

Retour d'expérience sur la gestion de la crise COVID 19

Synthèse du RETEX

Paris, le 7 décembre 2020



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

mazars



Plan

I. Rappel de la démarche et point de situation sur les travaux réalisés

II. Constats principaux

III. Focus sur le parangonnage

IV. Enseignements et recommandations

Annexe 1 : liste des constats

Annexe 2 : liste des enseignements et recommandations



Rappel de l'ambition et de la démarche

Objectif



Evaluer le fonctionnement du ministère en temps de crise afin d'anticiper de futures situations comparables et tirer les enseignements pratiques à pérenniser dans votre organisation au quotidien



Ce RETEX présente par essence une vision non exhaustive de la gestion de la crise par le ministère, basée sur les entretiens menés et les documents collectés uniquement. Il vient compléter une enquête sur le télétravail adressée à tous les agents, un dispositif de baromètre social et d'autres démarches de RETEX menées en parallèle.

Périmètre



Les entretiens ont été menés auprès d'équipes de direction, d'encadrants intermédiaires et d'agents **en administration centrale, D(R)AAF et DDI**.



Du fait **d'autres démarches de RETEX** menées par la DGER sur le périmètre de **l'enseignement agricole** et dans **les DDI** par le Ministère de l'Intérieur, le cas de ces structures n'a cependant pas été traité de façon détaillée dans le rapport produit.

Axes d'analyse

1

La gestion de la continuité et de reprise de l'activité lors de la crise



2

Les modes de management et les impacts RH



3

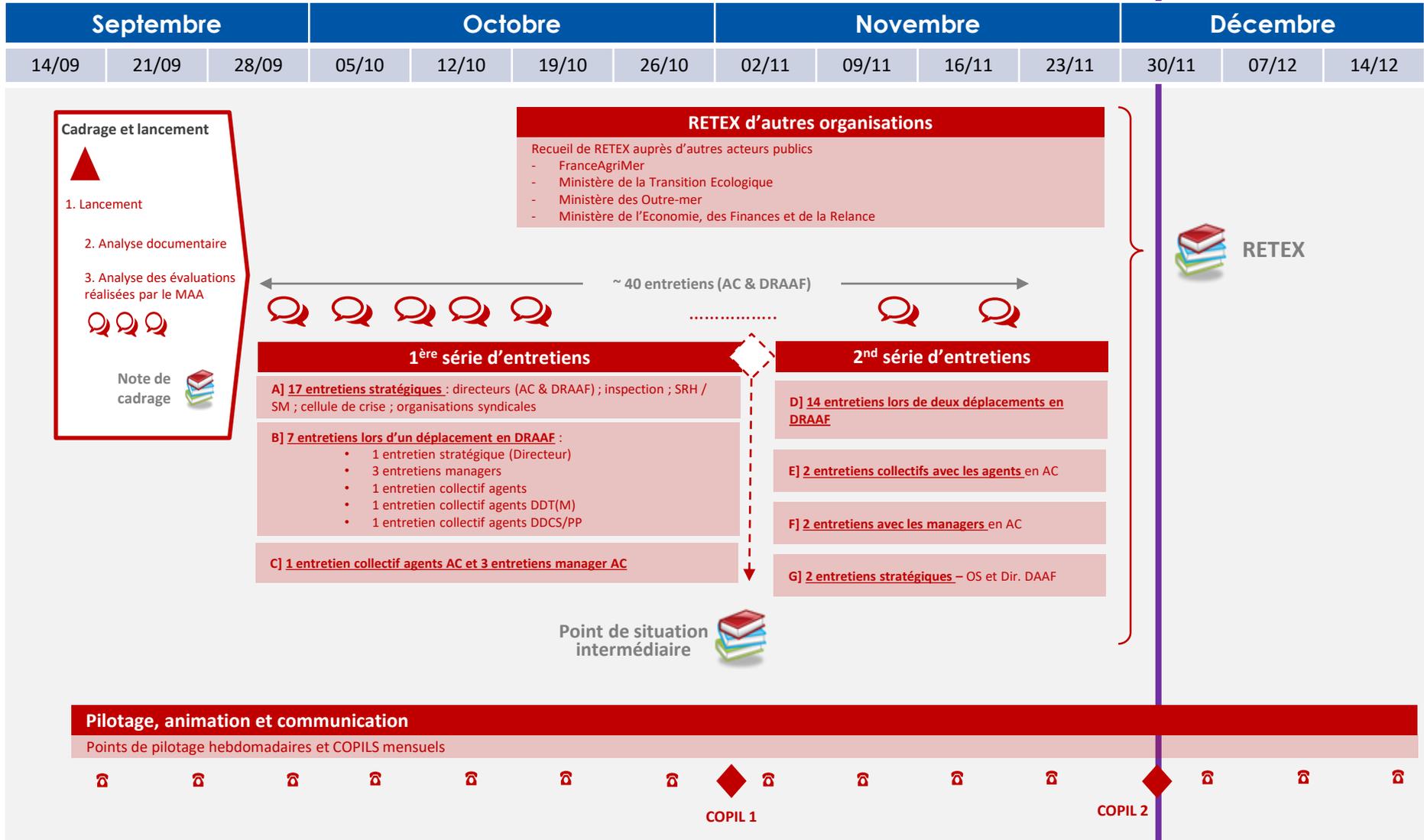
Les enseignements à tirer de la crise





I. Rappel du calendrier

2/12





I. Travaux réalisés

100 %

Des entretiens individuels et collectifs prévus au sein du MAA

54 entretiens et plus de 120 personnes rencontrées

- Toutes les directions de l'Administration centrale
- Les représentants des groupements
- Les représentants du personnel
- DRAAF Bretagne
- DRAAF Nouvelle-Aquitaine
- DRAAF Corse
- DDT(M) et DD(CS)PP au sein de 3 territoires
- ...

2 / 3

Des entretiens individuels de parangonnage prévus à l'extérieur du MAA

Ont été rencontrés :

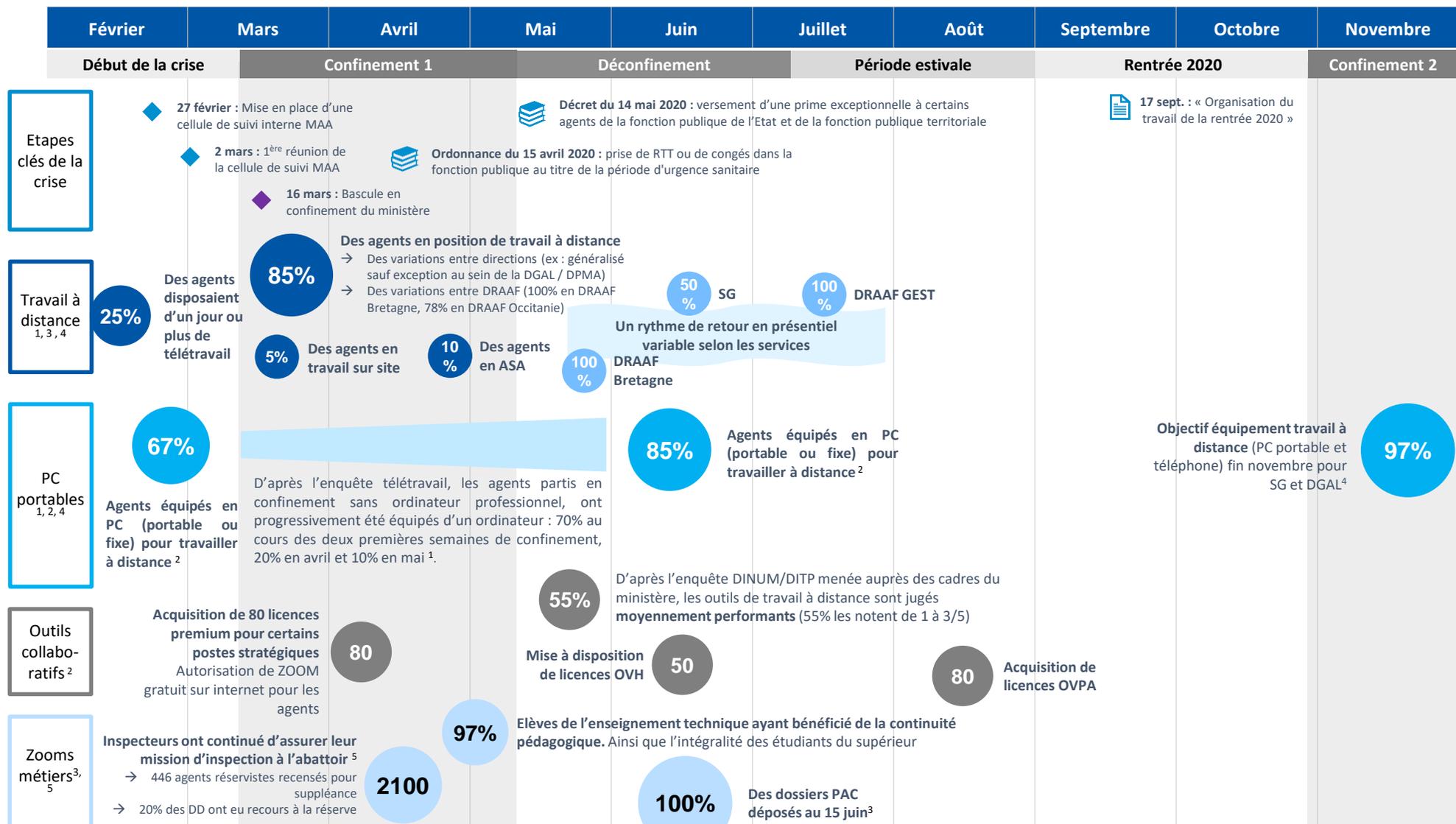
- Ministère de la Transition Ecologique
- Ministère des Outre-mer

Reste à rencontrer :

- Ministère de l'Economie et des Finances (RdV reporté)



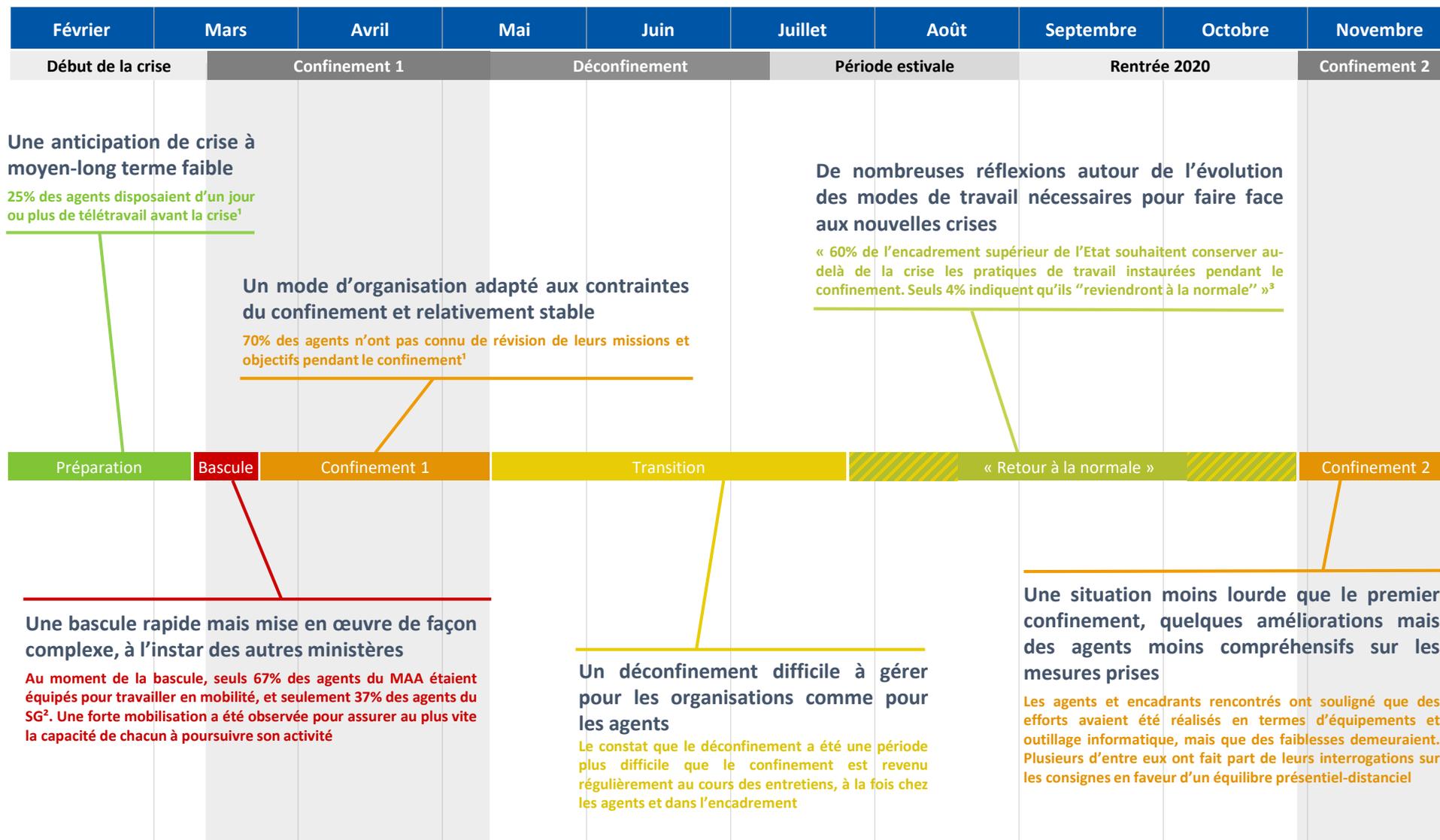
II. Quelques éléments d'état des lieux





II. Constats principaux

Des constats différenciés selon les phases de la crise



¹ Source : Enquête MAA sur le télétravail

² Source : Bilan des outils informatiques déployés pendant la crise (F. Masson)

³ Source : Enquête DITP/DINUM



II. Constats principaux



- Le ministère a **bien résisté à l'urgence de la crise au prix d'un effort important** des équipes
- La crise a **accentué l'importance des atouts et aggravé les faiblesses préexistants** au sein du ministère
- Le RETEX a mis en évidence **les enjeux clés** de transformation du MAA au-delà de la seule gestion de crise

1. Difficultés et points forts observés

Au quotidien



Culture digitale très faible



Culture managériale tournée vers l'expertise plus que vers l'animation d'équipes



Organisation robuste où le rôle de chacun est bien défini



Sens du service public qui se traduit par un engagement fort des équipes



Pendant la crise

Le ministère :

- **Réactivité**
- **Résilience**
- **Hétérogénéité** des pratiques managériales
- **Capacités techniques/SI** limitées

Les ressentis des agents :

- **Solidarité**
- **Engagement** des agents
- **Mobilisation** forte des managers
- **Manque de confiance** de la part des managers
- **Résignation**



II. Constats principaux



- Le ministère a **bien résisté à l'urgence de la crise au prix d'un effort important** des équipes
- La crise a **accentué l'importance des atouts et aggravé les faiblesses préexistants** au sein du ministère
- Le RETEX a mis en évidence **les enjeux clés** de transformation du MAA au-delà de la seule gestion de crise

2. Thématiques clés du RETEX

Performance
Modernisation
Collaboration

Les besoins d'**outils collaboratifs**, et plus particulièrement d'outils de **visioconférence**

Les attentes et opportunités créées par le développement du **télétravail**

Equipement
Autonomie
Mobilisation

L'enjeu de renforcer et de développer les **pratiques managériales** vertueuses

Pédagogie
Confiance
Transparence



II. Constats principaux

Gestion de la crise



Le ministère a bien réagi à la crise compte tenu de son faible niveau de préparation, qui l'a néanmoins empêché de mieux faire

- + Activation rapide des **dispositifs de gestion de crise**
- + Subsidiarité et efficacité de la **prise de décision**
- + Généralisation du **travail à distance** sans prise de risque
- **Préparation et anticipation** insuffisantes
- **Manque de retours** sur le reportings

- + **Compréhension des contraintes et priorités** de la crise par les agents (confinement 1)
- + Sentiment de **sécurité** des agents en présentiel
- + **Dialogue social** soutenu
- Sentiment d'**isolement** d'agents se sentant « à l'écart »
- **Manque de transparence** et **sentiment d'injustice** (Prime Covid, ASA)
- **Epuisement** des équipes les plus sollicitées, notamment au niveau du management intermédiaire

Gestion des activités

- + **Résilience sur la quasi-totalité des activités** (y compris abattoirs)
- + **Mobilisation** forte des managers
- + **Engagement et solidarité** des agents
- + **Efforts de communication** interne & externe
- **Ressources informatiques** insuffisantes et inadaptées
- **Gestion administrative du personnel** dégradée

- + **Prise de conscience** générale du champ des possibles
- **Peu d'évolutions** (à date) dans les pratiques de travail et les modes de fonctionnement du quotidien (hors outils)
- Sentiment d'un **manque de confiance** de la hiérarchie perçu par les agents
- **Attentes fortes des agents** qui n'ont pas donné lieu à des réponses pleinement satisfaisantes (TLT, outils...)
- Sentiment de **vie collective et de lien social** dégradés

Gestion des ressources humaines

Le ministère a assuré la continuité de son activité quotidienne **mais n'a pas répondu totalement aux attentes des agents** en termes d'organisation du travail et de vie collective



Gestion du quotidien



III. Focus sur le parangonnage

Etat des lieux

Rappel : un entretien par structure et un entretien non réalisé à date (ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance)

	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	Ministère de la Transition Ecologique	Ministère des Outre-mer	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance
	Ministère	Ministère	Ministère, avec rattachement au SG du ministère de l'Intérieur	Ministère
Nombre d'agent	~ 30 000 dont 2 000 en AC	~36 000 dont 4 000 en AC	~ 150 tous en AC	
PCA	Non En cours de formalisation	Oui Pas utilisable tel quel	Oui Pas utilisable tel quel	
% de télétravailleurs avant la crise	25% *	17%	2%	
% d'agents uniquement en présentiel pendant la crise	3% *	6% (AC uniquement)	~ 8% (CODIR et adjoints)	
% d'agents uniquement à distance pendant la crise	78% *	60% (dont opérateurs)	~ 84%	

Face à la crise, une culture et des défis communs aux administrations

- **Un poids fort de l'interministériel** (ordonnance du 15 avril relative au RTT, prime Covid,...)
- **Des effectifs loin d'être équipés** (ordinateurs, téléphones portables) **et préparés à 100% au travail à distance**
- **Un pilotage de réseau nécessaire mais parfois complexe à effectuer** (délai de décision au niveau central ne correspondant pas au rythme des demandes locales, poids des autres administrations locales dans les décisions opérationnelles concernant leurs agents – ex : les préfectures pour la DGOM,...)



III. Focus sur le parangonnage

Synthèse des enseignements

Des choix stratégiques propres à chaque structure

- **Une gestion de crise plus ou moins concentrée** : une douzaine de personnes en présentiel à 100% au MOM (CODIR, adjoints, chargés de mission crise), place centrale de la SG présente physiquement à toutes les réunions de crise et assurant le passage d'information au MTE
- **Un déconfinement très rapide ou plus progressif, voire « reporté »** : retour de tous les agents en présentiel fin mai (sauf agents à risques) au MOM, retour progressif entre le 11 mai et les congés d'été au MTE
- **Des démarches de RETEX très différentes dans leurs modalités comme dans leur temporalité** : démarche collaborative auprès de tous les agents dès juillet pour le MTE (enquête en ligne puis plateforme collaborative permettant de proposer et voter) ; démarche en cours au niveau du CODIR pour le MOM avec une attente forte vis-à-vis des réflexions DGAFP et ministère de l'Intérieur

Des bonnes pratiques sur lesquelles capitaliser

- **Une diffusion de formations sans attendre la sortie de crise.** Ex : formation à distance via les CVRH (MTE)
- **Une dématérialisation de quelques tâches supports mais aussi métiers.** Ex : signature électronique (MOM)
- **Une mobilisation des agents « en réserve ».** Ex : mobilisation d'agents en ASA qui se sont portés volontaires (MTE)
- **Une relation directe et orale avec les services déconcentrés.** Ex : réunions en visioconférences avec toutes les DREAL (MTE)
- **Une volonté d'exemplarité dans les pratiques.** Ex : plusieurs jours de télétravail par semaine post-confinement pour la SG (MTE)



IV. Enseignements et recommandations

Des recommandations qui s'articulent autour de 3 grands enjeux issus du RETEX Covid-19

1

Mieux se préparer à la gestion de crise sous toutes ses dimensions

2

Se donner la capacité de travailler selon différentes modalités

3

Développer une culture de la collaboration et de la confiance

- 
- Des recommandations **déjà en partie enclenchées** par le ministère avec le lancement de plusieurs actions d'amélioration, notamment sur le PCA, le travail à distance et l'accompagnement des agents
 - Des **opportunités à saisir** rapidement pour bénéficier de l'élan offert par les changements de pratiques mis en œuvre au cours de la crise
 - Des travaux de fond à intégrer dans une **trajectoire à plus long terme** et nécessitant de repenser la stratégie de transformation du ministère et plus largement celles des administrations publiques

17

Recommandations dont...

4

Déjà amorcées par le MAA

7

À court terme (mise en œuvre en 3 mois)

6

A moyen / long terme



Dont 2

Impliquant d'autres acteurs externes au MAA



IV. Enseignements et recommandations

Des opportunités à saisir à court, moyen et long termes

 : travail interministériel

Nos recommandations...	...déjà (en partie) enclenchées	...à mettre en œuvre à court terme	...à moyen / long termes
1. Mieux se préparer à la gestion de crise sous toutes ses dimensions	1. Structurer et déployer un PCA administration centrale 8. Inciter à conduire et à partager de manière systématique de brefs RETEX internes « à chaud »	2. Tester le PCA ministériel régulièrement 6. Organiser la mesure et le suivi des impacts de la crise sur l'humain et les modes de management 7. Valoriser auprès du grand public l'action des agents face à la crise (lorsque celle-ci le justifie) et en faire un levier d'attractivité	3. Utiliser davantage le contrôle interne et l'audit interne pour mieux objectiver et mesurer les risques 4. Identifier les viviers de compétences activables pour sécuriser les activités stratégiques en cas de crise 5. Promouvoir une continuité des pratiques maximale entre le fonctionnement nominal et le fonctionnement en temps de crise
2. Se donner la capacité de travailler selon différentes modalités	9. Poursuivre et accompagner l'équipement en mobilité des agents	13. Mettre en place un cadre de télétravail qui soit incitatif sans être trop rigide, afin de laisser aux managers la souplesse de s'adapter	10. Se doter d'un environnement numérique de travail moderne , qui permette aux agents de travailler facilement à distance et avec tous leurs interlocuteurs () 11. Accélérer la dématérialisation des fonctionnements internes , qui est aujourd'hui encore relativement faible au sein du ministère 12. Repenser les espaces de travail et la gestion immobilière pour servir la flexibilité ()
3. Développer une culture de la collaboration et de la confiance	14. Accompagner les pratiques managériales par des actions courtes de formation à distance et de co-développement ciblées	15. Valoriser les pratiques et comportements vertueux des managers 16. Mettre en place un dispositif de communication "live" , plus direct, de type webinaire 17. Repenser les dispositifs d'échanges avec les partenaires et usagers pour plus de fluidité et de collaboration	



Annexes



Annexe 1 : Liste des constats (1/2)

Thématiques clés	#	Constats
Gestion des activités - <i>Priorisation</i> - <i>Evolution des activités</i> - <i>Charge de travail</i> - <i>Conditions de réalisation des activités</i>	1.1	Malgré la crise et un manque de préparation, le ministère a fait preuve de réactivité et de résilience ; il a dans l'ensemble été capable de maintenir ses activités, notamment prioritaires
	1.2	La crise s'est traduite par des variations de volume d'activité très localisées qui n'ont pas conduit à un redéploiement massif et systématique des ressources
	1.3	Des transferts d'activités, en interne ou avec des partenaires, ont cependant été opérés par opportunité dans certains services
	1.4	La crise a par ailleurs eu un impact sur les modalités de réalisation de l'ensemble de l'activité, avec un recours massif au travail à distance auquel les services étaient très diversement préparés
Pilotage et gouvernance - <i>Organisation</i> - <i>Suivi et pilotage</i> - <i>Chaines de décisions</i>	1.5	Le ministère a fait le choix d'une certaine subsidiarité dans la prise de décision, qui a permis aux services d'adapter leurs décisions en fonction des contextes et besoins locaux de manière efficace
	1.6	Le ministère a cherché, dans son organisation, à tenir compte du caractère interministériel du pilotage de la crise, tant sur sa gestion interne de la crise que sur la continuité de ses activités
	1.7	Le reporting a été plutôt bien organisé et efficace pour les décideurs qui en bénéficiaient, mais lourd et pas toujours accompagné de retours pour les managers
	1.8	Le ministère a réalisé un important travail pour communiquer au mieux vers les usagers et partenaires
	1.9	La crise a constitué un moment de prise de conscience de la capacité à faire autrement et a enclenché, face aux fortes attentes créées, une démarche d'amélioration, dont les effets ne sont cependant pas encore visibles
Soutien des fonctions support - <i>Affaires générales</i> - <i>Systèmes d'information</i> - <i>Finances</i> - <i>Logistique</i> - <i>Ressources humaines</i> - <i>Communication</i> - <i>Juridique</i>	1.10	La maturité des systèmes d'information et les outils collaboratifs proposés (visioconférence notamment) étaient insuffisants pour accompagner le travail à distance massif, au-delà de rares satisfactions au sujet des logiciels métiers
	1.11	Le taux d'équipement en matériel informatique portable était initialement insuffisant mais les manques ont été palliés progressivement par une forte mobilisation de la SDSI, des MAG et des directeurs de structures
	1.12	Des moyens financiers ont pu être facilement mobilisés mais plus difficilement utilisés du fait du manque de disponibilité des produits (ordinateurs et masques)
	1.13	Les directeurs et les équipes logistiques ont été totalement mobilisés pour la sécurité du personnel, et cela a été ressenti par les agents
	1.14	La gestion administrative du personnel a été assurée de manière dégradée (hors paie)
	1.15	Une forte communication auprès des agents en interne



Annexe 1 : Liste des constats (2/2)

Thématiques clés	#	Constats
Pratiques et comportements face à la crise <i>- Management</i> <i>- Modalités de travail</i>	2.1	Les managers ont été fortement mobilisés par la gestion de leurs activités et des équipes
	2.2	Les pratiques managériales ont peu évolué au regard des conditions de travail particulières durant la crise
	2.3	L'adaptation au travail à distance a été plutôt rapide mais de nombreuses difficultés techniques et personnelles ont été rencontrées
Impacts sur les relations humaines <i>- Sentiment d'appartenance</i> <i>- Sentiment de reconnaissance</i> <i>- Sens au travail</i>	2.4	Les équipes managériales, soudées par une plus grande proximité, ont vécu un éloignement plus ou moins prononcé de leurs équipes
	2.5	Les collectifs de travail ont été fortement éprouvés pendant la crise malgré une importante solidarité
	2.6	Les agents les moins mobilisés et/ou les moins présents physiquement pendant la crise se sont sentis comme « mis à l'écart » par rapport à leurs collègues
Perception des mesures mises en place <i>- Travail à distance</i> <i>- Décisions et management</i>	2.7	Les jours de RTT imposés et la Prime Covid ont pu être source de tensions parfois vives, notamment par manque de transparence
	2.8	Les agents ont compris les contraintes liées à la crise, accepté les choix réalisés dans l'urgence et adhéré aux mesures sanitaires mises en œuvre pour assurer leur sécurité
	2.9	Le manque de confiance de la hiérarchie perçu par les équipes vient se heurter à leurs nombreuses attentes en matière d'évolutions du management et des modes de travail
Populations spécifiquement impactées	2.10	Les assistants ont subi des impacts métiers importants voire une remise en question de leur activité
	2.11	Le travail en abattoirs, mission prioritaire, a été correctement assurée malgré les craintes et les difficultés propres à ce secteur
	2.12	La double-tutelle des agents FranceAgriMer s'est avérée difficile à gérer pour les D(R)AAF



Annexe 2 : Liste des enseignements et recommandations

Enseignements	#	Recommandations
<p>Mieux se préparer et gérer la crise sous toutes ses dimensions</p> <p><i>- Anticiper et préparer</i></p> <p><i>- Gérer la crise et son impact humain</i></p> <p><i>- Prendre en compte les opportunités</i></p>	1)	Structurer et déployer un PCA ministériel
	2)	Tester régulièrement le PCA ministériel
	3)	Utiliser davantage le contrôle et l'audit internes pour mieux objectiver et mesurer les risques
	4)	Identifier les viviers de compétences activables pour sécuriser les activités stratégiques en cas de crise
	5)	Promouvoir une continuité des pratiques maximale entre le fonctionnement nominal et le fonctionnement en temps de crise
	6)	Organiser la mesure et le suivi des impacts de la crise sur l'humain et les modes de management
	7)	Valoriser auprès du grand public l'action des agents face à la crise (lorsque celle-ci le justifie) et en faire un levier d'attractivité
	8)	Inciter à conduire et à partager de manière systématique de brefs RETEX internes « à chaud »
<p>Se donner les capacités de travailler quelles que soient les conditions</p> <p><i>- Matériel</i></p> <p><i>- Systèmes d'information</i></p> <p><i>- Procédures</i></p> <p><i>- Espaces de travail</i></p>	9)	Poursuivre et accompagner l'équipement en mobilité des agents
	10)	Se doter d'un environnement numérique de travail moderne, qui permette aux agents de travailler facilement à distance et avec tous leurs interlocuteurs
	11)	Accélérer la dématérialisation des fonctionnements internes, qui est aujourd'hui encore relativement faible au sein du ministère
	12)	Repenser les espaces de travail et la gestion immobilière pour servir la flexibilité
	13)	Mettre en place un cadre de télétravail qui soit incitatif sans être trop rigide, afin de laisser aux managers la souplesse de s'adapter
<p>Développer une culture de la collaboration et de la confiance</p> <p><i>- Pratiques managériales</i></p> <p><i>- Communication</i></p>	14)	Accompagner les pratiques managériales par des actions courtes de formation à distance et de co-développement ciblées
	15)	Valoriser les pratiques et comportements vertueux des managers
	16)	Mettre en place un dispositif de communication "live", plus direct, de type webinaire
	17)	Repenser les dispositifs d'échanges avec les partenaires et usagers pour plus de fluidité et de collaboration