^{er} juillet 2020. Le Conseil-exécutif soutient certes les horaires flexibles et le travail sans contrainte de lieu, mais les agents et agentes doivent à l'avenir aussi rester en principe libres d'opter ou non pour cette forme de travail. Ils ne sont pas obligés de télétravailler (contrairement à ce que voudrait la motion 118-220). Le Conseil-exécutif n'a pas non plus l'intention d'inscrire le droit au télétravail dans la loi comme l'exige la motion 133-2020. Chaque agent ou agente convient individuellement avec son supérieur ou sa supérieure de la possibilité d'effectuer du télétravail et du taux d'activité concerné. Les unités administratives devront respecter les conditions suivantes :

- Pourcentage de télétravail :

Il sera à l'avenir en principe possible d'autoriser un agent ou une agente à effectuer jusqu'à 50 pour cent de son activité en télétravail. Cela correspond aussi au souhait des cadres dirigeants et des agents et agentes de pouvoir combiner travail au bureau et télétravail (voir questions 2 et 3 de l'interpellation I 147-2020). Le supérieur ou la supérieure décide de la possibilité de faire du télétravail et règle le taux d'activité correspondant en fonction de critères objectifs tenant compte de la fonction, des tâches et du degré d'occupation. Il est possible d'arrêter des réglementations plus détaillées d'entente entre le supérieur ou la supérieure et l'agent ou l'agente concernée, en respectant toutefois les principes suivants : la priorité est toujours donnée aux besoins du service ; les agents et agentes dont les jours de télétravail sont fixes restent à disposition pour des séances et des entretiens sur site en cas de besoin ; les télétravailleurs et télétravailleuses restent joignables par téléphone (via Skype ou natel) et par courriel pendant les heures de travail ; les principes régissant le télétravail doivent être précisés par écrit entre l'unité administrative et les agents et agentes concernés.

- Règles concernant l'infrastructure :

Les unités administratives mettent à la disposition de leurs collaborateurs et collaboratrices qui effectuent du télétravail un ordinateur portable avec un accès VPN (réseau privé virtuel) ou une solution VDI (poste de travail virtuel). Toutefois, il n'existe pas de droit à disposer du même équipement qu'au poste de travail professionnel. L'utilisation ou la détérioration éventuelle d'une infrastructure privée dans le

cadre du télétravail n'est pas indemnisée. Si, par contre, les agents et agentes avaient l'obligation de télétravailler, il faudrait indemniser l'utilisation de l'infrastructure privée.

Chiffre 2

Parmi ses services TIC de base, l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) offre et développe en permanence des solutions techniques qui fonctionnent bien pour le travail mobile. Pendant la crise due au coronavirus, l'OIO et les unités administratives ont mis à disposition rapidement et sans complication les moyens techniques nécessaires pour le télétravail, permettant ainsi à une grande partie des agents et agentes cantonaux de travailler à domicile (voir question 1 de l'interpellation I 147-2020). Comme le mentionne le chiffre 1, les unités administratives mettent à la disposition de leurs collaborateurs et collaboratrices qui effectuent du télétravail un ordinateur portable avec un accès VPN (réseau privé virtuel) ou une solution VDI (poste de travail virtuel).

Chiffres 3 et 4

Comme il l'a déjà mentionné (voir chiffre 1), le Conseil-exécutif entend promouvoir le travail à domicile et le travail mobile, lorsque l'organisation et les besoins de l'entreprise le permettent. Il n'a toutefois pas l'intention d'inscrire un droit au télétravail dans la loi. La possibilité de télétravailler est dans tous les cas convenue individuellement entre chaque agent ou agente et son supérieur ou sa supérieure hiérarchique. Le télétravail a fait ses preuves comme mesure d'urgence et s'est établi comme forme de travail d'appui pendant la crise sanitaire. Les résultats des sondages révèlent également qu'il est de manière générale désormais mieux accepté chez les cadres dirigeants (voir questions 2 et 4 de l'interpellation I 147-2020) : l'expérience de la pandémie incitera ceux-ci à soutenir le souhait des agents et agentes de télétravailler, y compris après la crise dans la mesure du possible.

Chiffre 5

Même si aujourd'hui de nombreuses tâches pourraient théoriquement être accomplies de manière décentralisée grâce à des développements techniques ou organisationnels, les activités ne se prêtent pas toutes au télétravail en pratique. Il n'y a guère de place pour le télétravail – et il n'y en aura pas davantage à l'avenir – partout où le travail consiste à fournir un produit ou une prestation physique et qu'il exige donc la présence des employés et employées, lorsque ceux-ci ont besoin d'une certaine infrastructure technique située à un endroit particulier (p. ex. un laboratoire) ou encore si l'activité dépend d'un lieu déterminé (p. ex. exécution judiciaire).

Avant la crise sanitaire, le télétravail était surtout pratiqué en alternance ; autrement dit, une partie nettement prépondérante du travail était effectuée dans les unités administratives centrales, et la petite partie restante accomplie à la maison, en télétravail. Le travail était ainsi majoritairement fourni sur le lieu de travail. Cela doit aussi rester le cas, afin de garantir la collaboration immédiate en équipe et la participation aux réunions, mais aussi parce que les contacts personnels réguliers avec les supérieur-e-s et les collègues influent positivement sur le travail et le bien-être des travailleurs et travailleuses. Et même si la nouvelle stratégie sur le télétravail permettra à l'avenir à davantage d'agents et d'agentes d'effectuer du travail à domicile ou du travail mobile, aucun changement radical de paradigme ne se dessine à court terme (voir question 6 de l'interpellation I 147-2020).

Il est toutefois à prévoir, à plus long terme, que le travail à domicile et le travail mobile auront aussi des répercussions sur les besoins de places de bureau dans l'administration cantonale et sur les frais de locaux. Pour améliorer l'utilisation des surfaces, il sera donc inévitable de discuter du partage de bureau et, partant, de nouveaux modèles de poste de travail. Les bureaux partagés par plusieurs personnes constituent aujourd'hui plutôt une exception, mais ils existent déjà dans certaines unités administratives. Créer ce type de poste de travail suppose toutefois que des télétravailleurs et télétravailleuses soient employés sur le même lieu de travail et se partagent le poste de travail à des horaires différents. Cela nécessiterait en outre de réévaluer la situation actuelle des bureaux pour prévoir par exemple des postes de travail réservés aux activités demandant de la concentration, des postes de travail au calme, des salles de projet, des zones de

rencontre informelle ou des casiers de rangement personnels. Cette infrastructure n'existe pas aujourd'hui et il faudrait la mettre en place. Il faudrait aussi garantir que suffisamment de postes de travail soient disponibles sur place aux heures de pointe, par exemple pour des réunions d'équipe.

Il serait aussi possible d'équiper, sur des sites cantonaux décentralisés existants, un certain nombre de postes de travail flexibles qui pourraient au besoin être utilisés par d'autres agents ou agentes cantonaux. Ces sites décentralisés devraient disposer à cet effet de surfaces de bureau modernes, dont la taille permettrait une utilisation flexible - comme c'est par exemple le cas actuellement à l'OIO. Il faudrait aussi que les processus soient bien plus numérisés qu'aujourd'hui, pour que les agents et agentes puissent travailler n'importe où sans dépendre de dossiers papier uniquement disponibles localement. Beaucoup de services de l'administration cantonale sont par ailleurs abrités dans des bâtiments historiques (p. ex. en vieille ville de Berne), où des travaux de réaménagement en espaces de bureau ouverts ou de coworking ne sont envisageables que dans des limites restreintes (notamment pour des raisons de protection des monuments historiques) ou seraient compliqués à réaliser et coûteraient très cher.

Par l'ACE 89/2020 du 5 février 2020 sur l'intervention 276-2019, le Conseil-exécutif a chargé l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de vérifier les valeurs de référence des besoins en locaux du canton de Berne qui ont été fixées par l'ACE 3238 du 8 septembre 1993. L'OIC a lancé les travaux à ce sujet et ne prévoit de présenter ses résultats au Conseil-exécutif qu'à la fin du premier trimestre de 2021. Dans ce contexte, les répercussions du télétravail sur les consignes en matière de surface seront également traitées.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil ce qui suit :

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">– M 133-2020 pvl (von Arx, Schliern b. Kőniz) « Etendre et simplifier le télétravail » | <p>Vote point par point
Chiffre 1 : adoption
Chiffre 2 : adoption et classement
Chiffre 3 : rejet
Chiffre 4 : adoption
Chiffre 5 : adoption sous forme de postulat</p> |
| <ul style="list-style-type: none">– M 118-2020 Müller (Orvin, UDC), Köpfli (Berne, pvl), Schneider (Biel/Bienne, UDC), Rappa (Berthoud, PBD), Gerber (Hinterkappelen, Les Verts), Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC) « Favoriser le télétravail pour le personnel cantonal » | <p>Adoption sous forme de postulat</p> |

Destinataire

- Grand Conseil