



HAL
open science

Dynamiques du court et du long terme dans l'action publique : le télétravail en France

Jens Thoemmes

► **To cite this version:**

Jens Thoemmes. Dynamiques du court et du long terme dans l'action publique : le télétravail en France. Action publique. Recherche et pratiques, 2024, 22, pp.21-29. hal-04854529

HAL Id: hal-04854529

<https://hal.science/hal-04854529v1>

Submitted on 23 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Dynamiques du court et du long terme dans l'action publique : le télétravail en France

Jens Thoemmes

L'étude des temporalités dans l'action publique, en particulier pour le télétravail, révèle une dynamique complexe entre interventions à court terme et stratégies à long terme. Cette dualité est essentielle pour comprendre l'adaptation et l'évolution des règles. L'exemple du télétravail montre que l'action publique n'est pas l'apanage de l'État, mais est co-construite avec les entreprises, les employeurs, les représentants des salariés et les organisations syndicales. En alternant entre court et long terme, il est possible de mieux cerner le rôle de chaque acteur au sein de ces périodes distinctes. Ce texte explore cette interaction temporelle et met en lumière l'importance de la négociation et de la légitimité des règles dans l'évolution du télétravail.

Le télétravail s'insère dans la longue liste des dispositifs qui visent à cadrer le travail et l'emploi. Ces dispositifs, au service de l'action publique, mobilisent dès le XIX^e siècle un ensemble diversifié d'acteurs : mouvement ouvrier, organisations syndicales et patronales, associations et partis politiques. Ces acteurs, souvent animés par des intérêts divergents sur la question du travail, sont à l'origine de conflits, mais aussi d'accords. L'action publique est donc « négociée » (Groux, 2001), ce qui signifie que les politiques publiques s'articulent avec la négociation collective. Plus généralement, la sociologie contemporaine part du principe qu'une multitude d'acteurs (publics, privés, associatifs) concourent à la production de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2007). Les règles produites sont le résultat d'une normativité ordinaire, caractéristique de toute action collective, perspective qui place résolument l'échange et la négociation au cœur de l'action publique (Reynaud, 2003).

Les temporalités de l'action renvoient donc au processus de création des règles par des acteurs collectifs variés. Une distinction fondamentale peut être faite entre les règles créées sur le long terme et celles liées à des événements, occasions ou conjonctures spécifiques, c'est-à-dire créées sur le court terme. Le télétravail a par exemple transformé les pratiques professionnelles et privées durant la pandémie de Covid-19. Cette situation particulière permet d'illustrer les temporalités de l'action publique. L'urgence, l'accélération et la prédominance du court terme sont-elles les attributs des politiques de télétravail ? Comment la pandémie s'intègre-t-elle dans une politique de long terme en faveur du télétravail ? Quels sont les effets de la rupture qu'elle a engendrée ? Les acteurs responsables de la création des

règles se distinguent-ils selon le long et le court terme ? Le télétravail peut-il nous éclairer sur ce que sont le court et le long terme d'une action publique ?

Comment l'action publique évolue-t-elle face aux changements rapides imposés par des crises, tout en essayant de maintenir une cohérence à long terme ? Le télétravail, devenu une pratique courante pour de nombreux salariés, est un exemple pertinent de cette dynamique. Il nous permet d'analyser comment des mesures prises dans l'urgence peuvent s'inscrire durablement dans le paysage professionnel et influencer les négociations collectives futures.

Nous commençons par évoquer l'articulation des temps longs et courts, essentielle pour comprendre les transformations de l'action publique. Trois focales temporelles permettent d'analyser ces transformations : les séquences, les opportunités et la dualité. Nous illustrons ensuite ces concepts avec l'exemple du télétravail.

Les temps longs du télétravail s'expriment d'abord à travers le développement progressif des technologies, par la négociation collective comme l'ANI de 2005 et les ordonnances Macron de 2017, établissant un cadre légal pour cette pratique. En revanche, les temps courts, marqués par la pandémie de COVID-19, ont conduit à une adoption rapide et généralisée du télétravail, montrant l'importance des mesures gouvernementales en temps de crise.

Nous passons ensuite à l'articulation des temps longs et courts durant la pandémie. Les entreprises ont repris la gestion du télétravail, souvent en limitant son usage malgré son essor temporaire. Cette transition montre l'importance des stratégies parfois contradictoires à court et à long terme des différents acteurs qui coproduisent une action publique.

Enfin, nous concluons sur l'interaction complexe entre stratégies à court et à long terme, influencée par divers acteurs et contextes. Nous proposons une tripartition de l'action publique autour de l'alternance entre court et long terme. La négociation y joue un rôle clé pour légitimer les règles et assurer leur durabilité.

Quelle articulation des temps longs et courts ?

La question des temporalités constitue une entrée privilégiée pour analyser les transformations de l'action publique. Les chercheurs dans ce domaine accordent une attention particulière aux études de décision, aux processus de mise à l'agenda et aux modes de recomposition de l'État-nation (Commaille, Simoulin et Thoemmes, 2014)¹. Ces travaux révèlent une confrontation entre une vision linéaire des temps et une vision plus chaotique, irrégulière et imprévisible. Cette opposition a progressivement été dépassée par des modélisations qui décrivent les temporalités de l'action publique comme une alternance de périodes de changement brusque et rapide avec de longues phases de stabilité plus prévisibles. Cette progression peut être illustrée très sommairement par trois cadres théoriques successifs sur les politiques publiques focalisant sur les séquences, les opportunités et la dualité.

À partir d'une analyse des phases de décision d'une politique publique (Lasswell, 1956) autour de sept fonctions (information, recommandation, prescription, invocation, application, évaluation, clôture), cette théorie offre une appréhension relativement simple des temporalités, les présentant comme séquentielles. Dans cette approche, l'action publique peut être décomposée en différentes phases : identification du problème, mise à l'agenda,

¹ Nous nous appuyons pour cette partie sur le dossier « Temporalités et action publique » paru dans la revue *Temporalités*. <https://journals.openedition.org/temporalites/2692>.

formulation de politiques possibles, décision d'adopter l'une d'elles, mise en œuvre, évaluation et éventuellement arrêt de la politique. Les temporalités y sont linéaires.

La théorie liée aux « opportunités » part d'un cadre de long terme qui s'ouvre grâce à des circonstances exceptionnelles (Kingdon, 1984). Une fenêtre d'opportunité est une période plus courte durant laquelle les défenseurs de propositions peuvent pousser leurs problématiques au premier plan de l'agenda politique. Ces fenêtres sont généralement éphémères et nécessitent une action rapide. Cette approche valorise ainsi le temporaire et le court terme comme une grille de lecture des politiques publiques.

Enfin la théorie sur la dualité (Baumgartner et Jones, 1993) dépasse les oppositions entre court et long termes. Elle met en lumière la dynamique des changements dans les politiques publiques, caractérisée par des périodes de stabilité et de faibles changements (long terme), interrompues par des périodes de changement radical ou de bouleversements substantiels (court terme).

Les temps longs sont marqués par la stabilité et l'accumulation progressive de changements mineurs, tandis que les temps courts sont caractérisés par des changements brusques et des réorientations rapides. Reconnaître et comprendre cette alternance permet de saisir les transformations et les adaptations progressives des politiques publiques, ainsi que les moments décisifs où des changements significatifs peuvent se produire. En intégrant cette vision duale des temporalités, les analyses de l'action publique appréhendent les mécanismes sous-jacents et les facteurs déclenchants des évolutions politiques et sociales.

Les temps longs du télétravail : négociation collective et initiatives légales

En France, le début du télétravail a évolué en trois phases principales (Haicault, 1998). À la fin des années 1970, il était valorisé pour désengorger les villes et pour améliorer l'articulation entre vie professionnelle et vie privée, mais les expérimentations rencontraient des réticences des travailleurs, employeurs, syndicats et aménageurs. Au milieu des années 1980, il resurgit avec les débats sur la flexibilité du travail et l'aménagement du territoire, soutenu par l'explosion des nouvelles technologies. Vers le milieu des années 1990, le télétravail gagne en visibilité avec le rapport de Thierry Breton et les initiatives de la DATAR, encouragées par une forte médiatisation et des appels à projets. Des clubs de télétravail se forment et des colloques visent à promouvoir le télétravail et le temps partagé, avec un soutien actif des Chambres de commerce pour développer cette pratique (*op.cit.*). Au cours des années 1980 et 1990, les technologies de l'information et de la communication connaissent une croissance importante, avec l'émergence des ordinateurs personnels, des réseaux informatiques et de l'Internet. Ces avancées permettent une meilleure communication et un partage d'informations plus fluide, facilitant le travail à distance.

En revanche, en ce qui concerne l'ampleur du télétravail en France durant les années 1990, les données disponibles pointent un retard sur la question. Le rapport de Thierry Breton indique ainsi qu'il y avait environ 160 000 télétravailleurs en France, comparé à près de 20 millions aux États-Unis (Breton, 1994). Le lent développement du télétravail en France à cette époque peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment un manque de planification de la part des pouvoirs publics et des services des ressources humaines, ainsi qu'une résistance des cadres due à un modèle de gestion pyramidal prévalant (Haicault, 1998). Bien que le télétravail gagne en popularité, il reste encore marginal et concerne principalement les travailleurs indépendants et les cadres.

Alors que les premières organisations à prendre l'initiative du télétravail sont des entreprises du secteur technologique, les premiers textes légaux sont issus de la négociation collective. Le 16 juillet 2002, un accord-cadre européen sur le télétravail est signé par les organisations syndicales et patronales. Il fixe des principes généraux pour le télétravail et sert de référence pour les législations nationales.² Le 19 juillet 2005, les organisations syndicales et patronales en France s'inspirent de l'accord-cadre européen en signant un accord national interprofessionnel (ANI) sur le télétravail, étendu à l'ensemble des entreprises. C'est à ce moment qu'il faudrait situer le début d'une politique de long terme d'encouragement du télétravail en France. Cet accord définit le télétravail, les conditions de sa mise en œuvre, et les droits des télétravailleurs en matière de santé, de sécurité, de formation, et de droits syndicaux³. Selon cet accord, le télétravail est défini comme « une forme d'organisation du travail dans laquelle un travail, qui aurait également pu être effectué dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière, en utilisant les technologies de l'information et de la communication. » Par la suite, la loi Warsmann de 2012⁴ formalise le télétravail en France en intégrant les principes de l'ANI de 2005 dans le Code du travail, sans apporter de changements sur le fond. S'est ainsi structuré un cadre légal clair pour le télétravail, assurant des droits et des protections aux télétravailleurs, tout en établissant des obligations pour les employeurs.

Ce bref aperçu montre que l'évolution du télétravail sur le long terme débute avec les initiatives de certaines entreprises. Plus tard, la négociation collective s'empare du sujet conduisant à un encouragement formalisé du télétravail. Enfin, un texte légal voit le jour pour traduire les acquis de l'ANI. Le cheminement de l'action publique sur le télétravail passe par la négociation collective. Il est lent et *bottom-up*.

On pourrait dire que cette dynamique change en 2017 avec les ordonnances Macron⁵. Le processus devient en apparence *top-down*. Les ordonnances ont assoupli les règles du télétravail en France, facilitant son adoption. Elles permettent désormais la mise en place du télétravail par un accord collectif ou une charte, supprimant la nécessité d'un avenant au contrat de travail. Le télétravail occasionnel est également simplifié, pouvant être convenu par simple accord entre l'employeur et le salarié. L'employeur doit motiver tout refus de télétravail, et un accident survenant au domicile du télétravailleur pendant les heures de travail est présumé être un accident du travail. L'ordonnance supprime l'obligation pour l'employeur de prendre en charge les coûts liés au télétravail, tout en maintenant les droits des télétravailleurs, notamment en matière de formation et de protection sociale. Pourquoi cette initiative légale par ordonnance sur le télétravail ? On peut présumer, contrairement à la période précédente, que si l'État prend la main sur l'action publique, c'est avant tout pour augmenter la proportion des salariés pouvant accéder au télétravail et, plus encore, pour mettre la négociation collective dans une position charnière pour la production des règles. Il n'y a certes pas d'obligation de négocier, mais l'objectif est de situer la production de l'action publique à mi-chemin entre l'État et le face-à-face entre employeur et salarié. Pour y parvenir, il s'agit de sortir le télétravail d'une modalité du contrat de travail pour le rendre plus accessible aux discussions de gré à gré et à la négociation collective. Quel a été le résultat de cette initiative ?

² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&newsId=30&furtherNews=yes&langId=fr&>

³ https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/bocc?id=CCO_20050049_0049_0018.pdf

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000025553658

⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000035607440

Si l'on constate une augmentation significative des accords d'entreprises dédiés au télétravail (Giotto et Thoemmes, 2022), le nombre de personnes ayant accès à ce dispositif est assez faible, mais en progression. Selon l'INSEE, en 2017 – avant les ordonnances Macron –, seulement 3 % des salariés pratiquaient régulièrement le télétravail (Hallépée et Mauroux, 2019). En 2019, ils auraient été déjà 5 % selon une recherche récente utilisant des données différentes (Bergeaud, Cette et Drapala, 2023). Cette dynamique changera pourtant d'échelle quelques mois plus tard avec le début de la pandémie et le passage à une politique de court terme.

Les temps courts de l'action publique : le cas de la pandémie

La crise sanitaire a conduit l'État français et ses agences à opérer un changement radical avec des bouleversements substantiels. Pendant la pandémie de Covid-19, l'État français a pris de multiples mesures pour adapter les modalités de travail, en particulier en ce qui concerne le télétravail. Cette politique de court terme a conduit à une augmentation substantielle du télétravail régulier qui a quintuplé. Le télétravail régulier a fortement augmenté pendant les confinements liés à la crise sanitaire, atteignant 25 % des salariés en France fin mars 2020 (enquête Acemo Covid 2020). Une enquête d'Eurofound publiée en mai 2020 montre que 35 % des salariés de l'Union européenne ont commencé à télétravailler pendant le premier confinement (citée dans Bergeaud, Cette et Drapala, 2023).

En effet, dès le début de la pandémie, les autorités françaises, y compris le Président de la République Emmanuel Macron et le Premier ministre Édouard Philippe, ont fait valoir que le télétravail permettait de réduire les contacts physiques et de limiter la propagation du virus.⁶ Le ministère du Travail a émis plusieurs communiqués de presse, recommandations et guides à l'attention des employeurs et des salariés pour faciliter l'organisation du télétravail :

« Le moyen le plus efficace pour lutter contre la diffusion du coronavirus est de limiter les contacts physiques. Chacun, employeur comme salarié, peut contribuer à lutter contre cette diffusion, en ayant recours, chaque fois que possible, au télétravail. Près de 8 millions d'emplois (plus de 4 emplois sur 10) sont aujourd'hui compatibles avec le télétravail dans le secteur privé. Il est impératif que tous les salariés qui peuvent télétravailler recourent au télétravail jusqu'à nouvel ordre ».⁷

Le protocole sanitaire national, mis à jour régulièrement en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique, incluait des directives spécifiques sur le télétravail. Lors des périodes de confinement strict, il stipulait que le télétravail devait être la règle pour toutes les activités qui le permettent, et détaillait les modalités de l'organisation du travail à distance : gestion des jours et horaires, fourniture de matériel et d'équipements nécessaires, et suivi et communication avec les salariés.

Pour soutenir ces recommandations, le Gouvernement s'est appuyé sur l'article L1222-11 du Code du travail qui permet à l'employeur (depuis septembre 2017 déjà) d'imposer le

⁶ Déclaration du Premier ministre Édouard Philippe, 14 mars 2020. Déclaration du Président de la République, 16 mars 2020.

⁷ Ministère du Travail. 16 mars 2020. <https://travail-emploi.gouv.fr/archives/archives-presse/archives-communiqués-de-presse/article/coronavirus-covid-19-et-monde-du-travail>

télétravail en cas de circonstances exceptionnelles, telles qu'une menace épidémique ou en cas de force majeure, sans avoir à recueillir l'accord du salarié :

« En cas de circonstances exceptionnelles, notamment de menace d'épidémie, ou en cas de force majeure, la mise en œuvre du télétravail peut être considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés »⁸.

Des circulaires concernant la fonction publique de l'État, comme celle du 7 octobre 2020, ont incité au télétravail et encadré son organisation⁹.

Les mesures principales (voir Tableau 1) révèlent le caractère soudain et imprévisible des interventions, notamment en ce qui concerne les confinements. L'incitation au télétravail durant cette période oscille entre obligation et recommandation. L'exercice reste néanmoins délicat, car aucun texte de loi ne permet à l'État d'imposer le télétravail aux entreprises. Les décisions de court terme semblent indiquer un recours constant et systématique à des pratiques de télétravail.

Tableau 1 : Principales mesures en rapport avec le télétravail durant la pandémie.

Date	Mesures
17/03/2020	Premier confinement national, télétravail obligatoire pour les activités compatibles.
11/05/2020	Déconfinement progressif, télétravail fortement recommandé.
24/06/2020	Assouplissement du protocole sanitaire, télétravail encouragé.
30/10/2020	Deuxième confinement, réinstauration du télétravail obligatoire.
15/12/2020	Fin du deuxième confinement, télétravail toujours recommandé.
03/04/2021	Troisième confinement, télétravail encouragé.
19/05/2021	Nouvelle mise à jour du protocole sanitaire, retour progressif au bureau.
09/06/2021	Assouplissement des règles de télétravail, flexibilité accrue pour les entreprises.
27/12/2021	Face à la variante omicron du virus, télétravail obligatoire.

L'efficacité d'une politique publique peut être mesurée par l'impact de celle-ci sur les pratiques. Il est néanmoins complexe d'obtenir des statistiques homogènes et comparables, mensuelles ou annuelles, pour tracer la propension au télétravail et mesurer les effets de l'action publique en la matière. Les interprétations de telles données peuvent être fragilisées par la fréquence du recours au télétravail (régulier ou occasionnel), et le nombre de jours télétravaillés. Les sources varient et ne mesurent pas toujours par les mêmes indicateurs. Néanmoins, des tendances générales sont observables. Par exemple, une enquête menée auprès de 1001 personnes entre 2017 et 2024¹⁰ indique qu'un pic de 41 % des salariés français utilisant le télétravail (habituellement ou occasionnellement) a été atteint lors du premier confinement en 2020. Les chiffres connaissent ensuite une baisse tendancielle jusqu'en 2024 (29 %), un niveau similaire à celui de 2018, avant la pandémie. Bien que les chiffres montrent une relative stabilité entre 2021 (35 %) et 2022 (36 %), il semble que la tendance à la baisse

⁸https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000035643952#:~:text=En%20cas%20de%20circonstances%20exceptionnelles,garantir%20la%20protection%20des%20salariés.

⁹https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45063?fonds=CIRC&fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=télétravail+2020&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePagination=DEFAULT

¹⁰ Statista Research Department, 24 mai 2024, <https://fr.statista.com/statistiques/1147656/taux-teletravail-france>.

se confirme après la fin du premier confinement. L'obligation de télétravailler durant le second confinement et son encouragement subséquent semblent avoir eu des effets moins marqués sur les pratiques. Notons tout de même des fluctuations (une baisse significative entre mars et juin 2020 selon l'enquête Acemo Covid 2020, une baisse au cours de 2021, et un regain de télétravail fin 2021 avec la variante Omicron du virus (INSEE, *Enquête emploi 2021*). Nous observons donc un affaiblissement tendanciel du télétravail après son apogée en 2020, malgré la persistance de la pandémie jusqu'en 2022 et malgré les incitations fortes de l'État à maintenir cette pratique¹¹. Notre hypothèse est qu'à une période de court terme en faveur du télétravail succède une nouvelle politique de long terme visant à en limiter l'usage. Reste à déterminer comment et par qui ce changement a été amorcé.

La France a mis en place un ensemble de mesures légales, réglementaires et pratiques pour faciliter le télétravail durant la pandémie, en mettant l'accent sur la santé des salariés tout en assurant la continuité des activités économiques. La pratique du télétravail a ainsi au moins quintuplé. Ces efforts ont impliqué une combinaison de directives gouvernementales, d'ajustements législatifs et de soutien technique et financier aux entreprises et aux travailleurs. La négociation collective a accompagné la politique publique de court terme avec un seul pilote dans l'avion : l'État. Ce n'est qu'après l'été 2020 que l'action publique devient plus intégrée du point de vue des temporalités de l'action, combinant gestion de l'urgence sanitaire avec une approche politique à plus long terme.

Articulation des temps longs et courts : un télétravail négocié

Profitant de l'espace laissé par les ordonnances Macron de 2017, la négociation collective revient d'abord dans le jeu, notamment par des accords d'entreprise qui voient le jour dès les premiers mois de la pandémie. L'ANI du 26 novembre 2020 sur le télétravail en France est signé dans un contexte où la pandémie de Covid-19 avait accéléré le déploiement du télétravail, souvent de manière précipitée. Cet accord national vise à adapter, préciser et réaffirmer le cadre juridique du télétravail qui était principalement régi par l'accord de 2005 et par certaines dispositions du Code du travail. L'ANI de 2020 précise les règles du télétravail en France, abordant la définition des postes adaptés, l'exigence du consentement mutuel de l'employeur et du salarié (double volontariat), et l'obligation pour l'employeur de motiver tout refus de télétravail. Il stipule également que les frais professionnels doivent être couverts par l'employeur et met en place une période d'adaptation pour les nouveaux télétravailleurs, assurant ainsi une transition vers le télétravail.

Les phases de la pandémie rythment le court terme de la négociation

Les temps courts de l'action publique dont le cadre a été fixé par l'État conduisant à une massification du télétravail, ont imposé aux entreprises de chercher leur propre politique locale. Dans nombre d'entre elles, notamment des TPE et PME, les règles du télétravail ont été définies de manière unilatérale par les employeurs. Dans d'autres entreprises, la négociation collective s'est imposée pour changer l'environnement de travail, ce dont rend

¹¹ On peut rappeler ici l'intervention de Jean Castex le 27 décembre 2021, qui décrète trois jours de télétravail obligatoire par semaine sans base légale, car, rappelons-le, aucun texte de loi ne permet à l'État d'imposer le télétravail aux entreprises.

compte notre projet de recherche sur la négociation d'entreprise.¹² Deux cas illustrent le spectre de l'évolution de la règle du télétravail à court terme.

Le court terme non écrit

L'exemple d'une entreprise du secteur d'aide à la personne montre comment les négociations sur le télétravail ont évolué au cours de la pandémie de Covid-19, en particulier pour les petites entreprises où la formalisation des négociations peut être minimale. Le processus de négociation dans cette entreprise a été adaptatif, sans aboutir à un accord écrit ni à une charte, ce qui reflète une tendance plus large dans de nombreuses TPE et PME.

Première phase (1 ^{er} confinement)	Les employés administratifs ont travaillé à domicile 3,5 jours par semaine, avec des réunions obligatoires en personne le lundi après-midi et deux autres demi-journées par semaine. Le directeur restait présent physiquement pour assurer la liaison avec le personnel.
Deuxième phase (confinements suivants)	Le télétravail a été réduit à deux jours par semaine, avec la présence d'au moins un membre de l'équipe administrative chaque jour au bureau pour maintenir la continuité.
Troisième phase (à partir de septembre 2021)	Après évaluation des expériences précédentes, l'entreprise a expérimenté un modèle où chaque salarié avait droit à un jour de télétravail par semaine, visant un retour progressif à une situation normale.

La direction n'a pas cherché à formaliser les arrangements par écrit, arguant que cela créerait trop de bureaucratie, bien que des discussions sur une charte d'entreprise aient eu lieu. Les décisions sur le télétravail ont été prises de manière unilatérale, malgré des efforts pour engager le dialogue avec les employés et le comité social et économique (CSE) pour évaluer les impacts du télétravail. Ces discussions ont permis de réajuster les règles en fonction des retours d'expérience et des besoins des salariés.

Dans ce cas, l'adaptation continue des règles du télétravail répondait à un contexte changeant et aux défis posés par la pandémie, tout en mettant en évidence une certaine fragilité dans la régulation sociale et la négociation collective au sein de petites structures. Cette flexibilité peut être vue comme nécessaire dans des circonstances exceptionnelles, mais soulève aussi des questions sur la durabilité et l'équité des arrangements de télétravail à long terme.

Le court terme formalisé

¹² Le projet TELTRA (2020-2021), financé par l'ANR sous le programme RA-COVID, a étudié les dynamiques du télétravail à travers une recherche de 12 mois incluant des visites dans sept entreprises. L'équipe a réalisé 60 entretiens avec des négociateurs et des salariés, enrichis par une analyse documentaire sur les négociations de télétravail. Les entreprises ont été choisies pour leur variété et les défis spécifiques au télétravail. Nous remercions Timo Giotto et un groupe de six experts pluridisciplinaires de l'ARACT-Occitanie d'avoir participé à cette recherche. Nous nous appuyons ici sur Giotto et Thoemmes (2022). <https://www.cairn.info/revue-negociations-2022-2-page-35.htm>.

L'adaptation au télétravail au sein d'une grande entreprise d'assurances, déclenchée par la crise du Covid-19, illustre de manière significative les défis et les stratégies associés à la gestion du travail à distance. Dès mars 2020, cette période a été caractérisée par une série de négociations intensives et continues, facilitées par des réunions paritaires quotidiennes puis hebdomadaires. Reflet d'un engagement profond pour la concertation, celles-ci ont permis de prendre en compte et de « déminer » en temps réel les problématiques émergentes.

L'importance de la collaboration entre les différentes parties prenantes pour naviguer efficacement à travers les incertitudes de la pandémie s'est incarnée dans une intersyndicale. De mars 2020 à mars 2021, ont été négociés douze avenants à l'accord d'entreprise visant à ajuster les modalités du télétravail selon l'évolution de la situation sanitaire et les besoins de l'organisation et de ses salariés. Chaque avenant abordait des aspects spécifiques tels que le nombre de jours de télétravail permis, les conditions de retour sur le site, l'organisation de la présence sur site, la nécessité de déconnexion, le rôle accru du management, les critères pour les dérogations.

La réponse immédiate aux conditions changeantes durant la pandémie a mis en évidence la capacité de l'entreprise à implémenter des solutions à court terme qui devaient à la fois permettre d'assurer la continuité des activités et de répondre aux inquiétudes des salariés. Cette approche a aussi soulevé des questions sur la pérennité de telles pratiques de négociation et de gestion du travail à distance.

Façonner le long terme : la limitation du télétravail

D'après les résultats de notre recherche menée et contrairement à une idée reçue, le télétravail n'est pas devenu la norme à l'issue de la crise sanitaire. Comment l'avenir du télétravail a-t-il été envisagé dans ces entreprises ?

L'expérience de plusieurs secteurs montre que les entreprises tendent à limiter les opportunités de télétravail. Dans le secteur du commerce agricole, un accord particulièrement restrictif réserve le télétravail à des cas exceptionnels, traduisant une certaine réticence à la généralisation de cette modalité. Dans l'industrie métallurgique, le télétravail est autorisé à raison d'un jour par semaine, avec des restrictions spécifiques sur certains jours pour favoriser la collaboration en personne. Une entreprise d'assurances a réinstauré un régime de télétravail limité à un ou deux jours par semaine. Au sein de la fonction publique territoriale, un accord initial autorisant un jour de télétravail a été modifié pendant la pandémie pour permettre jusqu'à cinq jours, avant de revenir à un seul jour par semaine, reflétant une adaptation temporaire aux contraintes du confinement.

La majorité des accords d'entreprise étudiés dans notre recherche limite donc le télétravail à une seule journée par semaine, après avoir imposé un télétravail maximal pendant le premier confinement à celles et ceux dont les postes le permettaient¹³.

Les données nationales de 2021 confirment cette évolution du télétravail. Au 31 octobre 2021, 42 % des salariés travaillaient pour des entreprises n'autorisant pas le télétravail. Par ailleurs, le télétravail à temps plein diminue : fin octobre, seulement 8 % des employés étaient dans

¹³ Nous avons abordé ailleurs les raisons ayant conduit à la limitation du télétravail, parmi lesquelles figurent l'autonomie paradoxale qu'il peut impliquer ainsi que les menaces sur le bien-être psychologique de certains salariés. (Thoemmes, 2023), <https://hal.science/hal-04206134>.

des entreprises permettant le télétravail toute la semaine, contre 13 % fin août 2021. De plus, 51 % des salariés étaient dans des entreprises autorisant le télétravail, mais uniquement pour un nombre restreint de jours par semaine (DARES, 2021).

La reprise en main de l'action publique par la négociation collective et, plus généralement, par les entreprises a orchestré, non sans difficultés, le retour sur le lieu de travail pour de nombreux salariés. La nouvelle politique de long terme repose ainsi sur la limitation du télétravail, bien que cette pratique se soit étendue à davantage de personnes. Il reste à déterminer si cette tendance se maintiendra dans les années à venir. Cette approche reflète une préférence pour le maintien d'une présence physique au bureau, facilitant la collaboration en personne et la gestion des collectifs de travail.

En conclusion, bien que le télétravail ait été largement adopté comme solution d'urgence, les stratégies à long terme des entreprises suggèrent un retour graduel, mais déterminé au présentiel. Cette évolution souligne la volonté de trouver un équilibre entre souplesse pour les salariés et interaction directe pour maintenir la cohésion au sein des organisations. Les politiques futures vont donc naviguer entre ces deux exigences, en intégrant les leçons tirées de la pandémie pour redéfinir le monde du travail.

Conclusion : articulation des temporalités de l'action publique

Temporalités et évolution des règles

L'étude des temporalités dans l'action publique, en particulier concernant le télétravail, révèle une interaction complexe entre interventions à court terme et stratégies à long terme visant à approfondir ou restreindre cette pratique. Cette dualité temporelle est cruciale pour comprendre comment les règles s'adaptent et évoluent. L'exemple du télétravail montre que l'action publique, loin d'être exclusivement réservée à l'État, est largement coproduite par les entreprises, les employeurs, les représentants des salariés et les organisations syndicales. L'alternance entre court et long terme permet de distinguer le rôle des acteurs au sein de chaque période.

Le rôle du court terme

Le court terme vient perturber temporairement cette création de normes sociales. L'État a joué un rôle prépondérant lors de la crise du Covid-19, en prenant des mesures rapides pour encourager fortement le télétravail et limiter la propagation du virus. Ces mesures, bien que temporaires, ont initié des changements dans les habitudes de travail. Les entreprises adaptent ces politiques à leur contexte spécifique, jouant un rôle crucial dans la manière dont ces politiques sont appliquées concrètement et leur capacité à rendre ces changements durables. Bien avant la fin de la pandémie, le rôle déterminant revient au niveau local, où la négociation et les décisions des entreprises prédominent. Cependant, le paradigme a évolué vers une limitation du télétravail, perçu comme excessif pendant la pandémie. L'action publique de court terme a donc eu un impact fondamental et complexe : elle a temporairement délégué la création des normes à l'État, généralisé le télétravail à une part importante des salariés, mais aussi jeté les bases d'un retour au présentiel au cours de la pandémie contre la volonté de l'État. Ce processus de retour à la normale est incertain et reflète la nature souvent imprévisible des résultats d'une action publique de long terme.

L'alternance du long et du court terme

Notre proposition porte sur une tripartition de l'action publique dans le temps. Consécutive à des expériences isolées dans des entreprises, le premier long terme pourrait correspondre à l'encouragement du télétravail par la négociation collective nationale depuis 2005 jusqu'à la pandémie. Ensuite, le court terme correspondrait à la phase initiale de la pandémie (2020). Le second long terme se développe au cours de la pandémie en 2020 jusqu'à nos jours, cherchant à restreindre le télétravail.

Tableau 2 : Action publique de courts et de longs termes sur le télétravail.

Temporalités de l'action	Long terme (2005-2020)	Court terme (2020)	Long terme (2020-en cours)
Objectif de la politique	Encouragement du télétravail	Généralisation du télétravail	Limitation du télétravail
Acteurs principaux	Négociation collective, État	État	Entreprises, Négociation collective

La primauté du politique sur les temporalités

L'exemple du télétravail met en lumière la complexité des temporalités dans l'action publique, remettant en question l'idée d'une tendance uniforme à l'accélération des réformes et à la gestion urgente. Les variations telles que l'accélération, le ralentissement, la généralisation et la limitation dépendent des acteurs responsables de la définition des normes au cours de chaque période. La primauté du politique, manifestée par la capacité à établir des règles, renvoie les temporalités de l'action aux projets distincts des acteurs : l'État généralise le télétravail pour gérer la situation sanitaire à court terme, tandis que les entreprises le freinent pour favoriser leurs propres logiques socio-économiques à long terme. Le télétravail a commencé à régresser bien avant la fin de la pandémie, sous la pression des entreprises désireuses de revenir à une normalité pré-pandémique. Les temporalités de l'action publique ne sont donc pas forcément déterminantes dans les résultats des politiques. Les décisions prises en urgence peuvent être révisées ou abandonnées selon les dynamiques économiques, sociales et politiques.

L'importance de la négociation et de la légitimité des règles

Le télétravail souligne l'importance de la négociation dans l'analyse des temporalités de l'action publique. Cela ne signifie pas que la démocratie sociale ou les entreprises prévalent sur le système politique, mais que toute action publique résulte de négociations et nécessite que les règles soient perçues comme légitimes. Le court terme a imposé le télétravail comme norme quotidienne, mais une nouvelle politique de long terme a entraîné un retour progressif au présentiel, souvent ressenti comme une perte de qualité de vie par les télétravailleurs. Ce

défaut de légitimité pourrait bien remettre en cause la politique de long terme visant à limiter le télétravail¹⁴.

Jens Thoemmes est directeur de recherche au CNRS et membre du CERTOP.

Bibliographie

Baumgartner F.R., Jones B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago London, University of Chicago Press, 316 p.

Bergeaud A., Cette G., Drapala S. (2023), “Telework and Productivity Before, During and After the COVID-19 Crisis”, *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, 539, pp. 73- 89.

Breton T. (1994), *Le télétravail en France : situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques : rapport au ministre d’État, ministre de l’Intérieur et de l’Aménagement du territoire et au ministre des Entreprises et du Développement économique*, Paris, La Documentation française (Collection des rapports officiels), 283 p.

Commaille J., Simoulin V., Thoemmes J. (2014), « Les temps de l’action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 19.

DARES (2021), « Activité et conditions d’emploi de la main-d’œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 », *Enquête flash novembre 2021*, Paris, DARES.

Duran P. (1999), *Penser l’action publique*, Paris, L.G.D.J., 238 p.

Giotto T., Thoemmes J. (2022), « La négociation du télétravail : dynamique, variété et fragilité », *Négociations*, 38, 2, pp. 35- 53.

Groux G. (2001), *L’action publique négociée : approches à partir des « 35 heures » France-Europe*, Paris, L’Harmattan, 334 p.

Haicault M. (1998), *Travail à distance et/ou travail à domicile : le télétravail, Nouvelles formes d’emploi, nouveaux contenus de travail, des logiques contradictoires*, rapport de recherche, Laboratoire d’économie et sociologie du travail (LEST), 43 p.

Hallépée S., Mauroux A. (2019), « Le télétravail permet-il d’améliorer les conditions de travail des cadres ? », in *L’économie et la société à l’ère du numérique, édition 2019*, Insee Références, pp. 43-54.

Kingdon J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little, Brown, 240 p.

Lascoumes P., Le Galès (2007), *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin, 126 p.

Lasswell H.D. (1956), *The decision process: seven categories of functional analysis*, College Park, Md., Bureau of Governmental Research, College of Business and Public

¹⁴ Pour approfondir ce point : Thoemmes (2023), <https://hal.science/hal-04206134>.

Administration, University of Maryland (Studies in government), 23 p.

Reynaud J.-D. (1989), *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin, 348 p.

Reynaud J.-D. (2003), « Ordre social et normativité ordinaire », in Terssac G. de (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, pp. 241- 249.

Supiot A. (2001), *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford and New York, Oxford University Press, 276 p.

Thoemmes J. (2023), « Le paradoxe du télétravail », *Les mondes du travail*, 30, pp. 119- 136.

Villermé L.R. (1840), *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, Paris, Jules Renouard et Cie, 446 p.