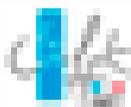


GUIDE MANAGÉRIAL

FAIRE LE PARI DU COLLABORATIF



En partenariat avec :



Les auteurs et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce Cahier. Leurs opinions ne reflètent pas forcément les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire MNT.

GUIDE MANAGÉRIAL

FAIRE LE PARI DU COLLABORATIF



Étude réalisée par les élèves administratrices territoriales
de la promotion Georges Brassens :
Sandrine Bernard
Charlotte Corrius
Eugénie Jamin-Mallet
Claire Picuch

Pour l'Observatoire MNT
En partenariat avec l'Institut national des études territoriales
(INET) et l'Association des administrateurs territoriaux
de France (AATF)

Décembre 2023



LES AUTEURS

© Pascal Bastien



Sandrine Bernard, élève administratrice territoriale, est lauréate du concours interne, après quinze années d'expérience en collectivités, dont cinq ans comme chargée de mission à la mairie de Paris et dix ans au service des politiques éducatives, d'abord comme cheffe de service à Alfortville, puis comme directrice à Pontault-Combault. C'est à la gestion des ressources humaines qu'elle se consacre aujourd'hui, à la mairie de Noisy-le-Grand, orientation prise durant sa scolarité à l'INET, à travers l'animation du groupe RH-management, ses stages sur l'égalité femmes-hommes à la Cour des comptes, sur la stratégie RH au conseil départemental de l'Yonne, et en contribuant à deux études, sur les modes collaboratifs et sur l'anticipation des départs en retraite.

© Pascal Bastien



Charlotte Corrius, élève administratrice territoriale issue du concours interne, a travaillé cinq ans comme consultante pour le secteur public. Elle a rejoint les collectivités locales en 2011 et a travaillé au conseil départemental de la Seine-Saint-Denis comme cheffe de service dans le domaine de l'emploi et de l'attractivité territoriale, puis à la région Nouvelle-Aquitaine comme directrice au pôle Datar. Ses expériences de stages durant sa scolarité à l'INET lui ont permis, d'une part de participer à des démarches de transformation managériale dans un contexte marqué par les transitions énergétiques et environnementales : à la ville de Marseille, au syndicat mixte de collecte et de valorisation des déchets (Smicval) et à Bordeaux métropole, et d'autre part de renforcer ses compétences sur les fonctions ressources au conseil départemental de la Gironde.



Eugénie Jamin-Mallet est lauréate du concours externe d'administrateur territorial. Passionnée par les politiques sociales, elle a, avant d'entrer à l'INET, fait des stages dans les domaines des demandeurs d'asile, de l'enfance, des personnes âgées. Sa scolarité à l'INET lui a permis de travailler sur des contextes de transformation organisationnelle, notamment à la métropole de Grenoble sur le projet d'administration, ou à la ville de Bordeaux sur la mutualisation des musées. C'est aujourd'hui à la transition écologique à la ville de Tours qu'elle se consacre, orientation approfondie durant sa scolarité à travers l'animation du groupe environnement, une étude sur les coopérations alimentaires rurales et urbaines, et, grâce à un stage à la Chambre régionale des comptes de Normandie, sur l'étude des politiques visant à lutter contre le retrait du trait de côte.



Claire PIEUCH, lauréate du concours interne d'administrateur territorial, a commencé sa carrière au ministère de l'Agriculture, en se consacrant aux fonctions ressources en matière de maîtrise des risques financiers, ainsi qu'à des missions de politiques publiques relatives aux négociations commerciales internationales et à la refonte du régime d'assurance agricole contre les risques climatiques. Pendant ses temps d'immersion à l'INET, elle a contribué aux enjeux de transformation organisationnelle et managériale au sein des collectivités territoriales : à la métropole européenne de Lille en phase de préparation au déploiement de délégations territoriales, à la collectivité européenne d'Alsace pour développer une culture collaborative commune et faciliter l'harmonisation des pratiques entre Haut-Rhin et Bas-Rhin. Elle a aussi participé au déploiement des processus horizontaux et réseaux métiers dans le cadre du projet de nouvelle organisation des services déconcentrés Proxima 2024 à la métropole de Toulouse, ou encore à l'impulsion d'une revue générale des politiques publiques avec l'ensemble des pôles à la ville et métropole de Montpellier.



Avant-propos	10
Remerciements	14
Introduction	17
A. LE MODE DE TRAVAIL COLLABORATIF, UNE TENDANCE ORGANISATIONNELLE RECOUVRANT UNE MULTITUDE DE PRATIQUES	19
B. UN MODE DE TRAVAIL POTENTIELLEMENT DÉSTABILISANT POUR LE FONCTIONNEMENT CLASSIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	21
C. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE.....	24
1. LE TRAVAIL COLLABORATIF, UN ESSOR AUX PRISES AVEC LES RÉALITÉS DU TERRAIN.....	27
A. UN CONTEXTE FAVORABLE À L'ÉMERGENCE DES MODES DE TRAVAIL COLLABORATIF	28
1. L'influence de l'évolution du rapport au travail	28
2. L'incitation du cadre juridique et institutionnel	28
3. L'impact des contraintes budgétaires	29
4. Les réflexes issus de la crise Covid-19.....	31
5. La diffusion de ces nouvelles organisations du travail en France et à l'étranger.....	32
a. Dans les entreprises et les structures associatives	32
b. Dans les structures publiques.....	33
c. À l'étranger : des exemples de rupture déjà ancienne	36
B. LES MODES DE TRAVAIL COLLABORATIF, UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE TRANSFORMATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	36
1. Des atouts pour renforcer l'action locale.....	37
a. Un levier d'efficience, de performance et de modernisation	37
b. Un support de l'accompagnement au changement	40
2. Des bénéfices en termes d'attractivité et de qualité de vie au travail....	42
a. Un vecteur de rayonnement et d'attractivité.....	42
b. Un environnement générateur de cohésion sociale	44
c. Un accélérateur de carrière	46

C. DES FREINS RÉELS À UNE DÉMARCHE PAR ESSENCE NON UNIVERSELLE.....	48
1. Un bouleversement organisationnel et culturel pour l'administration publique locale.....	50
2. Un manque de moyens et de leadership interne	51
3. Un outil à l'efficacité ciblée, et non une finalité en soi	53
2. VADÉMÉCUM : LES POINTS CLÉS POUR RÉUSSIR LA MISE EN PLACE D'UN MODE DE TRAVAIL COLLABORATIF.....	55
A. UNE APPROCHE REPOSANT SUR DES OBJECTIFS ET UNE STRATÉGIE	56
1. Le besoin initial	57
2. Un objectif principal.....	58
3. L'axe stratégique	61
B. LA MOBILISATION DES ACTEURS À TOUS LES NIVEAUX HIÉRARCHIQUES	66
1. Une gouvernance engagée et souple	68
a. Être prêt à partager la décision	68
b. S'appuyer sur un portage clair	69
c. Clarifier les rôles et les responsabilités.....	70
d. Mobiliser et équiper le management	72
e. Afficher les modalités d'arbitrage et de décision.....	74
2. La constitution du groupe de travail, un choix déterminant et habile	75
a. Identifier les risques	75
b. Définir le cadre de l'implication de chacun.....	76
c. Identifier qui est impliqué et quelle place est donnée à la parole de chacun	78
3. L'animation du dispositif pour créer et maintenir la dynamique	79
a. Veiller à la sincérité, à l'effectivité et à l'opérationnalité des changements.....	79
b. Animer la démarche dans la durée	80
c. Communiquer à chaque étape	81
d. Évaluer pour évoluer	83

C. UN INVESTISSEMENT IMPORTANT SUR LEQUEL CAPITALISER.....	86
1. L'accompagnement des ressources humaines	86
a. Se doter de compétences dédiées	86
b. S'appuyer sur la formation pour monter en compétences	88
c. Renforcer la gestion du recrutement et des carrières.....	89
2. La gestion du temps et du calendrier de la collectivité	90
3. La mobilisation des outils managériaux et des systèmes d'information	92
a. Une palette de ressources managériales	92
b. L'adaptation des espaces de travail.....	93
c. L'appui des outils numériques, utilisés à bon escient	93
Conclusion	95
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE	97
ANNEXES.....	105
Bibliographie	127
Conseil scientifique et conseil d'orientation.....	131
Cahiers déjà parus	135



Miser sur l'intelligence collective et faire confiance aux agents pour bâtir l'action publique moderne

Les modes de travail collaboratif sont apparus dans les collectivités territoriales depuis une quinzaine d'années. Au sein de nos services, nous avons pu constater tantôt un engouement frénétique, tantôt un dédain dubitatif. Ceux d'entre nous qui évoluaient au sein de collectivités pionnières ont pu constater leurs bienfaits ou, *a contrario*, leurs limites et zones de flou, voire sont restés sur leur faim lorsque le projet a été abandonné au gré d'une mutation ou d'un changement de bord politique.

Avec l'intuition que le mode de travail collaboratif n'est ni une fin en soi ni une solution prête à l'emploi, il nous a semblé temps de nous demander pourquoi cette modalité organisationnelle n'est pas davantage répandue, malgré l'enthousiasme qu'elle suscite. Effet de mode ou outil incontournable ? L'Observatoire de la MNT a cherché à savoir où en sont les collectivités. Quels sont les freins et les manières de passer outre ? Quels sont les passages obligés pour réussir à embarquer les équipes ? Nous nous sommes aussi interrogés sur l'impact du mode collaboratif sur la qualité de vie au travail et sur les pratiques managériales, à la lueur de la quête de sens au travail et de la perte d'attractivité RH constatées actuellement.

Cette étude se veut un état des lieux des (multiples) pratiques, sur un périmètre large et significatif des différentes tailles de collectivités. En effet, le mode de travail collaboratif n'est pas l'apanage des métropoles ou des intercommunalités, et les plus petites collectivités ne sont pas en reste en termes de créativité et d'innovation.

Dans le droit fil des guides managériaux précédents, nous vous proposons un *vadémécum* pour aborder ce mode d'organisation sereinement. Le travail collaboratif est avant tout une culture et une démarche sur-mesure, humble et évolutive. À vous de choisir le degré d'intensité, du DGA dédié au classique mode projet, du *designer* intégré au conseil extérieur par un cabinet ou un CDG. Parfois, il est préférable de démarrer petit. Dans tous les cas, il convient d'être souple et de s'adapter tout au long du chemin.

Je remercie les quatre élèves administratrices territoriales de la promotion Georges Brassens : Sandrine Bernard, Charlotte Corrius, Eugénie Jamin-Mallet et Claire Piecuch, qui ont su se saisir de ce vaste sujet, l'aborder de manière ambitieuse et documentée, l'éclairer par des entretiens riches et variés et par l'expérience des stages durant leur scolarité à l'INET.

Je vous souhaite une agréable lecture. J'espère que ce guide deviendra votre boîte à outils pour insuffler la culture collaborative dans votre collectivité. C'est l'occasion de moderniser l'action publique et de relever les défis tels que la transition environnementale, l'inclusion et le vivre-ensemble. Il s'agit de faire un pas vers un fonctionnement plus participatif des agents, des usagers, et vers plus d'interactions entre services, catégories d'emplois et acteurs du territoire. Il constitue une clé pour mieux répondre aux attentes des citoyens et irriguer les territoires avec des services publics plus réactifs, plus agiles et plus proches.

« La pierre n'a point d'espoir d'être autre chose qu'une pierre. Mais, de collaborer, elle s'assemble et devient temple. »

Antoine de Saint-Exupéry.

Laurent Besozzi

Président de l'Observatoire MNT

Vice-président de la MNT



Les méthodes collaboratives au service de la transformation

Depuis plus d'une décennie, les méthodes issues du monde de l'innovation ont permis de développer largement les pratiques collaboratives dans les collectivités territoriales. Dans cette étude, quatre élèves administratrices territoriales font le point de l'état de l'art sur ce sujet dans le cadre du partenariat éprouvé depuis dix ans entre la MNT, le CNFPT-INET et l'AATF. Elles ont en particulier questionné des administrations qui ont maintenant suffisamment de recul pour s'exprimer avec nuances sur les avantages de ces modes de travail, mais aussi sur les freins et la manière qui leur ont permis de les contourner.

Merci Claire, Charlotte, Eugénie et Sandrine, pour la qualité du travail que vous avez fourni pour aboutir à ce guide. De nombreuses et nombreux managers pourront gagner en efficacité dans la mise en œuvre de ces méthodes, en capitalisant sur les bonnes pratiques et en évitant les écueils identifiés par leurs prédécesseurs. L'intérêt qu'a suscité votre présentation lors du congrès de l'AATF à Marseille montre la pertinence de ce sujet et de la manière dont vous l'avez traité.

La production de cette étude rend aussi visibles vos propres compétences et votre capacité à mener des projets de transformation au bénéfice des collectivités qui vous emploient et emploieront, de leurs élus, de leurs agents et de leurs administrés, avec la hauteur de vue et l'exigence pratique et intellectuelle que l'on attend de toute administratrice et de tout administrateur.

C'est pourquoi, avec Fabien Tastet, président de l'AATF, nous vous renouvelons nos plus vives félicitations et vous souhaitons un plein épanouissement tout au long de vos carrières.

Remy Berthier
Vice-président de l'AATF



Défis et opportunités du travail collaboratif pour les managers territoriaux

L'Institut national des études territoriales (INET) forme, au sein du CNFPT, les cadres de direction des collectivités territoriales et, notamment, les lauréats des concours de conservateurs territoriaux des bibliothèques, des conservateurs territoriaux du patrimoine, des ingénieurs en chef territoriaux et des administrateurs territoriaux. L'ouverture et la capitalisation des savoirs et savoir-faire sont au cœur des méthodes pédagogiques mises en œuvre par l'INET. Cette ouverture se traduit par des partenariats avec les autres écoles du service public, avec des chercheurs, élus, forces vives et réseaux professionnels qui accompagnent les collectivités territoriales.

En parfaite cohérence avec leur formation professionnalisante, quatre élèves administratrices territoriales ont mené l'étude sur les *modes de travail collaboratif* proposée par la MNT, traduisant ainsi cet esprit de curiosité pour les sujets émergents.

Le sujet était ambitieux, tant par son vaste périmètre que par les défis qu'il pose aux collectivités en matière de transformation des organisations, de pratiques, d'attractivité des métiers, de fluidité du processus décisionnel et d'adaptation des gouvernances.

À la lecture du travail des élèves de l'INET, nous comprenons les enjeux et les opportunités que les modes de travail collaboratif représentent pour les managers territoriaux.

Je me félicite que ces quatre administratrices territoriales aient ainsi contribué, au cours de leur formation initiale, à la définition et à l'identification de bonnes pratiques dans un échantillon très large de collectivités, aux différentes strates, sur des territoires métropolitains, périurbains ou ruraux.

Je suis convaincu que ce travail de qualité sera utile à toutes celles et à tous ceux qui en prendront connaissance.

Belkacem Mehaddi
DGA du Centre national
de la fonction publique territoriale
Directeur de l'INET



REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui ont accepté de répondre à nos questions et de nous accorder leur temps pour un entretien.

Émilie Agnoux, DGA RH transformation numérique, observatoire, prospective et données à l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir

Florence Bannermann, directrice pilotage et communication interne au conseil départemental du Val-d'Oise

Agnès Bachelot-Journet, directrice performance et modernisation du service public au conseil départemental de l'Isère

Joris Benelle, DGS de la communauté de communes du Grésivaudan

Cécile de Besombes, *designer* de service au conseil départemental du Val-d'Oise

Anne-Laure Chalet, DGA services à la population de Caluire-et-Cuire

Élodie Chevallier, chercheuse associée au Centre de recherche sur le travail et le développement du Cnam

Frédéric Cook, chargé de mission à Grenoble-Alpes métropole

Patrick Coroyer, DRH mutualisé, ville et métropole de Nantes

Jean-Charles de Belly, DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle

Gilles Delalay, directeur du *Lab* transfo de la ville de Marseille

Héloïse Deroeux, responsable qualité au centre de gestion du Rhône

Domitien Detrie, DGS de l'agence des Pyrénées

Cyrille Devendeville, directeur du centre de gestion des Deux-Sèvres

Amélie Dissard, responsable stratégie performance innovation, ville d'Annemasse

Serge Doberl, responsable mission innovation au conseil départemental du Val-d'Oise

Mathilde Dormion, cheffe d'équipe ruches d'entreprises à la métropole européenne de Lille

Laetitia du Garreau, responsable du conseil en organisation et ressources humaines au Centre interdépartemental de gestion Grande Couronne

Nathalie Dutriez, DGA du pôle modernisation à la ville d'Annemasse

Laurence Favreau, chef du service des territoires à la direction de la culture et directrice de la bibliothèque départementale du Val-d'Oise

Agathe Garrido, chargée de mission recherche & développement, métropole européenne de Lille

Youen Grall, responsable formation et dynamiques internes de la métropole de Brest

Sonia Hengbart, cheffe d'équipe de l'observatoire des métiers et des compétences de la métropole européenne de Lille

Doriane Huart, DGA RH, innovation et dialogues à la métropole européenne de Lille

Mona Isabelle, déléguée générale à la transformation au conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

Peggy Kançal, cheffe de projet Proxima à Toulouse métropole

Damien Lajarge, association des conseillers en organisation

Céline Lechaux, cheffe d'équipe livre et lecture à la métropole européenne de Lille

Philippe Lemaire, DGS de la communauté de communes Sicoval

Myriam Limpens, directrice recherche & développement à la métropole européenne de Lille

Jean-Pierre Le Padellec, chef de département au ministère de la Défense

Cécile Marandon, directrice adjointe de la vie sociale au conseil départemental du Val-d'Oise, ancienne élève de l'École du management par l'innovation (EMI)

Marianne Moller, DRH de la ville et eurométropole de Strasbourg

Émilie Monglione, directrice du secrétariat général de la communauté de communes du Grésivaudan

Hervé Monnet, DGA ressources au conseil départemental de l'Isère

Jean-Laurent Nguyen Khac, directeur du CIG Grande Couronne

Nathalie Prouhèze, directrice de la mission Europe, contractualisation et partenariats à la ville et métropole de Montpellier

Hedwige Ptaszynski, chargée d'animation recherche & développement à la métropole européenne de Lille

Nicolas Sénéchau, DGS du Smicval en Gironde, et ses équipes

Muriel Scolan, vice-présidente du personnel, des relations sociales et de la mission innovation du conseil départemental du Val-d'Oise

Carine Soulas, présidente de l'Association nationale des conseillers en organisation (AndCO)

Hakima Sy Lahcini, experte méthode à Toulouse métropole

Nadia Wolff, chargée de mission innovation et transformation à Grenoble Alpes métropole



« Lorsque la complexité et l'incertitude s'accroissent, l'exigence de collaboration augmente. »

Doriane Huart,
directrice générale adjointe
aux ressources humaines
de la métropole européenne de Lille.



INTRODUCTION

Multi-métiers, multi-tâches, multi-services ! Quelle que soit leur taille, les collectivités territoriales d'un même territoire font face, simultanément, à des enjeux fortement interconnectés, avec pour finalité commune la qualité du service public délivré aux administrés. Leur agencement institutionnel par strates superposées a rapidement imposé, dès les premières vagues de décentralisation, de développer des formes de collaboration, en interne comme en externe.

Plus récemment, la crise sanitaire a pu favoriser le recours à ces pratiques dans un contexte de déstabilisation et de remise en question des modes de fonctionnement traditionnel des organisations. Notamment par la généralisation du télétravail, l'épidémie de Covid-19 a conduit à réinterroger les modèles d'organisation préexistants. Comme l'a fait ressortir Doriane Huart, directrice générale adjointe aux ressources humaines de la métropole européenne de Lille, « *lorsque la complexité et l'incertitude s'accroissent, l'exigence de collaboration augmente* ».

En effet, un système organisationnel ouvert permet de faire face aux situations de chaos, du fait de sa capacité d'adaptation¹. S'ils préexistaient largement à la crise Covid, les modes de travail collaboratif ont démontré à cette occasion leur souplesse et leur propension à la résilience, à savoir intégrer de multiples parties prenantes aux processus de réflexion et d'arbitrage, par leur proximité avec les territoires et les habitants, dans un environnement marqué par la complexité et l'incertitude.

¹ Brugeilles Frédéric, Chow-Petit Connie & Benjamin, Le Nulzec Florence, *L'organisation semi-ouverte comme réponse au chaos*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

Les modes de travail collaboratif jouissent d'un *a priori* positif au sein des collectivités territoriales. En témoigne ce nuage de mots issu des entretiens menés au sein d'une vingtaine d'entre elles :



Architecte de formation, spécialiste de la collaboration et du mode projet, Serge K. Levan alerte cependant sur l'usage rhétorique à outrance de celle-ci. Il s'agit d'« *un concept magique et largement galvaudé. Le simple qualificatif de collaboratif attaché à n'importe quel produit ou service, n'importe quelle méthode ou idée, lui donne automatiquement une image dans le vent, cool et sympa. Dans les discours plus que dans les faits, la collaboration est un thème de premier plan dans la rhétorique de l'idéologie gestionnaire*² ».

De sorte que le travail en mode collaboratif apparaît aujourd'hui comme un horizon consensuel au sein des collectivités territoriales. Pour différentes raisons, celui-ci est associé aux notions d'efficacité, de qualité du service rendu aux usagers, d'implication des agents et d'adhésion de l'ensemble des parties prenantes dans un paysage institutionnel morcelé.

Pour autant, sur le terrain, il se déploie de manière très différenciée et recouvre concrètement des degrés d'intégration et de maturité très divers. Tel un nouveau paradigme, le mode collaboratif tend à remettre en question la structuration traditionnelle du travail des administrations publiques locales, leurs lignes hiérarchiques, leurs modes de management, le positionnement des acteurs, notamment élus et syndicats, et le partage des responsabilités.

Toutefois, il ne doit pas s'apparenter à une finalité : avant tout être considéré, au cas par cas et au regard du contexte, comme la stratégie jugée optimale, pour atteindre un but.

² Levan Serge K., *Management et collaboration BIM*, Eyrolles, 2016.

A. Le mode de travail collaboratif, une tendance organisationnelle recouvrant une multitude de pratiques

À l'aune des enjeux de démocratie, de modernisation de l'action publique, de responsabilisation et d'efficacité, les modes de travail collaboratif recouvrent sur le terrain une large palette de pratiques et de degrés d'intensité. Aussi, il convient en premier lieu d'en définir les contours.

La notion de collaboration signifie étymologiquement « travailler ensemble » : « *laboro* » se définissant comme travailler, se donner du mal, et le préfixe « *co* » comme le fait d'agir à plusieurs.

Dispositif managérial avant tout, le travail collaboratif articule, tant dans la décision que dans la mise en œuvre, la participation collective d'individus et d'outils. Au sein de cette organisation solidaire du travail, chaque acteur est responsable pour le tout, sans que sa part individuelle puisse être systématiquement isolée, la coordination se faisant par ajustement mutuel³. Au-delà du partage de connaissances ou d'informations, « *l'objet de la collaboration est de créer une vision partagée et des stratégies articulées pour faire émerger des intérêts communs dépassant les limites de chaque projet particulier*⁴ ».

La collaboration va au-delà des notions de simple coordination, qui revient à faciliter et à ordonner le travail commun de plusieurs entités. Elle suppose aussi une intensité plus importante que dans la coopération. « *Le travail coopératif est accompli par une division du travail dans laquelle chaque personne est responsable d'une partie de la résolution d'un problème. La collaboration implique un engagement mutuel des participants dans un effort coordonné pour résoudre ensemble le problème. La distinction [avec le travail collaboratif] s'opère en distinguant les relations qu'entretient chaque individu avec les membres du groupe (obligation ou liberté), sa responsabilité par rapport aux actions (responsabilité déléguée au coordinateur ou constamment partagée), sa capacité à influencer (hiérarchie ou égalité) sur la définition et l'enchaînement des actions permettant d'atteindre l'objectif assigné au groupe*⁵. »

³ Gangloff-Ziegler Christine, « Les freins au travail collaboratif », Cahiers d'économie et de gestion de la Côte d'Opale. *Le travail collaboratif, Une innovation générique*, L'Harmattan, 2009.

⁴ Chrislip David D., *The Collaborative Leadership Fieldbook, A Guide for Citizens and Civic Leaders*, 2002.

⁵ Blanquet Marie-France, *Web collaboratif, Web coopératif, Web 2.0. Quelles interrogations pour l'enseignant documentaliste ?*, Formation des personnes ressources en documentation, 2007.

Lors de son intervention au 32^e congrès de l'AATF en septembre 2022, Élodie Chevallier retranscrit ainsi la distinction entre les cultures organisationnelles relevant de la coordination, de la coopération et de la collaboration⁶. Il est à noter que la littérature scientifique n'est pas encore stabilisée sur ces définitions qui peuvent varier voire verser de l'un à l'autre des termes selon l'auteur, signe que le champ d'étude du travail collaboratif est encore mouvant.

	Coordination	Collaboration	Coopération
Définition générale	Planification et organisation temporelle des activités basées sur les meilleures pratiques connues	Travail collectif sur un problème commun	Partage libre sans objectif partagé nécessairement prédéfini
Objectif	Commun	Commun	Pas forcément partagé
Résultats	Différenciation	Solution commune	Empilement des travaux
Interdépendance des participants	Élevée	Élevée	Faible
Mutualisation du travail	Ordonnement de comportements, d'actions ou de décisions	Co-construction	Travail indépendant de chaque participant, puis combinaison des résultats
Engagement	Élevé (forte dépendance)	Élevé (nombreuses interactions)	Moins élevé
Répartition des tâches	Chaque agent est un maillon de la chaîne	Les collaborateurs jouent des rôles différents tout en travaillant ensemble	Chaque agent exécute la tâche qui lui a été attribuée et contribue au résultat final

⁶ Chevallier Élodie, Coallier Jean-Claude, « De la transformation digitale de l'outil de travail à la transformation des pratiques de travail », dans Edey Gamassou Claire et Mias Arnaud, *Dé-libérer le travail. Démocratie et temporalités au cœur des jeux de santé au travail*, 2021.

Les modes de travail collaboratif revêtent différents degrés d'intensité sur les plans du :

- Développement d'une culture commune (formation, partage de l'information, des pratiques, d'un modèle managérial)
- Format d'association des parties prenantes (management de projets, réseaux, communautés, laboratoire d'innovations et d'usages)
- Niveau de participation envisagé (consultation, concertation, co-construction)
- Partage du pouvoir décisionnel (management libéré, gouvernance partagée, sociocratie, holocratie, modèle cellulaire, *lean management*).

Tous ces aspects sont des déclinaisons de la « qualité de vie au travail (QVT) organisationnelle », des modes d'organisation du travail qui donnent du pouvoir d'agir aux salariés. Le travail collaboratif peut s'entendre en interne à une organisation ainsi qu'en externe, en interconnexion avec d'autres institutions, publiques comme privées.

Enfin, le travail collaboratif renvoie tout autant au mode de contribution de chaque partie prenante qu'aux réalisations qui ressortent de cette participation⁷, au cheminement collectif ainsi qu'à l'évolution de l'organisation qui en découle. Comme le souligne Jean-Charles de Belly, DGS de la communauté de communes de Mad & Moselle, « *le travail collaboratif ce n'est pas un outil, une pratique, une finalité, c'est avant tout une culture, un état d'esprit* ».

B. Un mode de travail potentiellement déstabilisant pour le fonctionnement classique des collectivités territoriales

Le travail collaboratif repose sur une intelligence collective, mobilisée pour co-construire un bien ou un service grâce à la mise en commun de savoirs et de compétences. Il dépasse les structures hiérarchisées et les systèmes d'organisation traditionnels qui y sont attachés.

Dans les collectivités territoriales, l'organisation du travail demeure très verticale, avec une répartition hiérarchisée des missions.

⁷ Cord Brigitte, Ollivier Christian, *En quoi le travail collaboratif peut être soutien à la recherche de cohérence dans un processus de construction d'un cadre d'enseignement/apprentissage du Français Langue Étrangère (FLE) sur internet ?*, Actes des colloques « Usages des nouvelles technologies et enseignement des langues étrangères », 2001.

L'organisation bureaucratique se fonde principalement sur des flux de transmission d'informations et de rappels des règles et des procédures, pour mettre en œuvre les orientations et les décisions prises par l'autorité politique, à laquelle l'administration est subordonnée. La prise d'initiatives ne va pas nécessairement de soi.

Or, la caractéristique majeure du mode collaboratif est précisément de ne pas s'inscrire dans un modèle prédéfini et figé. Il s'agit d'une organisation flexible et évolutive au sein de laquelle il ne peut y avoir de standardisation des processus, des savoirs, des résultats et de leur évaluation. Henry Mintzberg, universitaire en sciences de gestion canadien, a posé le concept de mécanismes de coordination. Il écrit : « *par définition, une organisation collaborative de travail repose sur l'acceptation d'une incertitude dans les procédures, mais aussi dans les résultats qui ne peuvent être standardisés comme ce peut être le cas dans une configuration de type bureaucratique, respectivement mécaniste ou professionnelle*⁸. »

À première vue, cette approche peut paraître incompatible avec l'organisation traditionnelle des collectivités, fondée sur un cadre légal et un pilotage politique par l'exécutif. Néanmoins, le travail collaboratif n'est pas contradictoire avec une division du travail et une régulation hiérarchique, à condition que les règles soient définies, et surtout qu'elles puissent évoluer constamment et s'adapter aux dynamiques et aux ajustements collectifs. Ce système d'organisation est donc par nature à géométrie variable⁹.

La reconfiguration des niveaux hiérarchiques ne se résume pas à une simple modification d'organigramme. Plus encore, le mode de travail collaboratif représente davantage un changement de culture. Ainsi, les hiérarchies, même courtes, donnent en réalité plus de pouvoir aux niveaux hiérarchiques restants¹⁰. Si le mode de travail collaboratif favorise l'émancipation et l'autonomie des agents pour libérer les énergies créatrices au service de l'utilisateur, il bouleverse profondément leurs repères et habitudes de travail, et appelle plus globalement à repenser leur cadre juridique d'exercice. C'est pourquoi il importe de définir le bon degré d'autonomie¹¹, d'intégrer les impacts sur les espaces de travail, les modes de représentation et d'expression

⁸ Mintzberg Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'Organisation, 2002.

⁹ Lapayre Nathalie, *La dialectique autonomie/contrôle dans le management par projet*, 2009.

¹⁰ DGAFP, *Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique*, 2019.

¹¹ El Kadiri Soumaya, Pernelle Philippe, Delattre Miguel, Bouraz Abdelaziz, *Pilotage des processus collaboratifs dans les systèmes PLM, Quels indicateurs pour quelle évaluation des performances*, 2008.

collectives, ainsi que l'horizontalité des prises de décisions¹². Entendu comme une culture managériale, le travail en mode collaboratif ne peut, par conséquent, se penser comme une simple juxtaposition au fonctionnement traditionnel de l'organisation.

Après une accélération liée à la crise sanitaire, le mode de travail collaboratif tente de plus en plus les collectivités locales, car **il aplanit les lignes hiérarchiques et crée davantage de proximité** avec les agents, voire avec les usagers. Il relève le plus souvent d'une **volonté politique ou managériale marquée** de la part des élus ou de la direction générale. En effet, au-delà de la hiérarchie, la collaboration permet de faire travailler ensemble des acteurs de différents niveaux : élus, DG, managers, agents... Une évolution susceptible d'induire une perte de repères traditionnels pour les agents (à qui référer ?), pour les managers (passer du contrôle à un suivi, accepter que les agents ne soient plus sous leur autorité), voire pour les syndicats et les élus, sur le qui fait quoi et le portage des responsabilités (projets et organisations du travail qui ne découlent pas de l'organigramme).

Face à ce changement de culture qui semble se confirmer, il importe d'examiner les bénéfices et les limites du mode de travail collaboratif. Dans un contexte de crise de confiance marqué par de forts taux d'abstention, mais aussi de quête d'agilité et d'efficacité dans la gestion des services publics, constitue-t-il un gage de modernisation et d'avenir pour les collectivités territoriales ?

Le cas échéant, cette approche convient-elle à toutes les collectivités et à tout type de projet ou à tous les domaines de compétences ? Plus encore, quels sont les freins et les clés de réussite de ce mode d'organisation ? Quels leviers actionner à court terme pour satisfaire les différentes attentes de chacun (agents, élus, managers, cadres, non cadres, etc.) et, ce faisant, la qualité de vie au travail ? Quels sont les retours d'expérience et les enseignements des collectivités qui emploient cette méthode ?

¹² Grosjean Vincent, Carbonnel Anne, *Conditions d'appropriation de la gouvernance partagée dans une structure bureaucratique*, Anact, op. cit.

C. Méthodologie de l'étude

La présente étude vise prioritairement à :

- Identifier de façon réaliste les avantages concrets et les écueils ou freins rencontrés par les collectivités, au-delà du discours idéalisé
- Faire ressortir les évolutions dans le temps des expériences matures, leur durabilité effective, les obstacles internes surmontés ou en cours, les accélérateurs de changement, les actions ou les incitations qui ont fonctionné
- Fournir des recommandations et exemples de bonnes pratiques pour accompagner l'action des managers.

L'étude s'appuie sur trois types de ressources :

- Une étude bibliographique afin de valoriser l'état de l'art sur les modes de travail collaboratif
- La conduite d'entretiens avec une vingtaine d'acteurs de collectivités, ainsi qu'avec des représentants d'autres corps de la fonction publique (armée, hospitalière...)
- Un échantillon d'études de cas approfondies.

La structuration de l'échantillon

L'étude repose sur **28 entretiens individuels**, menés auprès d'un échantillon significatif par la variété des structures dans le champ de l'action publique locale, mais aussi de l'armée et de la fonction publique l'hospitalière (FPH), sur une diversité de territoires, urbains et ruraux.

Quatre études de cas, fondées sur des entretiens croisés au sein de collectivités territoriales, complètent cette exploration.

Répartition des entretiens par typologie d'acteurs :

- Communes (8)
- Intercommunalités (11, dont 7 en métropoles, 1 en communauté d'agglomération, 2 en communautés de communes, 1 en syndicat mixte intercommunal)
- Départements (3)
- Centres de gestion (2)
- Agence (1)
- Association (1)
- Autres (2).

Sélection des études de cas :

Collectivités	Approche collaborative mise en place	Type de structure	Taille (nombre d'habitants)
Métropole européenne de Lille	Laboratoire d'innovations et d'usages	Métropole	1 174 273
Département du Val-d'Oise	École de management	Conseil départemental	1 250 000
Caluire-et-Cuire	Management de la subsidiarité	Commune	42 000
Smicval	Management libéré - équipes autonomes et responsables	Syndicat mixte intercommunal	190 000



LE TRAVAIL COLLABORATIF, UN ESSOR AUX PRISES AVEC LES RÉALITÉS DU TERRAIN



A. Un contexte favorable à l'émergence des modes de travail collaboratif

De nombreux facteurs conjoncturels invitent à développer les modes de travail collaboratif au sein des organisations.

1. L'influence de l'évolution du rapport au travail

Les rapports au travail connaissent de profondes transformations dont la crise de l'attractivité et de recrutement est un symptôme, y compris dans la fonction publique territoriale. En effet, les organisations traditionnelles peuvent nourrir des formes de désengagement au travail, en premier lieu auprès des nouvelles générations. Sont remis en cause : les processus très hiérarchisés et déresponsabilisants, le cadre procédural et les réglementations perçues comme des carcans, le tout conduisant à des temporalités d'actions souvent très longues et peu mobilisatrices. À cela s'ajoute la quête de sens au travail.

Le travail en mode collaboratif peut apporter des réponses à ces attentes nouvelles en redonnant du sens à travers plusieurs **leviers de management fondés sur la confiance** :

- Une plus grande autonomie opérationnelle et professionnelle : choix de la méthode, liberté accrue dans la répartition des tâches et l'organisation du travail, délégations de nouvelles responsabilités, décentralisation du pouvoir
- Une logique d'apprentissage avec des contrôles raisonnés, intégrés plus globalement dans une culture du droit à l'erreur
- Une fluidité de communication, à titre individuel comme organisationnel
- Une reconnaissance collective des résultats¹³.

Dès lors, les modes de travail collaboratif constituent pleinement un argument en faveur de la marque-employeur.

2. L'incitation du cadre juridique et institutionnel

Le corpus juridique est, lui aussi, favorable à ces évolutions, à l'instar de la loi dite ESSOC de 2018¹⁴ qui instaure le droit à l'erreur pour l'usager et peut s'opérer au bénéfice des agents du service public. Comme le préconise

¹³ Caille Alison, Jeoffrion Christine, *Freins et leviers organisationnels d'une démarche de responsabilisation : enquête qualitative auprès de salariés d'une industrie aéronautique*, Anact, *op. cit.*

¹⁴ Loi pour un État au service d'une société de confiance.

la DGAFP¹⁵, cette orientation doit s'accompagner de changements dans les méthodes et postures managériales, afin de :

- Rappeler le sens des missions, en objectivant, de manière factuelle et rationnelle, la complexité existante
- Encourager les agents à s'appuyer sur leur expertise pour trouver des solutions de simplification
- Réunir les conditions d'expérimentation et de test des solutions identifiées
- Évaluer régulièrement les options retenues, dans une démarche d'amélioration continue, afin de tirer les enseignements des erreurs commises.

À cela s'ajoute le contexte de morcellement institutionnel avec différentes échelles d'action territoriale (communale, intercommunale, départementale, régionale), qui continuent de se recouper malgré les restrictions apportées à la clause de compétence générale. Dans ce contexte, les dynamiques partenariales et collaboratives deviennent particulièrement cruciales face à des phénomènes additionnels de satellisation, avec la multiplication des opérateurs et des syndicats (agences, SPL, SEM...).

3. L'impact des contraintes budgétaires

Les exigences de plus en plus fortes de rentabilité, de réactivité et d'innovation adressées aux organisations publiques ont mis en évidence les inerties liées au modèle hiérarchique traditionnel, conduisant à explorer d'autres voies, plus horizontales et moins centralisées. Les structures s'orientent vers des modèles d'organisation plus agiles et souples afin de combiner au mieux les compétences, sans alourdir les coûts de coordination et de contrôle. Dans cette perspective propice au mode de travail collaboratif, se développent des organisations matricielles, transversales, par processus, management de projet ou par projet.

Depuis le début des années 2000, la diffusion (ou redécouverte) de formes organisationnelles alternatives aux organisations classiques (tayloriennes, hiérarchiques...) est à l'œuvre¹⁶. Cette tendance est retranscrite à travers une effervescence de modèles¹⁷¹⁸ : entreprises apprenantes, libérées, agiles, responsabilisantes, opales, sociocratiques, holocratiques, coopératives, participatives, autogérées...

¹⁵ DGAFP, *Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique*, 2019.

¹⁶ DGAFP, *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique*, 2017.

¹⁷ Aunis Émilie, *Nouvelles formes d'emploi et d'organisation du travail. Quels enjeux en matière de prévention des risques professionnels ?*, INRS, mars 2023.

¹⁸ Grosjean Vincent, Leïchlé Jacques, Théveny Laurent, *Les nouvelles formes d'organisation du travail : opportunités ou illusions ?*, INRS, décembre 2016.

Une grande diversité de modes collaboratifs



Une brique essentielle de ces modèles consiste à **attribuer une sphère de responsabilité et d'autonomie** non à un individu, mais à un collectif, charge à ce dernier de s'auto-organiser¹⁹. Les bénéfices attendus sont multiples : efficacité dans la résolution des problèmes, renforcement de la transversalité, culture d'entreprise, interconnaissance, accélération du changement, innovation²⁰.

4. Les réflexes issus de la crise Covid-19

Enfin, le contexte de Covid-19 a démontré « *que la participation des salariés peut également être une source majeure de résilience*²¹ ». Avec le développement de formes hybrides de travail, la crise sanitaire a éclairé cet ajout majeur de l'approche collaborative, à savoir apporter flexibilité et agilité aux organisations dans un contexte incertain.

Dans ce contexte de crise, le besoin d'autonomisation des professionnels actuel, issu du concept d'« empowerment », additionné au bouleversement des structures, a clairement trouvé un exutoire dans le partage du pouvoir et des responsabilités entre les managers et les membres de leur équipe²².



Bonnes pratiques : des organisations flexibles en temps de crise sanitaire

À l'**Hôpital européen Georges-Pompidou**, la crise sanitaire a permis un décloisonnement et un dé-silotage. Deux circuits de validation très courts ont été créés, par le biais d'une gouvernance de binômes directeur - directeur médical de crise. Ces binômes ont réuni, chaque jour, une équipe resserrée avec des opérateurs directs (médecin du travail, médecin en charge de l'hygiène, ressources humaines, directeur des soins) et quelques médecins spécifiquement choisis. Ils ont pu ainsi partager des points de situation (indicateurs, difficultés, plans d'action, projections). Entre ces binômes, une cellule planification et ordonnance a répondu aux décisions stratégiques **pour les rendre opérationnelles en moins de 48 heures**.

¹⁹ Grosjean Vincent, Carbonnel Anne, *Conditions d'appropriation de la gouvernance partagée dans une structure bureaucratique*, op. cit.

²⁰ Prével Pierre, Juin Éric, Sellin Kelly, Remande Véronique, Guillaume Louis-Pierre, Quinqueneau Alain, Laurent Éric, Javary Béatrice, Marouf Ziryebe, Delmas Sophie, Godlewski François, *Pratiques et méthodes du KM*, 2012.

²¹ DGAFP, *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique*, op. cit.

²² Caillé Alison, Jeoffrion Christine, *Freins et leviers organisationnels d'une démarche de responsabilisation : enquête qualitative auprès de salariés d'une industrie aéronautique*, op. cit.

À la **ville de Nantes et à Nantes métropole**, tous les agents sont allés travailler de façon volontaire dans les écoles, les restaurants administratifs, voire les Ehpad. La collectivité a adapté sa logistique en conséquence (prise en charge intégrale des frais de déplacement) et développé le télétravail (investissement dans des ressources numériques et élaboration de règles de sécurité).

Enfin, alors que la **ville de Caluire-et-Cuire** était déjà engagée dans une démarche de transformation autour d'un projet d'administration portant sur la proximité, les élus ont souhaité, à l'issue de la crise sanitaire, travailler à **un retour d'expérience (Retex) sur le mode projet à travers l'élaboration d'une charte d'intelligence collective**. Sur la base des enseignements de la gestion de crise, ils ont décidé d'approfondir le projet d'administration et de formaliser ses orientations et modalités. Le volet « incertitude » notamment a été mis en exergue, conduisant les élus à intégrer pleinement le fait qu'une administration puisse être mouvante. Ce paramètre est désormais pris en compte dans la posture managériale de la collectivité, amenée à être outillée davantage.

5. La diffusion de ces nouvelles organisations du travail en France et à l'étranger

a. Dans les entreprises et les structures associatives

L'engouement des entreprises françaises pour des modèles managériaux innovants est croissant. Les modèles d'entreprise libérée ou d'organisation opale ou holocratique ont acquis une notoriété dès les années 2010.

- **La démarche opale**, également appelée entreprise libérée et théorisée par Frédéric Laloux en 2014, prône l'alignement des membres de la communauté de travail vers la raison d'être de celle-ci, l'affirmation de soi ou l'acceptation du travailleur dans son entièreté, ainsi qu'une plus grande responsabilisation des équipes à travers la notion « d'autogouvernance²³ ». Ce modèle, qui a connu de nombreuses déclinaisons et expérimentations, a depuis montré ses limites, en particulier lorsque la décision est restée dans les mains du manager.

Face à la mondialisation et à la concurrence accrue entre les entreprises, ces dernières cherchent une organisation optimale, en termes de réactivité, avec des degrés divers d'application et d'élaboration, comme des organisations matricielles, transversales, par processus, par gestion de projets, etc.

²³ Laloux Frédéric, *Reinventing Organizations : Vers des communautés de travail inspirées*, Diateino, 2014.

- **Une organisation matricielle** est une organisation dans laquelle les personnes ayant des compétences similaires sont regroupées pour la répartition des tâches. Mise en place pour les programmes aéronautiques américains dans les années 1950-1970, elle s'oppose à une organisation traditionnelle (taylorisme, division du travail). Cette organisation permet notamment de motiver les salariés en les spécialisant, d'échanger des connaissances et des expériences, et de revenir facilement aux méthodes antérieures grâce à la flexibilité de la structure.
- **Une organisation transversale**, quant à elle, s'appuie sur un management et des structures horizontaux. La coopération est renforcée entre les différentes branches de l'organisation. Cette organisation permet de concevoir un plus grand nombre de projets transverses impliquant plusieurs collaborateurs issus de divers services. La multiplication des projets transversaux en améliore généralement la performance finale puisque chacun des collaborateurs amène une expertise précise.

Certaines structures associatives se sont ouvertes aux nouveaux modes collaboratifs, bouleversant les espaces traditionnels et pyramidaux. Par exemple, le centre social de la Loire a expérimenté un management et une gouvernance plus participatifs²⁴, grâce à l'intervention de l'Anact, et sous l'impulsion de la Fédération des centres sociaux de la Loire et de la Haute-Loire.

b. Dans les structures publiques

Le management par projet est la forme la plus répandue dans les collectivités publiques. C'est également la plus intuitive dans la mesure où elle permet de restreindre le management collaboratif à un seul projet sans l'étendre à toute l'administration. Sa philosophie repose sur la transparence, la confiance, la responsabilité et l'autonomie.

Que ce soit dans le management ou dans la gouvernance, les professionnels ont plus d'autonomie dans la conduite de leurs missions, et les chefs de projets incarnent uniquement les relais du pouvoir central auprès des agents. Les acteurs du projet sont plus déconnectés des hiérarchies traditionnelles et ne sont plus rattachés à un statut particulier²⁵.

Introduits de manière croissante dans la formation, les modules sur la gestion de projet se retrouvent aujourd'hui dans presque toutes les formations universitaires²⁶. Par exemple, le module « projet professionnel », du niveau bac jusqu'au master, permet de définir ses orientations professionnelles, ses objectifs de carrière et les étapes envisagées. Document personnalisé,

²⁴ Rousseau Sonia, *Un centre social en mutation : les enjeux de la participation et de l'implication de tous*, La Revue des conditions de travail, Anact, op. cit.

²⁵ Lapayre Nathalie, *La dialectique autonomie/contrôle dans le management par projet*, op. cit.

²⁶ Lapayre Nathalie, *Ibid.*

il permet de reporter soi-même ses réflexions sur ses envies, ses qualités et ses défauts, ses espérances, sa vision de son avenir professionnel et personnel.

L'expérience la plus connue, étudiée et mise en lumière, est la méthode Buurtzorg en Hollande. Elle concerne le service public médico-social local. Cette entreprise de soins infirmiers à domicile, à but lucratif, est organisée en petites cellules autogérées de cinq à douze infirmiers. En France, des organisations se sont déjà inspirées de ce même modèle. En revanche, les tentatives d'hôpitaux libérés sont encore rares²⁷.

Toutefois, le milieu hospitalier a toujours été très propice aux modes collaboratifs, notamment dans les directions des soins, où il n'existe de lien hiérarchique ni entre les directeurs d'hôpitaux et les médecins, ni entre les médecins eux-mêmes (dans l'étude des dossiers des patients).

Par ailleurs, le cadre réglementaire de la FPH valorise les modes coopératifs. La prime d'engagement collectif²⁸, instaurée en 2021, permet à une équipe de présenter un projet avec un objectif et des indicateurs de résultat. Au bout d'un an, si toutes les conditions de réussite sont remplies, le collectif obtient une prime individuelle complémentaire pouvant aller jusqu'à 500 €.



Bonne pratique : l'Hôpital européen Georges-Pompidou associe les agents autour de projets collectifs

Les comités de direction organisés chaque semaine reposent sur un ordre du jour à partir de sujets thématiques remontés par les directions. Tous les projets sont ainsi validés avant mise en œuvre grâce à une revue régulière de portefeuilles de projets (répartis en trois équipes : ressources médicales et non médicales, directions de projets et ressources matérielles).

De nombreux projets collectifs ont été menés par les professionnels autour de l'accueil de nouveaux arrivants, de la transition écologique (objectif zéro papier, suppression du protoxyde d'azote au bloc opératoire), de la qualité de vie au travail (création de patios et de zones de détente) ou de la certification (patients traceurs).

Dans le milieu hospitalier, le *lean management* est influent dans la plupart des pays. Mais attention, si ce type de management est alternatif, il n'est pas

²⁷ Massin Benoît, *La « QVT organisationnelle », un modèle alternatif pour l'hôpital ?*, Anact, n° 12, juillet 2021.

²⁸ Décret n° 2021-964 du 20 juillet 2021 modifiant le décret n° 2020-255 du 13 mars 2020 pris pour l'application de l'article 78-1 de la loi du 9 janvier 1986 et portant création d'une prime d'intéressement collectif lié à l'engagement collectif lié à la qualité du service rendu.

pour autant bénéfique pour le salarié. Il est orienté vers la performance et des gains en matière de productivité, de qualité, de délais et de coûts. Sa vocation première n'est pas la qualité de vie des salariés au travail²⁹, mais la recherche d'efficacité et d'efficience.

L'un des outils du *lean management* repose sur le « *stand-up meeting* », très usité à l'hôpital. Il s'agit d'une méthode de résolution des problèmes et des irritants identifiés par les agents à l'aide de courtes réunions régulières. Inspiré de l'expérience de l'hôpital Dinant-Godinne, près de Namur en Belgique, celui-ci permet d'analyser les situations et de réviser les méthodes de production en décidant les correctifs à introduire³⁰.

Le secteur de la Défense plébiscite, lui aussi, le mode collaboratif. D'une part, l'ingénierie nécessite un fort travail collaboratif en raison de la technicité du matériel et des technologies, et requiert un niveau de compréhension collectif. D'autre part, les trois corps de l'armée (Air, Terre, Marine) doivent coopérer entre eux et faire collaborer de multiples métiers, tous très différents.



Bonne pratique : l'Agence numérique de défense réinterroge les méthodologies de projet classiques

« La raison d'être de l'Agence numérique de défense, en 2011, tient précisément de la recherche de nouveaux outils afin de casser la structure en silos, avec la volonté de challenger les divisions, de préparer l'avenir et de réinterroger les méthodologies de projet classiques. Pour ce faire, des groupes de travail ont été créés afin de mettre autour de la table, dans de bonnes conditions, en amont des projets, toutes les parties prenantes. De plus, toutes les conditions ont été mises en place pour abaisser les réticences en communiquant, collaborer, donner la parole et écouter. Des objectifs communs ont été définis pour délivrer une valeur ou un service à un utilisateur du ministère :

- Identifier les besoins de façon collective
- Identifier les risques (comme être détecté, piraté)
- Intégrer les spécifications (accessibilité, sécurité) et les prescriptions
- Identifier les irritants
- Créer les conditions d'une réponse transversale et performante. »

Jean-Pierre Le Padellec, chef du département méthodes de gestion et nouveaux outils collaboratifs, Agence numérique de défense.

²⁹ Massin Benoît, *La « QVT organisationnelle », un modèle alternatif pour l'hôpital ?*, Anact, op. cit.

³⁰ Koubemba Antoine, *Le stand up meeting : un outil du lean pour discuter du travail dans l'univers hospitalier*, *La Revue des conditions de travail*, Anact, op. cit.

Le programme Scorpion, par exemple, est né de cette approche. Il s'agit d'un système de communication sur le champ de bataille qui permet de partager les informations connues des combattants favorisant une prise de décision agile.

c. À l'étranger : des exemples de rupture déjà ancienne

Dès les années 1970-1980, le « *Quality of Working Life Movement* » (*QWL Movement*), dit « modèle de qualité de vie au travail organisationnelle », a influencé les pays anglo-saxons et scandinaves. L'émergence de la discipline académique « *organizational behavior*³¹ », en 1960, avait montré les limites de l'organisation scientifique du travail du taylorisme, liées notamment à la déshumanisation du travail à la chaîne.

Menant des études sur la recherche de motivation, la satisfaction au travail et l'impact du management et de l'organisation de structure sur les salariés, le mouvement cherche à créer un environnement plus favorable au salarié tout en bénéficiant de la performance de l'entreprise. Ainsi, il se concentre sur **la participation des salariés à la résolution des problèmes** de l'organisation et aux décisions. Cette démarche se construit en répondant aux besoins des salariés *via* un audit pour dresser un état des lieux de leurs problématiques. Les salariés participent plus particulièrement aux décisions qui affectent leur vie au travail.

Toutes ces lignes de force tendent à faire converger l'intérêt des collectivités territoriales vers des modes de travail plus collaboratif.

B. Les modes de travail collaboratif, une réponse aux enjeux de transformation des collectivités territoriales

Les modes de travail collaboratif constituent un enjeu en termes d'amélioration de l'action publique locale, grâce à la confiance qu'ils accordent aux professionnels, de gain d'efficacité et de réactivité, et d'accompagnement du changement. En outre, ils bénéficient à la qualité de vie au travail.

³¹ Le comportement organisationnel (*organizational behavior*) est une discipline qui regroupe l'étude et le management du comportement humain au sein des organisations, ainsi que l'étude et le management de ces organisations.

1. Des atouts pour renforcer l'action locale

La plupart des modes d'organisation collaborative reposent sur la confiance : contrôles raisonnés et bienveillants, culture du droit à l'erreur, abordée dans une logique d'apprentissage plutôt que punitive, et liberté de s'organiser. Cela consiste à accorder plus d'autonomie opérationnelle aux professionnels, en particulier par le pouvoir de décider comment réaliser une mission, de définir les tâches et l'organisation du travail, voire de déléguer de nouvelles responsabilités.

a. Un levier d'efficience, de performance et de modernisation

En mode collaboratif, il n'est pas envisageable de standardiser les procédés de travail, les savoirs ou les résultats, ni la composition des groupes de travail, car ces éléments varient selon les projets. Au contraire, cette organisation flexible est destinée à répondre à la « variabilité des marchés³² ». Pour les collectivités, il s'agit d'un moyen pour gagner en agilité, parfois en proximité, de sorte à mieux accompagner l'utilisateur et répondre à ses besoins, contribuant à renforcer l'efficacité des politiques.

« À la ville de Caluire-et-Cuire, nous avons intégré au projet d'administration les trois piliers du mandat, à savoir : transversalité, confiance et subsidiarité, et les avons transposés dans le schéma organisationnel. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe de la ville de Caluire-et-Cuire.

En l'occurrence, la notion de management de subsidiarité a posé question au sein de la collectivité. Si cette orientation relevait d'une décision du directeur général, la définition était rédigée par les services. Tout d'abord, un séminaire de direction d'une demi-journée en ateliers a permis de cadrer la démarche, de préciser les conditions de réussite et les outils. Ensuite, dans le cadre du projet de service, chacun a travaillé sur le principe de subsidiarité au regard de ses missions. Finalement, il est apparu que beaucoup d'agents de terrain l'appliquaient d'ores et déjà. De ce fait, la notion théorique est rapidement devenue une pratique ancrée.

D'une part, le besoin de réactivité a fortement augmenté en raison du rapprochement entre les lieux de décision, de réflexion et d'application. L'approche de la méthode agile permet de gagner en réactivité face aux demandes des clients ou des usagers. Très rapidement, le « produit » ou le « service » est testé en mode « bêta ». Les orientations et choix techniques ou ergonomiques sont ajustés en fonction des résultats immédiatement observés sur les usagers. Cette approche permet ainsi de réduire l'effet tunnel³³.

³² Gangloff-Ziegler Christine, *Les freins au travail collaboratif*, op. cit.

³³ DGAFP, *Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique*, op. cit.



« Les objectifs du projet se définissent et se concrétisent au fur et à mesure des cycles d'itération avec les utilisateurs dans le respect des délais et du budget. »

DGAFF, Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique.

« Avant la mise en place du management par projets, nous constatons un effet tunnel avec des projets qui n'en finissaient plus. Certains d'entre eux étaient, par exemple, menés sans comité de pilotage. Nous avons souhaité développer ce type de management et adopter une méthodologie pour organiser correctement les projets et réunir les meilleures conditions - compétences, outillage - en vue de l'atteinte des objectifs fixés. »

Mona Izabelle, directrice générale à la transformation au Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine.

D'autre part, le travail collaboratif favorise des gains de productivité grâce à la réduction des délais et des coûts, et l'amélioration de la qualité des projets. Dans le cadre de l'organisation agile, ce ne sont pas les objectifs initiaux des projets qui doivent être respectés, mais les délais et les budgets estimés initialement. Les objectifs du projet se définissent et se concrétisent au fur et à mesure des cycles d'itération avec les utilisateurs dans le respect des délais et du budget³⁴.

« À la ville et à la métropole de Toulouse, le mode collaboratif a concerné principalement la mise en place d'une territorialisation des directions, à horizon janvier 2024. Le projet Proxima 2024 renforce les liens fonctionnels grâce au développement de réseaux métiers et en favorisant la mobilité interne au moyen de la bourse des emplois. »

Peggy Kançal, cheffe de projet de la nouvelle organisation des services de la ville de Toulouse.

De plus, le travail collaboratif met en avant la transversalité des sujets portés par les agents. De telle sorte qu'il met fin au travail en silo, qui a longtemps prévalu dans les collectivités territoriales, améliorant la vision systémique et stratégique des projets. En outre, la transversalité facilite la conduite de projets complexes.

« À Grenoble Alpes métropole, les services des ressources humaines étaient dimensionnés sur le format de l'ancienne métropole, bien plus petite. Le travail de restructuration nécessaire, impulsé par le DGS, a consisté à revoir l'ensemble des procédures de ressources humaines, jugées insuffisamment claires. Il a été décidé de tenir un hackathon³⁵ en associant l'ensemble des managers, de façon collaborative. Cette démarche a, de fait, renforcé la reconnaissance des services RH et les liens entre managers et services RH. »

Frédéric Cook, chargé de mission à Grenoble Alpes métropole.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Une compétition d'innovation où les participants se réunissent pour générer des idées et concevoir des solutions sur une période très courte.

Cette performance collective du travail en transversalité s'exerce au moyen d'une complémentarité des regards, d'une meilleure cohérence dans le suivi des projets et d'une robustesse des propositions, souvent plus adaptées aux réalités.

b. Un support de l'accompagnement au changement

Les modes collaboratifs étant propices à donner plus d'autonomie aux professionnels, ils contribuent à libérer l'esprit créatif et favorisent l'innovation. Le fonctionnement directif et hiérarchique traditionnel ne crée pas les conditions pour que chaque agent se sente libre de proposer des projets ou des modèles en dehors des sentiers battus. Lorsque les tâches traditionnelles prennent une moindre part dans le travail, les agents disposent de davantage de latitude pour conduire les transformations. Ce faisant, ils prennent l'habitude de proposer des projets différents, d'y réfléchir et de s'adapter à de nouvelles orientations.

« Dans le cadre de la capitale mondiale du design en 2020, nous avons fait émerger à la métropole européenne de Lille une nouvelle démarche dite "à bon de commande". Des designers aident à mettre en place des expérimentations avec des budgets d'environ 50 000 € au départ, désormais de l'ordre de 200 000 €. À partir d'une expérimentation avec la 27^e Région [une association créée en 2008 qui met en œuvre différents chantiers de politiques publiques dans des collectivités territoriales, également appelée "La transfo"], une vingtaine d'agents, de toutes catégories et de tous corps de métiers, ont par exemple travaillé sur l'habitat. Ils ont élaboré un carnet de santé des bâtiments pour suivre les chantiers et expérimenté le "brico-concierger" pour les mini-travaux d'entretien et de suivi. »

Doriane Huart, directrice générale adjointe des ressources humaines, innovation et dialogue à la métropole européenne de Lille.

Reposant, pour la plupart, sur le droit à l'erreur, ces méthodes sont favorables à une entraide importante entre professionnels. Les compétences et qualités de chacun sont largement mobilisées, les erreurs des uns deviennent celles du collectif, tout comme les difficultés et les réussites.

« Nous avons élaboré cette méthode collaborative sur la base du proverbe : "construire l'avion en volant". Le droit à l'erreur était largement promu, puisque la méthode elle-même était d'abord une expérimentation. Nous n'avons pas attendu que chaque démarche soit parfaitement construite. De sorte que nous avons mis une année seulement pour partager le projet d'administration. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe à la ville de Caluire-et-Cuire.

D'autre part, les modes collaboratifs assurent une meilleure conciliation entre l'opérationnel et le stratégique, tout en prenant en compte les tendances sociétales. En effet, se remettre en question sans cesse permet d'avoir une vision plus globale sur les besoins évolutifs des usagers du service public, et ainsi d'anticiper ces évolutions.



« Nous avons élaboré cette méthode collaborative sur la base du proverbe : “construire l’avion en volant”. Le droit à l’erreur était largement promu, puisque la méthode elle-même était d’abord une expérimentation. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe à la ville de Caluire-et-Cuire.



L'accompagnement de la délégation générale à la transformation au conseil départemental d'Ille-et-Vilaine.

Mise en place en 2017, la délégation générale à la transformation s'est réorganisée en intégrant quatre leviers :

- Le numérique, sous toutes ses formes (avec des équipes techniques informatiques et réseaux, mais également avec des équipes d'accompagnement au changement dans le cadre de projets numériques)
- L'accompagnement au changement (organisation, temps collectifs, travail sur les processus)
- La relation à l'utilisateur (services opérationnels, équipes employées à la dématérialisation et à la participation citoyenne)
- L'innovation (recrutement d'agents aux compétences très ciblées, tels que des *designers* formés aux techniques d'innovation et solutions innovantes, comme le *design* de service, par exemple).

Enfin, la prise en compte de tous les agents dans cette conduite du changement contribue à renforcer leur motivation. Se sentir missionné favorise l'engagement des agents et la levée des résistances au changement.

2. Des bénéfices en termes d'attractivité et de qualité de vie au travail

Ces modes de travail sont également bénéfiques en termes d'attractivité et de rayonnement de la collectivité, en particulier, parce qu'ils sont facteurs de cohésion sociale ou d'accélérateur de carrières.

a. Un vecteur de rayonnement et d'attractivité

En prônant la transparence et le partage d'information grâce à une communication fluide, ces modes de travail renforcent le sens au travail. Le principe est que tout le monde est au courant de ce qui le concerne et concerne la collectivité, pour être plus à l'aise et performant dans le traitement des sujets et des dossiers. Cela s'applique surtout au travail des salariés, notamment aux modalités d'exécution de tâches et aux enjeux stratégiques de l'organisation.

Au cœur de notre modèle démocratique, la transparence est un outil très attractif pour les collectivités **d'un point de vue recrutement**. Elle permet d'une part aux postulants de disposer d'informations claires, et d'autre part de répondre aux attentes des professionnels qui expriment le besoin de travailler dans des services en accord avec leurs valeurs.

« À la métropole de Brest, une démarche projet a été menée sur le recrutement des métiers en tension. L'objectif de la DRH était de véhiculer des valeurs de confiance, de proximité et d'engagement. Une stratégie de communication interne a été déclinée à l'égard des agents (information, sensibilisation des agents à l'évolution des missions, développement d'un sentiment d'appartenance à un collectif), tout en travaillant en parallèle sur la marque employeur (éducation, services techniques). Ainsi, 100 collaborateurs ont pu être recrutés. »

Youen Grall, responsable formation et dynamiques internes à la métropole de Brest.

De surcroît, ces modes de travail sont en accord avec les nouveaux besoins des professionnels, que ce soit en termes d'autonomie ou de recherche de sens, en particulier en ce qui concerne les jeunes générations. Faire comprendre par la pédagogie, faire adhérer et amener les professionnels à s'impliquer, donner envie d'être acteur, de proposer et de faire remonter les solutions, responsabiliser et gratifier... sont **des leviers fréquemment sollicités pour répondre à la crise du travail et de l'attractivité**. Tout comme le besoin de sens au travail et la quête de cohérence entre activités professionnelles et valeurs personnelles.

« Nous utilisons largement la notion de bienveillance, qui articule les valeurs de confiance, d'encouragement à la prise d'initiative, de régulation en cas de besoin, d'écoute et d'équité. Lorsque le projet d'administration a été diffusé aux agents en juin 2021, nous avons demandé à chaque chef de service de déployer le projet d'administration et de le transformer en projet de service dans un temps court, dans le but d'impliquer le plus possible l'ensemble des collaborateurs. Si la volonté était de travailler un item, le rendu était libre. L'objectif était avant tout de faire descendre le travail et s'assurer de l'appropriation du projet d'administration par tous, y compris jusqu'aux agents de terrain. À la fin, chaque service devait présenter son projet au directeur général des services. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe de la ville de Caluire-et-Cuire.

« L'Agence des Pyrénées – agence de développement qui contribue notamment à la transformation de l'économie de montagne face aux enjeux du changement climatique –, a mis en place pour ses agents des "formations-développement". Concrètement, elle met à disposition des jours de consultants formateurs extérieurs pour aider le collectif à trouver des réponses aux problématiques abordées. Cette pratique de l'intelligence collective et de la maïeutique³⁶ a permis de créer de l'engagement et rendre ensuite les acteurs autonomes dans leurs réalisations. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

³⁶ Maïeutique : « Méthode socratique reposant apparemment sur l'interrogation et se proposant d'amener un interlocuteur à prendre conscience de ce qu'il sait implicitement, à l'exprimer et à le juger », Foulquié Paul et Saint-Jean Raymond, Dictionnaire de la langue philosophique, P.U.F., 1962, cité par le CNRTL.

Ces trois bénéfiques que sont la confiance, l'autonomie et la réponse à la quête de sens tendent à améliorer la qualité de vie au travail (QVT) et à agir en faveur de la marque employeur des collectivités, par exemple en entretien, auprès de candidats sensibles à ce type d'environnement de travail.

b. Un environnement générateur de cohésion sociale

Le travail collaboratif est **une forme d'organisation solidaire du travail** où chacun est responsable pour le tout. Dès lors, il constitue un vecteur d'entraide et d'interconnaissance entre professionnels. Il favorise la reconnaissance du travail de chacun, l'appropriation des enjeux et des contraintes de l'autre, ainsi que le développement d'une culture commune.

« À Grenoble Alpes métropole, le passage à la métropole a suscité des craintes chez certains agents, générant parfois de la souffrance au travail. Les démarches collaboratives ont permis de rapprocher les professionnels et les ont amenés à se soutenir ; on parle de codéveloppement. »

Nadia Wolff, chargée de mission innovation et transformation à Grenoble Alpes métropole.

« À la ville de Nantes et à Nantes métropole, une fois par an, se tient la semaine des agents. Son but est de faire connaître ce que fait la collectivité, par exemple au moyen d'ateliers sur la simplification des actes, et de rencontrer ses collègues. 1 584 agents ont participé en 2022. »

Patrick Coroyer, directeur du département ressources humaines de la ville et de la métropole de Nantes.

« Au sein de l'établissement public Grand Paris Sud Est Avenir, la création de "communautés" fait collaborer des professionnels de directions différentes, positionnés sur des fonctions relevant d'enjeux similaires. Plusieurs communautés ont été constituées à des niveaux hiérarchiques divers : celle des directeurs, celle des managers intermédiaires et de proximité, celle des assistants de direction, celle des responsables d'équipements culturels et sportifs, celle des ambassadeurs numériques et celle des assistants de prévention.

Travaillant au renforcement d'une culture commune, ces communautés se matérialisent par une définition partagée des fonctions, l'échange de bonnes pratiques, des temps communs, des coachings individuels et collectifs, etc. Chacune des communautés est pilotée par "quelqu'un qui sait faire". »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe des ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

Les modes collaboratifs libèrent la parole et créent un climat de confiance entre agents. Dans ces organisations du travail, les gens se parlent plus facilement, y compris sur ce qui ne fonctionne pas, ce qui évacue les frustrations et limite les tensions. Ces méthodes confortent l'idée que lorsque les besoins de chacun sont pris en considération, une plus grande sérénité apparaît, favorable

au changement. En effet, la plupart des modèles de gouvernance partagée mettent en place des lieux d'expression pour lever les tensions relationnelles ou les objections liées aux rôles de chacun.

Dans l'exemple de la sociocratie (à la base des modèles holacratique, opale et cellulaire), la constitution de « cercles » aide les membres qui ressentent un désaccord à l'exprimer. Si l'holocratie prévoit des protocoles distincts pour les réunions – certaines sont dénommées « réunions de tension » –, le modèle cellulaire préconise la structuration d'espaces et de moments pour gérer les tensions relationnelles³⁷.

À ce titre, l'approche du « *care* » de Joan Tronto met en évidence trois choix organisationnels qui soutiennent **la qualité de vie au travail, la sollicitude et l'attention aux autres**. Il s'agit de penser les personnes dans leur entièreté et pas uniquement à travers leurs performances individuelles, c'est-à-dire en considérant leurs liens sociaux, leurs fragilités ou leurs accidents. De sorte que « *[ces] principes d'organisation (...) permettent à tout le monde dans une organisation d'être pris en charge et de prendre soin des principales parties prenantes externes* ».

Ces lignes directrices sont au nombre de trois :

- Recruter exclusivement des collaborateurs présentant des aptitudes au *care*
- Encourager les relations de *caring* entre les membres (rôle de facilitation RH, sessions de bien travailler ensemble, échanges individuels)
- Écouter les différentes voix au moyen d'espaces de discussion variés³⁸.

Plusieurs études sur la QVT organisationnelle³⁹ en ont démontré les bénéfices pour les infirmiers en termes de satisfaction au travail et de réduction du *burn-out*. Cela se traduit par moins d'absentéisme, moins d'intention de quitter l'organisation, moins de *turn-over*, un plus fort engagement professionnel et moins d'accidents du travail que dans les autres hôpitaux. Le patient aussi tire profit de ces améliorations en termes de qualité de soins, avec un moindre risque de complication post-opératoire.

³⁷ Grosjean Vincent, Carbonnel Anne, *Conditions d'appropriation de la gouvernance partagée dans une structure bureaucratique*, Anact, op. cit.

³⁸ Arnaud-Clemens Silvène, *Le care pour appréhender les tensions dans une start-up de l'ESS : vers une prise en charge du « souci des autres » au niveau organisationnel*, Anact, op. cit.

³⁹ Massin Benoît, *La « QVT organisationnelle », un modèle alternatif pour l'hôpital ?*, Anact, op. cit.

c. Un accélérateur de carrière

Le contexte Covid-19 a mis en valeur le fait que « *la participation de salariés peut être une source majeure de résilience*⁴⁰ ». D'une part, parce que les organisations ont développé des formes hybrides de travail, parmi lesquelles le télétravail, nécessitant de la part des directions un cadre plus flexible, voire agile. D'autre part, parce que les salariés ont découvert de nouvelles aspirations en ligne avec leurs aspirations en faveur de plus de sens et de bien-être au travail.

Certains modèles collaboratifs cherchent ainsi à produire de l'engagement de la part des professionnels, améliorant de fait les résultats. D'autres modèles intègrent des objectifs de qualité de vie au travail, ou des leviers liés à l'intelligence collective et à la capacité d'innovation.

« *Au conseil départemental du Finistère, le mode collaboratif est valorisé dans le régime indemnitaire. Par exemple, 40 agents ont travaillé sur le "projet stratégique départemental" avec un copilotage élus/service. Le régime indemnitaire de 800 euros brut par an a favorisé leur engagement.* »

Youen Grall, ancien collaborateur du département du Finistère.

L'effervescence de modèles alternatifs s'appuie sur davantage d'implication des professionnels dans les processus de décision. **Dans ce cadre, le savoir apparaît comme plus important que l'autorité.** En effet, ce type d'organisation doit servir à assembler les différents savoirs des spécialistes associés afin d'aboutir à la conception et à la réalisation d'un projet innovant et cohérent⁴¹.

Les salariés ont plus d'autonomie dans un cadre moins contraint. Par exemple, dans les principes de l'holocratie, « *le fait que la création et la modification de rôles ou de règles puissent émerger, [du service] ou de la personne qui en a besoin, donne un grand pouvoir d'autonomie et de responsabilité à chacun*⁴² ».

⁴⁰ DGAFP, *Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique*, op. cit.

⁴¹ Gangloff-Ziegler Christine, *Les freins au travail collaboratif*, op. cit.

⁴² « Une technologie organisationnelle au service de la participation : l'exemple de l'holocracy chez Semawe », Anact, op. cit.



Bonne pratique : Annemasse, une collectivité libérante

« La ville d'Annemasse s'est engagée dans une démarche de "collectivité libérante" – le participe présent marque le cheminement –, à l'instar des entreprises libérées. Pour cela, la première étape a été de mettre en place un référentiel managérial fondé sur sept grands principes managériaux :

1. Donner à chacun sa place selon ses compétences
2. Offrir la possibilité à chacun de sortir de sa fiche de poste, le cas échéant, pour s'engager dans d'autres missions, exprimer son talent et exploiter ses ressources au service d'un projet qui le motive
3. S'organiser naturellement entre services
4. Accueillir les initiatives spontanées
5. Faire appel à des compétences et les favoriser ou organiser via des entretiens annuels
6. Changer de regard et décloisonner
7. S'ouvrir et reconnaître.

La deuxième étape consiste à passer à l'action. Comme pour l'élaboration du référentiel travaillé avec les agents, la collectivité a promu la participation systématique des agents à tout ce qui les concerne, de manière à diffuser et essaimer cette culture dans toutes ses politiques. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

Dans la majorité des modes alternatifs de travail, les organisations cherchent à libérer le potentiel créatif de leurs collaborateurs. En effet, il a été observé que, la plupart du temps, les cadres laissant peu d'occasions pour influencer les décisions mènent à la passivité, au manque d'intérêt dans la résolution des problèmes, voire à une humeur dépressive⁴³. Tandis que le travail collaboratif instaure une responsabilité partagée par tout le monde. Il s'agit, dès lors, et surtout pour des modèles de type holocratique, de **valoriser les individus et la nature de leurs interactions plus que les processus et les outils, les interrogations plus que les solutions toutes faites, les hypothèses et les tests élaborés collectivement plutôt que les affirmations péremptoires**⁴⁴.

Toutes ces opportunités agissent *in fine* sur la montée en compétences des agents, qu'elle soit sociale ou technique, sur la mobilité interne, et donc,

⁴³ Massin Benoît, *La « QVT organisationnelle », un modèle alternatif pour l'hôpital ?*, La Revue des conditions de travail, Anact, *op. cit.*

⁴⁴ Brunerie Juliette, Iordanoff Aliocha, Levard Emmanuel, *Une technologie organisationnelle au service de la participation : l'exemple de l'holacracy chez Semawe*, La Revue des conditions de travail, Anact, *op. cit.*

possiblement, sur l'évolution de carrière. Elles peuvent être l'occasion de découvrir des personnes en capacité de manager, par exemple.

En termes de QVT, la question reste encore ouverte sur les bénéfices du mode de travail collaboratif⁴⁵. Pour certains collaborateurs, ces méthodes pourront contribuer à réduire l'usure professionnelle et à éviter les problématiques de souffrance au travail. En revanche, pour d'autres, elles seront synonymes d'épreuve ou de souffrance. « *Un système d'organisation en mode collaboratif qui ne fonctionne pas apparaît plus néfaste pour les collaborateurs qu'un système organisationnel traditionnel, certes plus rigide, mais qui serait pleinement intégré* » alerte, en effet, Élodie Chevallier, chercheuse associée au Centre de recherche sur le travail et le développement (Cnam – Paris).



Bonne pratique : à Caluire-et-Cuire, de bons trucs !

« La Ville de Caluire-et-Cuire a, quant à elle, créé un outil nommé "les trucs". École de formation interne primée "Territoria d'or" en 2021 et prix spécial du jury par le prix Territoria, cette école des cadres dispose d'un outil ad hoc pour former au mode projet. Elle sensibilise également aux enjeux de qualité de vie au travail dans les collectivités territoriales (troubles musculo-squelettiques, risques psychosociaux, reconversions professionnelles), ainsi qu'aux enjeux numériques (accompagnement et formation). Cette école a été conçue par et pour les agents puisque ce sont ces derniers qui viennent partager leur expérience, leurs projets et qui forment leurs pairs. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe de la ville de Caluire-et-Cuire.

C. Des freins réels à une démarche par essence non universelle

La fonction publique territoriale fait face à des injonctions contradictoires, entre culture administrative forte et aspirations nouvelles à d'autres modèles managériaux et rapports professionnels. Confrontée à de nouveaux défis, elle a l'obligation de se transformer et de faire évoluer son organisation, ainsi que ses modes de fonctionnement, pour libérer les initiatives et répondre aux enjeux contemporains. Ce paradoxe est prégnant dans les modes de travail collaboratif, à tel point que tout le monde ressort convaincu de leurs bienfaits.

⁴⁵ Grosjean Vincent, Leïchle Jacques, Theveny Laurent, *Les nouvelles formes d'organisation du travail : opportunités ou illusions ?*, INRS, op. cit.

« À travers ses missions d'accompagnement des collectivités, le Centre interdépartemental de gestion Grande Couronne a fait le constat d'une évolution, ces dernières années, de la manière de travailler, vers plus de participatif, de co-construction et de collaboratif. Pour exemple, une demande de plus en plus forte d'accompagnement et de formation porte sur la transversalité, considérant que le cloisonnement et la technicité peuvent avoir une répercussion sur les rapports au citoyen et la qualité des services aux usagers. De ce fait, le CIG a ouvert de nouvelles prestations en ce sens (codéveloppement, coaching...). »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

Le **centre de gestion du Rhône** a également développé une offre de démarche qualité au service des collectivités pour les accompagner dans le diagnostic de leurs processus internes, ainsi qu'un accompagnement au management.

Néanmoins le recours à ces modes de travail en est encore à ses prémices. Il peine à se concrétiser rapidement. En outre, une différence nette est relevée par les centres de gestion entre grandes collectivités (plus outillées, informées, en réseau) et petites collectivités (absence de moyens dédiés, méconnaissance). En effet, il existe un décalage entre les ressources humaines et budgétaires des collectivités en fonction de leur taille. Les plus petites collectivités, avec un nombre d'agents limité et une moindre capacité à faire appel à un conseil extérieur, pourront être freinées dans leur élan collaboratif.

Toutefois, les exemples de **Caluire-et-Cuire** (42 000 habitants environ), d'**Annemasse** (35 200 habitants), de la **communauté de communes du Grésivaudan** (102 000 habitants) ou du **Smicval**, syndicat de déchets de 140 communes du Libournais (190 000 habitants), démontrent que l'impulsion et l'incarnation du projet collaboratif par la direction, ainsi que l'adhésion des agents sont de puissants moteurs. De sorte que des collectivités de plus petite taille parviennent parfaitement à mettre en place un mode de travail collaboratif, voire à faire preuve d'innovation. Un autre aspect des plus petites collectivités pourrait être par ailleurs étudié dans une autre enquête sur la proximité des élus qui se substituent aux agents, cette confusion des genres n'étant pas exactement de la collaboration telle que traitée ici.

Enfin, si les collectivités développent de plus en plus de bonnes pratiques en matière d'innovation, de facilitation et de participation, pour autant, « il existe encore de nombreuses réticences, expliquées en grande partie par la méconnaissance de ces techniques », comme en témoigne Héloïse Deroeux, responsable qualité au centre de gestion du Rhône.

1. Un bouleversement organisationnel et culturel pour l'administration publique locale

Contraintes (calendriers des instances de gouvernance, cycle budgétaire, circuits de validation, process, réglementations diverses) et lourdeurs (charge de travail, injonctions contradictoires) sont inhérentes au fonctionnement de l'administration.

En intégrant de la polyvalence et de la transversalité, en modifiant les codes hiérarchiques, l'approche collaborative prend le contre-pied du statut de la FPT, qui définit le positionnement de chacun dans la structure et encadre ses modalités d'évolution. Aussi, ces démarches ne vont-elles pas de soi. Les structures et les systèmes ont classiquement tendance à se refermer sur les fondamentaux (chaînes hiérarchiques, démultiplication des réunions...). Une fois les démarches lancées, maintenir le rythme peut se révéler périlleux. Un changement d'interlocuteur ou de directeur, ou tout autre grain de sable, est de nature à mettre en péril la bonne conduite des chantiers.

Ces distorsions, ajoutées à la charge de travail, au rythme soutenu des réformes et des projets, constituent un frein pour les collectivités ou peuvent les faire hésiter. **Surtout, elles exigent de s'assurer que les finalités recherchées, à travers le déploiement des modes de travail collaboratif, sont à la hauteur des freins recensés, que ceux-ci soient d'ordre financier, organisationnel, stratégique, managérial, technique, individuel ou collectif.**

« *Des collectivités pensent fonctionner de façon collaborative, mais en sont très loin. La méconnaissance conduit à attendre des miracles ou à réagir trop tard.* »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

Les principaux freins tiennent à des facteurs cognitifs liés aux représentations, ou à des facteurs relatifs à la volonté et liés à l'évaluation de la situation, des contraintes et des opportunités par les acteurs. « *C'est souvent une question de génération* », ajoute Laetitia du Garreau.

En s'appuyant sur la pyramide des besoins de Maslow, il est possible de mesurer en quoi **le besoin de repères, de régularité, de sécurité, d'accomplissement, d'appartenance et de reconnaissance** pèse sur le rapport des agents à ces nouvelles relations et pratiques professionnelles.

Peur de ne pas savoir exprimer ses idées, de ne pas être écouté, de perdre de l'espace, de l'utilité ou du pouvoir. Individualisme et esprit de compétition, tentation protectionniste ; craintes vis-à-vis des « passagers clandestins », qui vont profiter de la démarche sans s'y investir ; difficultés à prendre en compte la parole de l'autre, à accepter de partager la décision ; scepticisme quant au bénéfice du travail collectif ; difficulté à accepter une part d'incertitude, une

zone de flou ; sentiment de le faire sans objectif clairement défini... Les risques de voir les agents douter ou refuser de s'engager sont nombreux.

La collaboration est un modèle contre-intuitif. Elle va, en effet, à contre-courant des automatismes individuels, qui placent au premier plan l'intérêt, les droits et l'autonomie de l'individu face au collectif.

2. Un manque de moyens et de leadership interne

La première barrière est, très souvent et en premier lieu, **le coût de la démarche**. Le bénéfice n'est pas suffisamment perceptible et matérialisable pour justifier la dépense, laquelle n'est pas facile à évaluer.

« Certaines collectivités veulent des solutions pour régler leurs problèmes, mais, dès qu'il y a un coût, elles reculent. D'autres, à l'autre extrême, jugent l'offre [de services du CIG] trop peu chère pour être sérieuse et préfèrent faire appel à des cabinets extérieurs privés, plus actifs sur le marketing. »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

Le temps est un autre argument aux réticences à recourir plus avant aux modes de travail collaboratif, tant le pas de côté à faire est perçu, de prime abord, comme une tâche supplémentaire nécessitant adaptation et réflexion.

« La contrainte liée au temps court du mandat et au temps long de l'administration conduit les agents des collectivités à être toujours "la tête dans le guidon". Les gens diront toujours qu'ils n'ont pas le temps. Ce n'est qu'une fois autour de la table qu'ils réaliseront leur plaisir et leur envie de revenir. »

Héloïse Deroeux, responsable qualité au centre de gestion du Rhône.

L'impulsion est déterminante. Une telle dynamique ne peut s'envisager sans une initiative et un portage individuel ou collectif, ni sans une conviction et une volonté de se donner les moyens.

« Peu de collectivités sont allées au bout de cette démarche. Le fonctionnement traditionnel ne facilite pas son plein déploiement : il nécessite une acculturation, une révolution culturelle des élus comme des agents, et une impulsion de départ. »

Cyrille Devendeville, directeur du centre de gestion des Deux-Sèvres.

Le rôle des élus est interrogé, même si la charge d'organiser l'administration pour mettre en œuvre au mieux leurs orientations relève du directeur ou de la directrice général(e).

« Les élus ont beaucoup d'ambitions et d'attentes. Ils ont besoin d'efficacité, mais aussi de plaisir au travail pour obtenir la mise en œuvre de leurs projets. Tant que cela fonctionne, ils laissent faire. »

Philippe Lemaire, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Sicoval.



« Les gens diront toujours qu'ils n'ont pas le temps. Ce n'est qu'**une fois autour de la table qu'ils réaliseront leur plaisir et leur envie de revenir.** »

Héloïse Deroeux, responsable qualité au centre de gestion du Rhône.

« Certains élus s'en désintéressent totalement mais laissent faire. D'autres, plus rares, s'investissent dans ce fonctionnement collaboratif, négocient leurs marges de manœuvre ou, même s'ils considèrent cela comme du temps perdu, veulent y participer. »

Domitien Détrie, directeur général adjoint des services de l'Agence des Pyrénées.

C'est notamment le cas de Muriel Scolan, vice-présidente du conseil départemental du Val-d'Oise, en charge du personnel et de la mission innovation, qui témoigne de ce que le département met en place depuis maintenant plus de dix ans à travers l'École du management par l'innovation. Cette école de formation interne a déjà formé dix générations d'élèves, parmi les cadres de la collectivité.

« Cette méthodologie de travail, dont je mesure l'utilité au titre de ma délégation, amène aux agents plus de satisfaction et à la collectivité plus d'efficacité. J'ai suivi sa montée en puissance depuis ses débuts. Il a fallu être persuasifs et ancrés dans chaque réorganisation pour convaincre. Montrer qu'on pouvait accompagner les changements, améliorer les conditions de travail, rendre plus lisible le service public, être plus inventifs, enrichir les partenariats extérieurs.

Je considère que les élus ont dans leurs prérogatives et responsabilités de veiller à faire progresser le service public et d'aider les fonctionnaires à évoluer. J'ai donc toujours encouragé la démarche et je suis présente pour la valoriser. Cela apporte un plus, une reconnaissance. Il serait profitable que les élus s'approprient davantage ces enjeux et soient à l'initiative, c'est le sens de l'histoire. Également maire d'une commune de 22 500 habitants, j'essaie aussi de réorganiser ma collectivité pour faire vivre davantage de transversalité et de co-construction. »

Muriel Scolan, vice-présidente du conseil départemental du Val-d'Oise.

3. Un outil à l'efficacité ciblée, et non une finalité en soi

Certains sujets ne relèvent pas du participatif, à l'instar de la contrainte budgétaire. Certains projets politiques ne sont pas compatibles non plus, tels que la délégation de service public ou des réformes proprement descendantes.

De manière générale, il n'est pas opportun de s'engager dans un travail collectif si la solution n'est pas négociable *in fine*.

De même, une démarche collaborative apparaît peu compatible avec un fonctionnement directif, et supporte difficilement les rôles peu ou mal définis (élus, chefs de service), ou encore un contexte de fragilité interne (conflit social, notamment).

S'engager dans une nouvelle dynamique managériale ne signifie pas que toutes les relations professionnelles doivent en relever. Certaines situations ont besoin de verticalité, de contrôle. Au cours des réunions, l'information descendante est inévitable et doit être synthétique pour laisser le temps au

débat d'apporter une valeur ajoutée. Dans la gestion quotidienne, il vaut mieux envisager de régler en bilatéral tout ce qui peut l'être pour conserver temps et énergie aux sujets de fond, structurants et transversaux.

Aussi, il est utile de distinguer les différents temps du travail de l'administration (ce qui relève du quotidien, du projet et du management) et espaces de travail (l'espace hiérarchique, l'espace projet et l'espace communautaire), sans oublier les incertitudes. **Ce travail d'analyse préalable est essentiel pour identifier l'approche, les objectifs, les marges de dialogue et le mode de fonctionnement de chaque chantier.**

« Il convient de ne pas basculer tout dialogue dans une approche collaborative, en particulier dans la gestion quotidienne d'une organisation. Tout ne saurait relever des modes de travail collaboratif. Il s'agit de privilégier le règlement en bilatéral de tout ce qui peut l'être afin de ne pas "polluer" les réunions collectives. En effet, si des sujets d'ordre récurrent et sans valeur ajoutée collaborative sont abordés en réunion, il en découle une perte de temps, un désintérêt. Le risque est même de ne pas parvenir à traiter un sujet pourtant facilement identifié. Il faut avoir en tête qu'une part d'information descendante demeure toujours. Celle-ci doit être la plus synthétique et structurante possible, et n'être évoquée que si l'échange collectif présente une valeur ajoutée. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

2

VADÉMÉCUM : LES POINTS CLÉS POUR RÉUSSIR LA MISE EN PLACE D'UN MODE DE TRAVAIL COLLABORATIF



Cette partie a pour objectif de lister – modestement – les clés permettant de vaincre les réticences, d'éviter les écueils et de bénéficier des apports des modes de travail innovants. Elle s'appuie sur l'expérience des collectivités qui se sont déjà lancées, sur leurs réussites et leurs difficultés.

« Depuis le Covid on met du "co" partout ! Or, pour ne pas rester dans l'effet de mode, il convient d'interroger la finalité. »

Damien Lajarge, membre de l'Association nationale des conseillers en organisation (AndCO).

Cette préoccupation résume assez bien l'état des lieux. Certaines collectivités convaincues se lancent à corps perdu dans du collaboratif sans y adosser d'objectifs clairement définis, ni s'être bien préparées. Elles organisent des réunions, écoutent, mais ensuite ne savent pas toujours comment traiter la matière collectée ni quelles suites donner.

Le déploiement de modes de travail collaboratif requiert un état d'esprit. **À la fois vision, résultat et processus, il impose un changement d'approche et de logiciel.** De ce fait, une telle démarche ne peut convenir spontanément à toutes les collectivités ni à tous les contextes. C'est un processus qui va rencontrer de nombreux obstacles. Il ne peut être décrété ou improvisé sans préparation ni accompagnement.

Par définition, le déploiement de modes de travail collaboratif suppose une forte agilité dans la gestion de projet, de l'organisation et des méthodes. Ces pratiques reposent sur une forte capacité d'adaptation aux projets, aux contraintes et aux individus.

Aussi convient-il de bien se préparer et d'accompagner le déploiement des modes de travail collaboratif lorsqu'ils semblent répondre aux objectifs fixés par la collectivité. Sont recensés ci-après un certain nombre de préalables, conseils et bonnes pratiques.

A. Une approche reposant sur des objectifs et une stratégie

S'engager dans une démarche collaborative n'est pas neutre du point de vue de l'organisation. Elle impose d'être prêt à assumer les remises en question, à bouger les lignes sans toutefois renoncer à un certain cadre, à s'interroger sur l'organisation et sa gouvernance. Les représentants des collectivités interrogés insistent sur le bon équilibre à trouver entre verticalité et horizontalité, entre souplesse et contrainte.

Pour ne pas être un simple phénomène de mode, une nouvelle idée imposée par le haut, qui va mobiliser les agents en vain, **l'approche collaborative**

se doit d'interroger en profondeur les fondements et les ressorts de l'organisation interne et du mode de management.

1. Le besoin initial

Avant de se lancer dans une démarche collaborative, il est important de prendre en compte le contexte, de définir les besoins et de poser des objectifs partagés. Cette phase préalable de cadrage est nécessaire pour clarifier le but à atteindre et pré-identifier les actions à mettre en place ainsi que les ressources à mobiliser.

Première étape indispensable, il s'agit de **s'interroger sur l'opportunité du projet**, ou « *soigner l'intention* », pour Jean-Pierre Le Padellec, chef de département au ministère de la Défense.

En fonction des attentes, différents acteurs, méthodes, techniques, outils seront mobilisés. Avant de s'engager, toutes les collectivités interrogées insistent sur l'importance de bien se poser la question de l'utilité de la démarche et d'être au clair sur les besoins.

Chaque collectivité a son histoire, son organisation, son fonctionnement, ses valeurs, avec ses forces, ses faiblesses. Il n'existe aucun modèle clé en main et il serait dangereux d'idéaliser ce mode de fonctionnement. Le plus souvent, à l'origine de la démarche, on retrouve le constat d'un directeur général ou d'un élu, la volonté individuelle ou un collectif d'agents. Dans tous les cas de figure, prévaut la conviction ou l'intuition que cela va apporter créativité, dynamique collective et renouvellement à l'organisation.

« L'impulsion est venue de la direction générale des services qui croyait en ces pratiques. Le DGS a composé son équipe avec cet objectif. J'ai moi-même découvert l'innovation publique dans mes premiers postes et j'étais déjà convaincue. »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données à l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« La démarche de collectivité "libérante" est née de volontés individuelles, à l'occasion d'un changement d'équipe de direction générale, face au constat que le fonctionnement de la collectivité était arrivé à bout de souffle. Celle-ci est arrivée porteuse d'un nouveau mode de gouvernance et de management. Mais c'est avec l'ensemble des agents qu'elle s'est construite, en partant des besoins et des usages. Pour bien se lancer, l'intuition doit être mise en débat, objectivée. En effet, plus le besoin est partagé, plus la démarche fera sens. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

« À Grenoble, la création de la mission “stratégie innovation relations aux citoyens” en 2015 a été menée de façon collaborative à l’initiative des agents, à partir du constat selon lequel les équipes en charge de l’évaluation et celles en charge de la participation s’appuyaient sur des outils similaires. »

Nadia Wolff, chargée de mission innovation et transformation à Grenoble Alpes métropole.



Recommandation :

S’appuyer sur une démarche sur-mesure dès les prémices : l’origine de la demande, le contexte de la collectivité, la traduction des besoins, la définition d’objectifs partagés etc.

2. Un objectif principal

Les modes de travail collaboratif constituent un moyen, non une finalité. Par définition, cette approche est au service d’un objectif et dont les démarches, en termes de politiques publiques et/ou de fonctions supports, peuvent consister à travailler sur :

- **Un dispositif orienté usager** afin d’apporter des éléments de réponse en termes d’innovation quant à la nature du service délivré, une meilleure considération des besoins et attentes des usagers, et une plus grande attention à l’expérience usager. À titre d’exemples, le département du Finistère a travaillé de la sorte sur l’amélioration de l’accueil, celui du Val-d’Oise sur l’accueil de la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH), ou encore, le département d’Ille-et-Vilaine sur la conception du collège numérique.
- **Le fonctionnement interne, la fluidification de fonctions ressources** pour contribuer à l’efficacité et à l’efficience du service délivré.

« Dès sa création, la communauté d’agglomération du Sicoval, regroupant 36 communes en Haute-Garonne, a initié une démarche transversale pour dépasser les difficultés liées au regroupement des compétences habituellement gérées en silo dans chaque commune. L’enjeu a consisté à adopter une approche par compétence transversale et à s’inscrire dans une recherche permanente d’innovation. »

Philippe Lemaire, directeur général des services de la communauté d’agglomération du Sicoval.

« À Grenoble, des cercles interservices ont été mis en place pour renforcer la coordination et la mise en commun entre directions autour d’une même raison d’être. »

Frédéric Cook, chargé de mission à Grenoble Alpes métropole.

- Le rapprochement des services territorialisés (antennes) et des services centraux.

« Le département de l'Isère s'appuie sur le principe d'organisation apprenante et a mis en place des référents réunis en groupes projets, mettant sur le même plan services centraux et services de terrain. »

Hervé Monnet, directeur général adjoint des ressources au conseil départemental de l'Isère.

- Les interactions entre services internes et externes, en particulier pour les intercommunalités qui en font un levier d'intégration.

« La Communauté de communes du Grésivaudan a eu recours aux modes de travail collaboratif pour accompagner le transfert des zones d'activités et favoriser la mobilisation de ses services économie, patrimoine, finances et juridique. »

Joris Benelle, directeur général des services de la communauté de communes du Grésivaudan.

« Toulouse ville-métropole s'est appuyée sur la démarche Proxima pour conduire la déconcentration et la territorialisation de son organisation afin de clarifier les partages de compétences et améliorer les interfaces avec les communes membres. »

Hakima Sy Lahcini, experte méthode à la ville et métropole de Toulouse.

- Innover pour trouver des solutions nouvelles aux problèmes existants ou faire face à des enjeux toujours plus complexes. Les collectivités en construction ou en extension (intercommunalités ou établissements publics bénéficiant de transferts de compétences), ou récentes (villes nouvelles), constituent souvent un terrain propice à la mise en place de démarches collaboratives. Partir d'une page blanche peut représenter un gain d'énergie et de temps, plutôt que de conduire le changement de pratiques souvent très ancrées.

« En tant que collectivité nouvelle regroupant des structures de culture différente, avec des compétences distinctes, l'EPT a dû trouver sa place progressivement dans le paysage institutionnel et faire ses preuves. Pour ce faire, il s'est appuyé sur l'innovation afin de créer une nouvelle dynamique et une organisation la plus performante possible. À cette fin, plusieurs leviers ont été activés, les communautés, mais aussi une démarche participative proactive, un portail agents, des démarches projets ainsi qu'un conseil prospectif composé de 20 à 30 volontaires (un par direction). »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe aux ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« Dans les communautés d'agglomération, nous avons tendance à travailler par compétence. Ce fonctionnement en silo est généré par leur structure intrinsèque. Il est donc d'autant plus difficile de fonctionner en transversalité et d'avoir une

vision systémique. Par ailleurs, ces territoires sont en développement, ils se doivent d'être dans la transformation permanente. C'est pourquoi le Sicoval a mis dans son ADN le principe de l'innovation au 1^{er} plan. Née de l'innovation, la collectivité continue à innover tout le temps. Pour cela il faut donner envie, rompre avec tout fonctionnement directif et définir des espaces au sein desquels les collaborateurs ont la liberté d'agir. »

Philippe Lemaire, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Sicoval.

Sans pour autant partir d'une page blanche, l'innovation permet aussi de repenser les fonctionnements internes et de leur donner une dimension nouvelle.

« Le Val-d'Oise est le premier département à avoir créé, il y a plus de dix ans, une mission innovation, constituée de designers, de chargés de projet au profil "sciences humaines et sociales" et d'un ingénieur en excellence opérationnelle. »

Serge Dobel, responsable de la mission innovation à la direction pilotage et collaboration interne du conseil départemental du Val-d'Oise.

« La métropole européenne de Lille a voulu approfondir la notion d'intelligence collective en développant le design de service et en utilisant la science comportementale. S'appuyant sur un Lab, des designers internes et des ressources externes, elle a développé de nombreux projets selon cette approche, en analysant le parcours de l'utilisateur et les usages et en expérimentant. Devenue capitale mondiale du design en 2020, elle constate le changement des pratiques en interne, qui irrigue des projets d'envergure, mais aussi des actions du quotidien (carnet de santé des bâtiments, aménagement urbain, consommation d'eau, fonctionnement interne). »

Doriane Huart, directrice générale adjointe ressources humaines, innovation et dialogue social à la métropole européenne de Lille.

- Fédérer autour d'une raison d'être commune, de valeurs partagées,
pour redonner du sens face à une perte de vocation.

« C'est ce qu'a visé le CIG Grande Couronne en décidant de s'engager dans une démarche d'entreprise dite à mission. Autour d'une raison d'être définie par le personnel, portant sur les défis environnementaux et sociétaux, la structure va décliner ses objectifs et son plan d'action et ainsi construire son projet d'établissement, de façon participative. C'est ainsi que les agents peuvent se saisir des enjeux d'égalité femmes-hommes, de lutte contre les discriminations, d'empreinte carbone. Le CIG est la seule structure publique à être certifiée ISO qualité. »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.



Recommandation :

Renforcer l'approche par deux entrées, interne et externe : efficacité du fonctionnement interne et amélioration des coopérations externes.

3. L'axe stratégique

À l'image des collectivités territoriales, les pratiques suivent une grande diversité. Aussi, après la définition des besoins et des objectifs, l'étape suivante, nécessaire à un déploiement optimal, consiste à définir la stratégie.

Ainsi, le périmètre de collaboration peut correspondre à un projet ou à un champ de transformation plus structurelle. Cette distinction suppose des angles d'approches différents, à savoir une approche en mode projet ou une autre plus diffuse. Le projet présente **un caractère unique et non reproductible**, il a un début et une fin. Une approche plus diffuse relève davantage de la conduite concomitante de plusieurs chantiers et peut participer de l'émergence **de nouvelles cultures de travail**. Elle implique des enjeux RH : gestion des compétences, recrutement ou reconnaissance de l'engagement et des résultats⁴⁶.

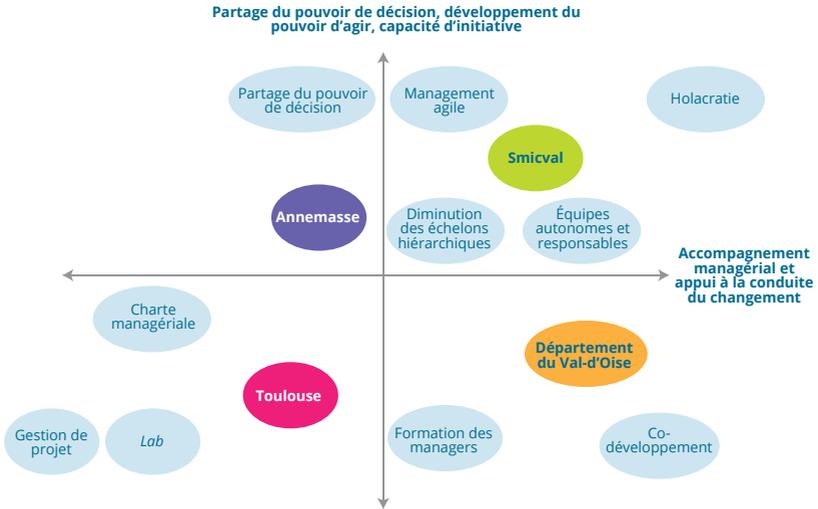
Deux axes stratégiques concourent à définir le niveau d'ambition :

- Le niveau de partage du pouvoir de décision et l'objectif donné au développement du pouvoir d'agir et de la capacité d'initiative.
- Les moyens mobilisés pour l'accompagnement managérial et l'appui à la conduite du changement.

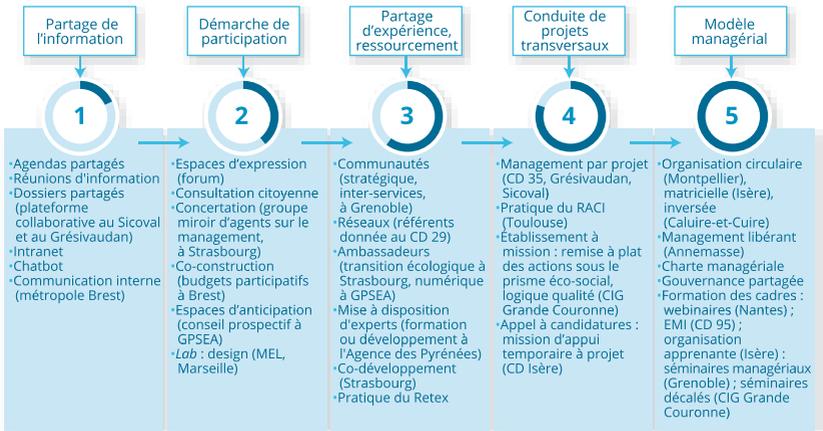
Ces axes se traduisent par l'identification de sous-objectifs, des changements d'organisation et de modes de fonctionnement, et surtout des changements culturels. Il est ainsi révélateur d'observer ces transitions sur la durée (un à deux mandats).

⁴⁶ DGAFP, *Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique*, op. cit.

Où en sont les collectivités avec les modes de travail collaboratif ?



Recensement et types de démarches collaboratives :



Le partage de l'information est considéré comme une brique fondamentale sur laquelle peut s'appuyer la démarche collaborative. Bien qu'évidente en théorie, la fluidité des circuits d'information s'avère souvent complexe en pratique, l'information demeurant un attribut inhérent au pouvoir. Premier socle de la participation, ces circuits constituent un chantier à part entière, justifiant une réflexion à mener sur le niveau de diffusion et les modalités d'accès.

« C'est un challenge de tous les jours d'informer les bonnes personnes au bon moment, une préoccupation permanente. Nous avons axé le projet d'administration sur le partage d'information, en nous appuyant à la fois sur des outils numériques (serveur commun, plateforme collaborative), sur des groupes projets et sur une charte managériale. »

Joris Benelle, directeur général des services de la communauté de communes du Grésivaudan.

Ces dispositions favorisent un plus grand partage d'expérience. Elles contribuent à la résolution de conflits, au soutien et à la solidarité entre pairs ou partenaires d'une même organisation, et au ressourcement du management. Ce dernier ressort comme une préoccupation croissante des organisations privées comme publiques. Il s'agit de prendre du recul ou de la hauteur afin d'être en mesure d'analyser et de décider. Cela passe par des formations et des actions pour briser l'isolement des managers, mutualiser les bonnes pratiques...

Bien que très appréciées, ces initiatives sont le plus souvent restreintes aux cercles stratégiques : le comité de direction et le collectif de direction générale, ou des collectifs de cadres. Ces instances permettent un plus grand partage d'information, mais aussi d'expérience, de préparation collective des temps forts de la collectivité, de revue des projets, de co-construction, de prise de décision collective...

Des objectifs qui leur sont fixés, mais aussi de leur animation, vont dépendre la nature et la qualité de leur fonctionnement et de leur production. La fréquence, la régularité, le contenu et la nature des échanges ont en effet une incidence sur la dynamique collective. Ces instances peuvent être de simples chambres d'enregistrement ou devenir de véritables instances collaboratives.



Bonne pratique : au CIG de la Grande Couronne, plusieurs inspirations pour fédérer

*« J'ai voulu créer il y a quelques années un espace privilégié pour fédérer les cadres, en m'appuyant sur des **séminaires décalés**, à raison de deux, trois par an. En faisant appel à des spécialistes des questions n'ayant rien à voir avec les activités*

quotidiennes (d'où décalé), mais sur des problématiques vécues tous les jours, avec un autre point de vue.

Par exemple, j'ai fait venir un chef d'orchestre philharmonique pour parler de travail en équipe, ou encore un négociateur du Raid pour parler de gestion de crise, une championne du monde d'alpinisme pour parler d'atteinte d'objectif, un magicien pour parler de communication. Ces séminaires étaient suivis d'un repas permettant de tisser des liens et poursuivre les échanges de façon informelle. Ça a été passionnant et bénéfique pour tous. »

Jean-Laurent Nguyen-Khac, directeur général, CIG Grande Couronne.

Certaines collectivités pionnières vont plus loin en développant une véritable culture transversale et solidaire, à travers des communautés plus diverses et nombreuses, à l'instar des communautés hiérarchiques (Codir, managers), fonctionnelles (secrétaires, comptables, responsables d'équipements culturels) ou de missions partagées (ambassadeurs numériques, assistants de prévention) créées au sein de l'EPT GPSEA.



Bonnes pratiques : des communautés à Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) et des cercles interservices à Grenoble Alpes métropole

« Ces communautés bénéficient d'outils collaboratifs (liste de diffusion, visio) et de temps dédiés (matinées). Elles se réunissent pour échanger sur leurs métiers, leurs attentes, leurs objectifs et leurs difficultés. Au-delà, il s'agit de développer une interconnaissance et une culture communes. Ces communautés recourent ainsi à la technique du co-développement et disposent de coaching individuel et collectif. »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« Grenoble a encadré ses cercles interservices autour des principes de gouvernance partagée (décision partagée) et de redevabilité, inspirés de l'holocratie. Plusieurs stratégies communales ont été élaborées de cette manière, par exemple, autour de la donnée, de la montagne et de la biodiversité. »

Frédéric Cook, chargé de mission à Grenoble Alpes métropole.

Le caractère volontaire de cette démarche collaborative est central. Celle-ci exige plusieurs garanties : la liberté des participants, l'égalité entre eux et le respect des contributions de chacun dès lors qu'elles correspondent à l'objectif et au cadre définis en commun. La création de communautés apporte une identité et une solidarité au groupe.

La participation des agents joue également un rôle important. Elle peut évoluer au fil de la démarche en fonction des retours d'expérience, des volontés émergentes, voire du périmètre donné au projet.



Différents degrés de participation :

- **Organisationnelle**, tel que l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir, *via* une plateforme en ligne et des ateliers de terrain pour associer les agents sur son organisation interne et ses grands chantiers.

« *Le nouvel organigramme a été mis en place avec les agents. Une boîte à idées a permis de retenir 100 suggestions, dont l'état d'avancement est suivi de façon transparente via un outil de gestion de projet en ligne.* »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

- **Sur le plan des missions et des équipes** : il s'agit d'un niveau de mobilisation intermédiaire, comme le conduit le Smicval.

« *Des collectifs de direction assurent le pilotage de services. Le service exploitation repose ainsi sur quatre encadrants aux profils complémentaires.* »

Nicolas Sénéchau, DGS du Smicval.

- **Managériale**, à l'instar du département du Val-d'Oise à travers la formation-action des cadres sur des projets transversaux, *via* l'École de management par l'innovation, conduite dans le cadre du volet acculturation de la mission innovation.

« *Ce cursus complet, créé sur-mesure et amélioré à chaque session (la 10^e en 2023), labellisé et confié à un organisme indépendant, est en train d'être certifié pour devenir un véritable diplôme universitaire de design et transformation de l'action publique. Il s'accompagne d'un séminaire annuel des cadres, d'une boîte à outils et de rencontres des managers, d'actions de cohésion (petits-déjeuners, fête de l'été, "vis ma vie") et de conférences parenthèses sur des sujets en rapport avec l'action du département.* »

Serge Dobel, responsable mission innovation, direction pilotage et collaboration interne au conseil départemental du Val-d'Oise.

La conduite de projets transversaux vise précisément à casser le fonctionnement en silo, à améliorer la vision d'ensemble et l'efficacité de la réponse aux enjeux publics. Répandue de longue date dans les collectivités, elle présente des aboutissements très variables.



Recommandation :

S'assurer du caractère participatif de la démarche, au-delà des logiques habituelles de services et de l'organigramme hiérarchique.

Le cadrage s'avère essentiel. La rédaction préalable d'un cahier des charges permet de clarifier la commande politique et de la traduire en termes opérationnels. De même, une simple note de cadrage formalise l'intention du projet, les modalités de travail et sa viabilité, accompagnée de lettres de mission. Ces prérequis peuvent être complétés par une étude de faisabilité afin d'évaluer les risques et avantages, ainsi que les coûts de divers scénarios. Cette étape est structurante pour formaliser le sens, garantir la cohérence de l'objectif porté par le projet et les besoins des acteurs.



Recommandation :

Cibler les outils en fonction du niveau d'ambition et d'une stratégie clairement établie, quitte à démarrer de façon très pragmatique et réaliste avec un ou deux outils types.

Soigner la phase de cadrage : formaliser les objectifs et le périmètre dans des documents partagés (de type cahier des charges), définir les rôles et responsabilités de l'équipe projet ainsi que la gouvernance.

B. La mobilisation des acteurs à tous les niveaux hiérarchiques

S'il est un moteur de l'intelligence collective, le mode de travail collaboratif bouscule l'organisation, mais aussi les agents. Il met parfois en cause les pratiques, les habitudes, les certitudes. Il peut déstabiliser des ressorts individuels et générer de la souffrance. Raisons pour lesquelles il appelle une grande vigilance. Il convient alors de lui donner du sens tant sur un plan collectif qu'individuel, les ressorts de la motivation relevant des deux.

« *Innovation, créativité, performance, montée en compétences, ponts créés entre services, etc. Tous ces résultats sont indiscutables, mais ce qui reste avant tout, ce sont les liens, c'est l'aventure humaine !* »

Cécile de Besombes, *designer* de service au conseil départemental du Val-d'Oise.



« Ce qui reste avant tout,
**ce sont les liens, c'est
l'aventure humaine !** »

Cécile de Besombes, *designer* de service
au conseil départemental du Val-d'Oise.

1. Une gouvernance engagée et souple

La collaboration n'a pas pour but d'obtenir le lissage des points de vue. Elle part au contraire du postulat que des angles d'approche différents enrichissent la discussion. Elle prend appui sur la confrontation des idées et peut même conduire à des remises en question de l'existant, des choix, des fonctionnements, des habitudes, auxquels il convient de se préparer.

a. Être prêt à partager la décision

Pour permettre la confrontation des idées, les dirigeants doivent sortir d'une culture descendante et directive. Or certains cadres sont en désaccord avec cette vision et ne croient qu'au vertical.

« Nous nous retrouvons parfois avec des agents qui viennent participer dans ces espaces communautaires, mais ne le disent pas à leurs chefs. »

Gilles Delalay, directeur du *Lab* de la transformation de la ville de Marseille.

En effet, le changement de posture peut être appréhendé, par certains agents, comme un abandon de pouvoir.

« Nous voyons des cadres vouloir être associés à la décision, mais ne pas être prêts à en faire autant avec leurs collaborateurs. »

Jean-Charles de Belly, directeur général des services de la communauté de communes de Mad & Moselle.

Les obstacles ne viennent pas toujours du plus haut échelon. La perte de prérogative peut également être ressentie aux échelons intermédiaires. Toutefois, il ne peut y avoir de collaboration sans partage d'une partie de ses prérogatives.

La démarche managériale est le principal levier de déploiement du collaboratif. Certains modèles, parmi lesquels le management participatif, le *lean* ou l'agilité, tendent à limiter la participation à des niveaux opérationnels. D'autres la limitent à des aspects stratégiques et de gouvernance ou, au contraire, pensent la participation comme devant se jouer à tous les niveaux, ce qui est le cas de l'autogestion et des formes les plus poussées de sociocratie⁴⁷.

Quoi qu'il en soit, une approche globale des modes de travail collaboratif va toucher à l'organisation managériale et à la gouvernance, de façon à irriguer plus largement les services, les pratiques, les relations professionnelles et, *in fine*, les résultats. Elle aura des impacts sur le bien-être au travail et sur l'état d'esprit du collectif.

« On bascule dans le collaboratif dès lors qu'une nouvelle relation professionnelle s'instaure, appuyée sur la confiance, permettant la désappropriation, la distance

⁴⁷ Ruffier Clément, *La participation aux décisions : pourquoi, comment, quels impacts sur les conditions de travail*, Anact, op. cit.

avec l'objet et le processus d'élaboration et de décision. »

Damien Lajarge, membre de l'Association nationale des conseillers en organisation (AndCO).

La gouvernance change, et avec elle les référentiels de management : l'autonomie, le contrôle, le pouvoir. Les circuits et les process font l'objet d'un nouveau cadre, souvent répertorié dans un document élaboré de façon collégiale.

Plusieurs collectivités appuient leur démarche sur **un modèle managérial spécifique, plus horizontal, bienveillant, ouvert**. Le mode de travail collaboratif n'exige pas une réorganisation, il peut s'appuyer dessus si le contexte et l'objectif le justifient. Il peut impliquer une refonte des organigrammes pour générer de la collaboration interne et donner une lisibilité concrète à la transversalité souhaitée. Des profils plus ouverts à ce mode de travail peuvent être recherchés lors des recrutements. De sorte qu'il s'agit moins de recruter des experts que **des animateurs de projets**.



Bonnes pratiques : des organisations adaptées à la ville et métropole de Montpellier et au département de l'Isère

« La ville et métropole de Montpellier ont mis en place un organigramme circulaire avec vingt pôles regroupés autour du DGS (dont sept dédiés à la performance et transformation). Les directeurs généraux délégués, sans lien hiérarchique avec les pôles, incarnent la volonté de faciliter la transversalité en mode projet. »

Nathalie Prouhèze, directrice contractualisation et partenariats de la ville et métropole de Montpellier.

« L'organisation du département de l'Isère met l'accent sur une territorialisation forte, avec des directions territoriales au même rang que les directions thématiques et ressources, une organisation matricielle et des référents dans chaque domaine, chargés de la bonne articulation et la cohérence dans les pratiques, obligeant les directions à collaborer entre elles. Cette organisation s'accompagne d'une grande latitude décisionnelle. »

Hervé Monnet, directeur général adjoint des ressources du conseil départemental de l'Isère.

b. S'appuyer sur un portage clair

Cependant cette approche managériale nécessite un portage administratif et politique affirmé, à savoir une impulsion hiérarchique et une commande claire. Elle doit être incarnée. **Atténuer la verticalité ne signifie pas la supprimer**. L'autorité territoriale peut pousser l'écoute, le partage des idées très loin.

Elle conserve, en tout état de cause, la légitimité et la responsabilité de **mettre fin à la discussion et de trancher les débats**. L'autorité managériale s'exerce encore, mais elle s'exerce autrement. La manière de servir continue à être évaluée.

Un point sur lequel toutes les collectivités insistent, c'est le portage, l'impulsion. Tous les exemples très aboutis et intégrés se sont appuyés sur une volonté très forte de la hiérarchie, dont la démarche est soutenue par des élus qui comprennent les contraintes que cela impose.

Il ne s'agit à aucun moment de déresponsabiliser les managers. Choisir de partager le processus d'élaboration de la décision et de travailler collectivement ne signifie pas diluer la décision ni rompre avec les obligations professionnelles.

« Dans le cadre d'une démarche mobilisant les modes de travail collaboratif, le participatif ne vient pas remplacer la décision et la capacité de trancher, notamment en situation de crise. Certains points ne sauraient relever du participatif, comme une orientation politique ou des intrants liés à une contrainte budgétaire. En revanche, le management de la contrainte peut l'être. C'est justement le chemin pour parvenir à répondre à la commande qui pourra se nourrir de modes de travail collaboratif. Il importe donc de différencier formulation de la commande et méthode. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

En d'autres termes, il s'agit bien de distinguer ce qui relève de la discussion et de la décision ; du projet, de la communauté et du management ; de l'autonomie et du reporting. Il importe d'identifier qui contribue et qui arbitre, et de trouver l'équilibre entre la liberté d'expression et la responsabilité.



Recommandation :

Définir les rôles et responsabilités des parties prenantes, mettre à plat le circuit de décision par souci de transparence et anticiper des instances de régulation.

c. Clarifier les rôles et les responsabilités

Pour éviter ces écueils, la définition des rôles de chacun et la formalisation des limites de ce nouveau mode de fonctionnement sont importantes. Si une marge de manœuvre nouvelle est instituée, l'espace et les conditions dans lesquels elle s'exerce sont délimités.

À cette fin, les collectivités élaborent différents **documents cadres ou lettres de mission** qui bornent le dispositif et établissent clairement les

responsabilités. Ces documents de cadrage précisent la contribution et le rôle des membres, les niveaux d'intervention, le calendrier et l'articulation avec leur charge de travail. Il s'agit d'établir le cadre afin d'éviter que les agents ne travaillent en « sous-marin » avec un risque fort de surcharge d'activité. Le choix du signataire (le directeur général des services, le commanditaire), comme de sa diffusion, ont leur importance.

- **Le directeur de projet** est le commanditaire. Il doit être le communicant emportant l'adhésion, le décisionnaire avisé, et surtout, le porteur de la vision stratégique. Il doit être disponible pour évoquer les risques, voire résoudre des points bloquants. Il arbitre et/ou valide toute décision, ou du moins, il prépare les arbitrages à soumettre aux élus. Il supervise une instance de type Codir et veille à maintenir un bon degré d'acceptation par l'ensemble des parties prenantes.
- **Le chef de projet** est responsable du déroulement du projet, de la qualité des livrables et de l'utilisation optimale des ressources allouées, et rend compte régulièrement au directeur de projet. Il rapporte l'avancement et les éventuelles alertes. Il identifie et mobilise des compétences autour du projet, et anime l'équipe projet. Il propose au commanditaire toute solution à une difficulté rencontrée, aussi bien stratégique qu'opérationnelle. Dans une organisation structurée en silos, avec une culture managériale de type hiérarchique, les porteurs de projet doivent démontrer un réel savoir-faire de négociation avec les responsables hiérarchiques pour les inciter à partager les compétences des agents qui leur sont rattachés. Ces accords seront facilités si le projet dispose d'un portage au plus haut niveau et s'il s'inscrit dans la vision stratégique de la structure.

« J'ai mis fin à une dilution de la notion de chef de projet, en redéfinissant ce qu'est un projet transversal. Animateur en bibliothèque, c'est construire et mettre en œuvre une animation dans son cœur de métier. Même si on peut être amené à travailler avec d'autres ou faire intervenir d'autres partenaires, ce n'est pas être chef de projet. »

Marianne Moller, directrice des ressources humaines de la ville et eurométropole de Strasbourg.

- **Les membres de l'équipe projet** sont choisis pour leurs compétences et leur expertise. Ils font part au chef de projet de leurs avancées et éventuelles difficultés. Ils informent leur N+1 de leurs travaux et concourent à la transversalité du projet.

Selon l'ampleur des projets, les instances de gouvernance sont établies à différents niveaux. Ce système de gouvernance doit permettre de positionner les décisions au niveau hiérarchique adéquat. En général, un comité technique réunit les membres de l'équipe projet et s'articule avec un Codir à valeur décisionnaire.

« Nous avons décrit les instances de gouvernance dans une note de cadrage pour le projet Proxima et précisé le contexte ainsi que le calendrier. »

Hakima Sy Lahcini, experte méthode de la ville et métropole de Toulouse.

d. Mobiliser et équiper le management

Les managers jouent un rôle capital. Ils sont à la fois le levier et le vecteur du déploiement de cette nouvelle culture commune. Le mode collaboratif entraîne une forte mobilisation des managers dans un esprit de changement et d'adaptation au changement. La motivation managériale est donc un facteur clé pour initier, mettre en œuvre puis **diffuser une culture qui irrigue les directions et instances au quotidien et dans la durée.**

Le mode de travail collaboratif insufflé souvent l'idée préconçue que les managers se mettent au service des agents et non l'inverse. En réalité, il s'agit plutôt, pour eux, de changer de posture.



Bonnes pratiques : des outils pour donner du sens et motiver les équipes

- Codéveloppement et charte managériale à l'Agence des Pyrénées
- Charte managériale à Caluire-et-Cuire et au Grésivaudan
- Référentiel, pratique du codéveloppement et séminaire des cadres à Annemasse
- Coaching interne et communauté de managers à l'EPT GPSEA
- Séminaires de cadres et organisation apprenante au département de l'Isère...

Une nouvelle culture managériale se diffuse progressivement, reflétant les aspirations d'une collectivité à un moment donné.

« J'aimerais manager comme j'aurais aimé être managé. En étant associé à la stratégie, en ayant des temps de confrontation avec les autres, même si c'est un éternel recommencement. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

Pour développer l'engagement des managers, de nombreuses méthodes existent, telles que le *knowledge management*, ou **management par les compétences**, que l'on peut retrouver sous l'angle de l'organisation apprenante. Il vise à construire une culture commune en pratiquant la socialisation (convertir des savoirs individuels en expériences partagées), la capitalisation (identifier les expériences significatives et les expliquer)



**« J'aimerais manager comme
j'aurais aimé être managé.**

En étant associé à la stratégie,
en ayant des temps de
confrontation avec les autres,
même si c'est un éternel
recommencement. »

Domitien Détrie, directeur général des services
de l'Agence des Pyrénées.

et l'appropriation (concrétiser le savoir explicite en action). Il s'appuie sur une cartographie des connaissances et des entretiens d'explicitation⁴⁸.

« Le management par projet a pour objectif de réduire le sentiment d'échec ou d'inaboutissement de certains projets. De fait, il contribue à motiver les managers et diffuser une culture commune. »

Mona Izabelle, déléguée générale à la transformation du conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine.

« Manager le collaboratif revient invariablement à bien maîtriser ses fonctions ressources, savoir arbitrer et prendre ses responsabilités. »

Marianne Moller, directrice des ressources humaines de l'eurométropole de Strasbourg.

« L'enjeu principal est le portage managérial. Il convient également de s'appuyer sur les fondamentaux. Pour éviter de multiplier les inégalités, il faut déjà que les managers maîtrisent l'animation de leur équipe et l'évaluation professionnelle. »

Patrick Coroyer, directeur du département ressources humaines de la ville et métropole de Nantes.



Recommandation :

S'appuyer sur les cadres et managers qui pourront s'approprier une culture commune et contribuer à dessiner une organisation apprenante, encourager leur mobilisation.

e. Afficher les modalités d'arbitrage et de décision

Les modes de travail collaboratif s'accompagnent d'un engagement fort des agents et d'une dynamique potentiellement décuplée. Des équilibres doivent être trouvés, notamment par rapport aux circuits hiérarchiques traditionnels et plus globalement, en *intra*, aux projets partagés.

Les modalités d'arbitrage doivent être connues de tous, en cohérence avec les instances établies. Cela doit permettre de répondre aux questions suivantes : quel service offrir ? Quelle valeur ajoutée pour le bénéficiaire ? Quel gain par rapport à la situation actuelle ? À quelle problématique répondra-t-elle ? Quelles fonctionnalités sont attendues ?

⁴⁸ Entretien d'explicitation : technique d'entretien élaborée par le psychologue et chercheur Pierre Vermersch (CNRS, GREX) pour obtenir une description aussi fine que possible d'une activité, tâche ou pratique professionnelle passée.

« L'Agence des Pyrénées associe les porteurs de projet locaux à une stratégie d'accompagnement aux mutations territoriales. Cette démarche est rendue possible par l'agilité de la structure. L'agence recourt à des mises à disposition de compétences auprès d'acteurs locaux pré-identifiés pour leur capacité d'initiative et de transformation. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

2. La constitution du groupe de travail, un choix déterminant et habile

Avant même de se lancer, il faut intégrer que la démarche collaborative ne résout pas tous les problèmes. Elle est un outil permettant d'élaborer une solution, mais **elle n'est pas la solution**. Elle peut aussi ne pas fonctionner. Par ailleurs, elle n'a pas pour objet d'influer sur le quotidien des agents. Si elle peut conduire à améliorer les conditions de travail de certains, ce ne sera souvent pas le cas pour tous les agents.

a. Identifier les risques

Une démarche d'intelligence collective et d'autonomie n'a rien de naturel, elle doit donc être accompagnée et entretenue.

« Le changement de braquet peut être difficile, cela demande de la constance pour rassurer. La gouvernance change, davantage d'agents sont inclus à la réflexion sur les services publics et les politiques publiques de demain. C'est un changement majeur d'approche, un changement de culture. »

Joris Benelle, directeur général des services de la communauté de communes du Grésivaudan.

Pour embarquer tout le monde, il faut vaincre les réticences, trouver les arguments et méthodes permettant de démocratiser ce mode de travail à tous les niveaux, pour tous les métiers. *In fine*, c'est une culture de travail commune, une culture administrative qui sera diffusée. Il est préférable d'évaluer en amont la capacité d'acceptation des agents, par exemple. Pour créer une dynamique et aller au bout, il vaut mieux prendre du temps en amont pour ne pas en perdre ensuite.

Comment impliquer des personnes sur un sujet qui n'est pas dans leur fiche de poste, leur cœur de métier ? Comment les convaincre de sortir de leur charge quotidienne et d'y consacrer du temps ? Comment vaincre les réticences, mais aussi les résistances ?

« Au départ, certains agents sont partis, le modèle les déstabilisait, ils s'en sont exclus. »

Philippe Lemaire, directeur général des services de la communauté de communes du Sicoval.

Si la méthode ne convient pas à tous les agents, cela ne doit néanmoins pas devenir un point bloquant. Petit à petit, des profils plus compatibles avec cette approche de travail collectif alimentent la dynamique collective, à mesure que les premiers résultats concrets tendent à conforter et à convaincre.

« Les difficultés et réticences liées au changement de posture ont été dépassées, le collectif et ses réussites ayant réussi à convaincre. Il a fallu forcer la main parfois, mais mieux vaut ne pas s'attarder sur ceux qui s'arc-boutent, cela ne dure pas. »
Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

La démarche demande un état d'esprit, une disponibilité physique et psychique. Il faut accepter une part de flou, de souplesse, de changement permanent. De façon légitime, les agents peuvent avoir tendance à se réfugier derrière leur fiche de poste, leur organigramme, pour se sentir en sécurité. Cela requiert une capacité à être autonome et à exprimer son point de vue. À ce titre, le modèle peut déstabiliser, voire créer une charge émotionnelle.

Les changements d'habitudes après dix, voire vingt ans parfois, peuvent créer des remous, des dysfonctionnements. Il y a aussi un temps d'adaptation au changement pour paramétrer les nouveaux outils, les prendre en main, habituer les utilisateurs, etc. Les ajustements se font au fil de l'eau et peuvent passer par des phases de test, d'expérimentation, de réorientation. L'apprentissage de l'autonomie et la mise en sourdine des réflexes hiérarchiques des cadres impliquent une révolution culturelle.



Recommandation :

Accepter d'adapter la démarche à la vie du projet et de l'organisation, faire preuve d'agilité. Tout ne doit pas être prédéfini et figé.

b. Définir le cadre de l'implication de chacun

Il est essentiel de donner de l'intérêt à la démarche et que chacun y trouve son compte. Beaucoup de témoignages insistent sur l'importance de la transparence sur les attentes, les constats, les objectifs, la méthode, le temps que cela prendra, l'implication que cela génère, les bénéfices attendus, les risques...

« Agir en transparence est essentiel pour avancer. Cela permet à chacun de connaître le contexte, les enjeux, les tenants et aboutissants. Il n'y a pas de scénario caché, cela rassure. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

L'attention doit être portée sur les valeurs, le socle de fondamentaux, idéalement partagés dès le départ, puis rappelés au fur et à mesure du déploiement de la démarche. Plusieurs collectivités ont élaboré une charte, un référentiel managérial dans lequel elles ont formalisé l'identité de la collectivité, les valeurs collectives portées, les objectifs managériaux et organisationnels visés, en termes de transversalité, relations professionnelles, dynamiques collectives...



Les sept commandements de la définition du cadre

- 1. Faire preuve de pédagogie et de bienveillance,** accepter les regards différents.
- 2. Accepter de perdre du temps pour en gagner après.** Il est nécessaire d'identifier une période de transition.
- 3. Être à l'écoute** des doutes et angoisses, tenir compte des réticences.
- 4. Accepter le droit à l'erreur,** à condition d'en tirer les leçons. Faire évoluer les mentalités par l'exemple. Le collectif et ses réussites vont convaincre. Dès lors que le bénéfice est visible, la démarche est mieux comprise sur le plus long terme. Bénéfice individuel, d'abord. Bien que rarement formalisée dans les fiches de poste ou les comptes-rendus d'évaluation professionnelle, la compétence acquise grâce à ces modes de travail constitue un plus pour la carrière. Bénéfice collectif, ensuite. La satisfaction collective qui en découle est porteuse de sens et d'intérêt.
- 5. Faire confiance.** La bascule dans un mode collaboratif se réalise à partir du moment où cette relation de confiance va autoriser la désappropriation, la distance avec le processus d'élaboration et de décision. Il faut accepter de ne plus être en prise seul, de mettre en commun des sujets qu'on maîtrisait seul.
- 6. Aller au bout.** Même si un processus n'est jamais totalement abouti, des jalons peuvent être identifiés : des points de réussite, l'intégration d'une habitude de travail...
- 7. Associer jusqu'au bout l'interne comme l'externe.** La participation du

citoyen et des agents, pour cerner le contexte, est régulièrement sollicitée... Mais trop souvent, une fois dans l'opérationnel, le projet se referme sur lui-même. Au contraire, il importe d'ouvrir, de partager à toutes les étapes.

c. Identifier qui est impliqué et quelle place est donnée à la parole de chacun

Il est indispensable de bien identifier tous les acteurs pour une vision à 360° : ceux qui vont utiliser le service et ont un intérêt dans le process ou dans l'équipement, ceux qui sont susceptibles d'intervenir dans son utilisation ou son entretien, ceux qui seront chargés de l'organisation du travail, de l'évaluation, ceux qui décident, etc.

Le cœur de la démarche collaborative est le collectif, qui intègre :

- Commanditaire : élu, DG, comité de pilotage
- Porteur : groupe projet, service, bureau dédié à l'innovation, à l'accompagnement des services, réseau d'ambassadeurs ou de communautés
- Équipe projet
- Bénéficiaires.

Aucun consensus ne se dégage pour déterminer qui sont les bons acteurs à mettre autour de la table. Le premier réflexe est de privilégier des volontaires, des personnes moteurs, qui ont des choses à dire. Cependant les silencieux et réfractaires peuvent avoir un regard complémentaire très utile. Il s'agit donc de trouver un équilibre dans la composition du groupe. Tous les agents d'un même site ou les représentants d'un même métier ne seront pas de la partie. Il convient de veiller à la légitimité et à la complémentarité des participants.

« Il est opportun d'associer les défaitistes, les opposants, les sceptiques, ceux qui ne veulent pas, pour éviter qu'ils ne sabotent ou délégitiment le fruit du travail commun. »

Jean-Pierre Le Padellec, chef de département au ministère de la Défense.

À ce propos, il est conseillé de ne pas se laisser dépasser par les résistances.

« Il peut y avoir de nombreux facteurs bloquants, des résistants, des opposants. Rien ne sert de s'échiner à les convaincre, cela serait une perte de temps. Il vaut mieux convaincre ceux qui ont des choses à dire et envie de les dire en levant leurs craintes, les autres suivront. »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

C'est une question de dosage et de rythme à trouver. Il est possible, par exemple, de démarrer avec les agents les plus volontaires, positifs, intéressés, convaincus, puis d'élargir au fur et à mesure.

Plus les projets ou les situations traités sont complexes, plus le nombre de participants peut être élevé. Un temps collaboratif doit néanmoins se limiter à un nombre restreint de participants pour être efficace, de façon à ne pas limiter ou entraver la prise de parole. À cette fin, plusieurs groupes successifs ou de nature différente peuvent être prévus.

Il s'agit de mobiliser les expertises d'une autre manière, en déhiérarchisant les expertises techniques et d'usage, par l'écoute et l'analyse de la parole des usagers, afin de cerner au mieux la réalité des effets et ressentis des politiques publiques mises en place.

3. L'animation du dispositif pour créer et maintenir la dynamique

Le fonctionnement traditionnel en silo revient vite, surtout quand la fatigue, la surcharge de travail et l'usure reprennent le dessus. Pour combattre la démotivation, il importe de constamment réinterroger, relancer, entretenir, réinventer le processus, pour ne pas laisser retomber la dynamique.

« Une difficulté réside parfois dans le scepticisme des cadres qui ont trop vécu ce genre de démarche et n'y croient plus. Il est difficile de revenir sur ce sentiment. »
Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

a. Veiller à la sincérité, à l'effectivité et à l'opérationnalité des changements

Engager les agents dans une démarche sans issue peut être contre-productif.

« On voit souvent des commandes qui évoluent en cours de route. Il faut avoir une conversation franche avec les chefs de projet. Est-ce qu'on est sûr de pouvoir être en mesure de mettre en œuvre ce qui va sortir de ces usages collaboratifs ? Est-ce qu'on va tout faire ? Est-on sûr de s'engager à la fin ? On arbitre et on priorise. Est-ce qu'on va pouvoir aller jusqu'au bout ? Est-ce qu'on a le pouvoir de le mettre en œuvre ? Le pouvoir est important. Il faut s'assurer qu'on va avoir la possibilité et la capacité de mettre en œuvre. Ou alors, il faut le dire aux agents. »

Gilles Delalay, directeur Lab de la transformation de la ville de Marseille.

La démarche collaborative ne doit pas être cosmétique. Elle doit être sincère, au risque de trahir les espérances.

« Comme la participation citoyenne, le mode collaboratif doit à l'avenir devenir la norme. Attention, il ne doit pas être cosmétique, mais systémique. Il ne s'agit ni de désorganiser, ni de faire de la communication. Attention à ne pas le galvauder. »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« C'est une grande question de confiance qui se joue. J'encourage les collectivités à s'engager dans cette voie, et pas seulement en associant les agents, en cassant les codes hiérarchiques, en s'engageant dans des projets transversaux, mais aussi en relançant les événements conviviaux. Tout cela non pas dans une logique cosmétique, mais dans un souci de reconnaissance mutuelle, d'interconnaissance et de plaisir. »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

Il faut enfin s'assurer qu'il y ait des suites et des avancées, perceptibles et mesurables. Les agents ont besoin de constater des résultats et d'en retirer une certaine satisfaction. Enfin, construire quelque chose qui ne serait pas adapté au besoin pourrait être démobilisateur.

« Il y a de nombreux points de vigilance. Il ne faut pas engager un travail collectif si la solution n'est pas négociable, ni lancer des ateliers de créativité ou des démarches collaboratives si on n'est pas sûr que cela produira quelque chose. Si au bout de quelques années, rien n'est réalisé, cela générera de la frustration. Par ailleurs, les conditions concrètes de mise en œuvre doivent être prises en compte. Il faut, en effet, veiller à l'opérabilité avec l'écosystème, ne pas construire quelque chose qui n'est pas réaliste avec le fonctionnement de la structure, ses besoins, le réel, les contraintes terrain et ne pas créer de surcharge de travail. Attention aux fausses bonnes idées ! »

Jean-Pierre Le Padellec, chef de département au ministère de la Défense.



Recommandation :

Veiller au caractère mesurable et palpable des résultats afin qu'ils soient perçus par les parties prenantes.

b. Animer la démarche dans la durée

La mise en place d'une démarche collaborative ne s'improvise pas. Entendre d'autres points de vue et accepter les regards différents s'apprend et s'accompagne. Face à la complexité humaine (ressentis, non-dits, jeux de pouvoir) et à la complexité des dossiers, l'animation des démarches collaboratives demande un savoir-faire.

À l'image des réseaux sociaux, un dialogue collaboratif a besoin d'être administré pour garantir le respect et la bonne tenue des discussions.

La question se pose de mettre les managers en situation de pilotage ou copilotage de l'intelligence collective. Cependant, il importe que le groupe n'ait pas l'impression que la dynamique leur est imposée. Une option intéressante consiste à permettre au cadre de l'équipe d'être en position d'animation d'atelier dans certaines circonstances, comme dans la conduite de projet. En revanche, dans d'autres configurations, il sera amené à s'effacer pour mieux libérer la parole. C'est le cas du codéveloppement qui impose de s'appuyer sur un groupe de pairs sans lien hiérarchique, ou encore de certaines communautés qui s'auto-administrent et produisent de meilleurs effets sans cadres.

« La ville d'Annemasse a basculé d'un pilotage par le "collectif DG" à un collectif pilote composé d'agents volontaires, issus de tous les pôles et de toutes les catégories. C'est une bonne manière de concrétiser la démarche. La collectivité est un laboratoire de cette inversion des hiérarchies. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

Qu'ils se connaissent ou non, les participants vont faire un pas de côté, coopérer, créer des interactions et produire ensemble. L'équipe est à la fois la force, le moteur et le risque, ou la faiblesse. Elle va y croire, s'engager, viser un objectif, un résultat commun. Elle va faire face à des doutes, des obstacles, des difficultés, des périodes de flou, des allers-retours, etc. Sa cohésion, sa réactivité sont essentielles. La démarche vit grâce au groupe, à ses qualités humaines, à la notion de collectif, qui va s'étendre. Finalement, elle constitue le bénéfice le plus important.

Pour permettre au collectif de vivre mieux, l'animation de la démarche est très importante. Elle doit intégrer les besoins de chacun et veiller à ce que tout le monde y trouve son compte. Quand cela dure, il faut penser à se renouveler pour ne pas s'essouffler au moyen de nouvelles pratiques, en diversifiant les instances, les projets.

Une étape particulière se situe dans le changement des personnes qui ont été à l'initiative du déploiement des modes de travail collaboratif.

« Après 10 ans de mise en œuvre de l'École de management par l'innovation (EMI), le décalage entre les agents qui sont passés par cette formation et les nouveaux arrivants est notable. Au-delà du sentiment d'appartenance, de l'esprit de promotion, les agents ayant bénéficié de ce dispositif conservent un regard particulier, qu'on appelle la "lunette EMI". La pérennité de la démarche est jugée aussi sur sa capacité à survivre aux changements de personnes, aux majorités politiques ou au portage administratif. »

Cécile Marandon, directrice adjointe de la vie sociale au conseil départemental du Val-d'Oise.

c. Communiquer à chaque étape

La communication est jugée par tous comme fondamentale pour informer de la démarche, susciter des vocations, expliquer le processus, ses forces et ses faiblesses, ses réussites et ses échecs, dédramatiser ou lever les réticences. C'est, en effet, un moyen de déminer, d'expliquer les critères, les choix, les raisons, de diffuser la culture commune, enfin d'écrire un récit commun.

Communiquer donne du sens, crée les conditions de la confiance. À ce titre, tous les leviers classiques peuvent être utilisés (bulletins internes, externes, intranet), comme d'autres, plus spécifiques et originaux (*hotline*, *chat*). Dans tous les cas, il est préconisé de consacrer un espace (page, blog) ou un outil dédié à la démarche.

« La communication est très importante. Nous avons dédié une page du journal interne au suivi de notre démarche et réalisé des vidéos dans l'Intranet. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

« À l'Agence des Pyrénées, une gazette est dédiée aux informations des agents, transmise avec les fiches de paie. À Montpellier, dans une expérience précédente, un bulletin spécial appelé "Convergences, en route vers la métropole" était édité et déclinait les objectifs, la méthode, les acteurs et l'avancée du projet. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

Prendre appui sur les cadres intermédiaires pour relayer l'information est également un levier de communication.

« La ville de Caluire-et-Cuire a diffusé son projet d'administration auprès des agents en mobilisant les chefs de service pour diffuser et favoriser l'appropriation de l'ensemble des valeurs et des acquis de la concertation par les agents de terrain. Ils ont utilisé la plateforme Klaxoon pour décliner le projet dans chaque service. Cela a bien fonctionné. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe de la ville de Caluire-et-Cuire.

Il est aussi nécessaire de faire un retour régulier aux participants sur ce qu'ils ont apporté au débat, sur les actions mises en œuvre, ce qui a été retenu ou pas dans les propositions exprimées, et de justifier les objectifs non atteints. Les faire témoigner rend l'information plus accessible et concrète. Au-delà de la reconnaissance qu'elle procure, la transmission par les pairs fonctionne très bien.

« Pour relayer l'information et tenir les collaborateurs en alerte, un webinar trimestriel est organisé. Il réunit près de 300 agents à chaque fois et sert à expliquer les projets, le pourquoi, le comment. Cela permet de donner du sens et de garder le contact. Le pilote de la démarche a aussi un rôle d'animateur. »

Philippe Lemaire, directeur général des services de la communauté de communes du Sicoval.

« Il est important de faire parler les agents sur ce qu'ils en tirent en termes de sens

et d'amélioration des conditions de travail. Ces démarches mettent en scène des collectifs de travail. C'est l'occasion de faire partager les objectifs, de réunir les agents. Il peut aussi être bénéfique d'animer un réseau d'ambassadeurs de ces pratiques en soutien aux services, pas seulement constitué de cadres. »

Domitien Détrie, directeur général des services de l'Agence des Pyrénées.

Enfin, relayer les initiatives prises dans des revues spécialisées sur les collectivités ou dans la presse locale donne une certaine valeur à la démarche et renforce le sentiment d'appartenance.



Bonnes pratiques : des collectivités labellisées ou primées

- **Le Sicoval** a reçu plusieurs labels et certifications (territoire d'action numérique inclusif, territoire engagé pour la nature, territoire innovant, interconnecté...) pour ses démarches d'innovation (route solaire, programme Tex, application de soutien aux start-up, village numérique).
- **La métropole européenne de Lille** a été élue capitale mondiale du *design* en 2020.
- **Le conseil départemental du Val-d'Oise** a fait de son offre de formation une « marque déposée », en cours de conventionnement avec Cergy Paris Université pour la rendre certifiante.
- **Grenoble Alpes métropole et le conseil départemental de l'Isère** ont reçu le prix Territoria de l'innovation publique pour leurs démarches de conception et de pilotage des politiques RH (hackathon, salle sur demande pour optimiser les m²).
- **Mad & Moselle** a reçu le prix Territoire innovant décerné par Territoria.
- **L'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir** a reçu un prix de l'innovation territoriale pour son projet « Imaginons l'après », dans un contexte de sortie de confinement.

d. Évaluer pour évoluer

L'évaluation contribue à la dynamique de la démarche, en particulier lorsqu'elle est pensée au fur et à mesure, et rime avec reconnaissance et capitalisation, plutôt qu'avec contrôle. Elle ne doit pas se confondre avec l'entretien professionnel annuel. Pour en définir les modalités, les questions suivantes peuvent être posées :

- L'évaluation est-elle individuelle et/ou collective ?

- Quels sont ses critères en termes de suivi d'activité, de réalisation, d'efficacité, d'impact, voire d'efficience ?
- Quelle temporalité ? Évaluer à la fin du projet ne permet pas d'influer sur sa dynamique. *A contrario*, chaque rendez-vous peut être l'occasion d'une évaluation des contributeurs, notamment dans le cadre d'une revue de projets reposant sur des indicateurs de suivi et de réalisation.

Le développement d'un « pilote » avant le déploiement d'une solution implique mécaniquement un temps d'évaluation, avant un déploiement à grande échelle tenant compte d'ajustements. Déployée sur un site pilote, cette phase permet de démontrer la faisabilité du déploiement et contribue à la motivation de l'ensemble des utilisateurs. Elle est très proche de la phase d'expérimentation.

La plupart du temps, les démarches collaboratives ne font pas l'objet d'une évaluation structurée. Ce sont bien souvent les recherches de labellisation, la candidature à des prix, qui ont conduit nos interlocuteurs à travailler sur un bilan.

« La collectivité a depuis obtenu deux prix de l'innovation. Pour ce faire, elle a produit des bilans, ce qui est très utile parce que les bienfaits de ces démarches ne sont pas facilement évaluables, ni objectivables. Nous n'avions pas, sans cela, créé de système de pilotage évaluable. »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« La démarche de labellisation, engagée sur le service public d'accueil de la mairie, nous mène à élaborer une liste de critères à évaluer, à travers des enquêtes qualitatives et quantitatives, pour avoir le label. C'est un moyen d'avancer sur l'évaluation, dans une logique de démarche qualité du service rendu. »

Anne-Laure Chalet, directrice générale adjointe de la ville de Caluire-et-Cuire.

En revanche, de nombreuses collectivités pratiquent le retour d'expérience (Retex). En effet, quand le projet est terminé, une phase de bilan et d'évaluation des résultats doit être menée avec l'ensemble des acteurs en vue d'un retour à froid.

« Un Retex a été réalisé après les premières expériences de mission d'appui aux projets en Isère. La satisfaction unanime des bénéficiaires, comme celle des accueillants, a été enregistrée. C'est encourageant et participe d'un bon climat dans la collectivité. »

Agnès Bachelot-Journet, directrice performance et modernisation du service public du conseil départemental de l'Isère.

Toutefois, le Retex ne s'improvise pas, il nécessite un temps de préparation, un temps consacré aux réunions d'échanges, puis un temps de restitution.



Ce sont bien souvent les recherches de labellisation, la candidature à des prix **qui ont conduit nos interlocuteurs à travailler sur un bilan.**

Ce travail permet notamment d'améliorer la gestion des risques pour les prochains projets.

Une fois la capitalisation effective, il peut être envisagé de partager cette expérience avec des acteurs extérieurs. L'un des risques est de ne pas aborder les difficultés rencontrées au cours du projet, en restant sur une analyse superficielle des problèmes.

Dans l'ensemble, si les dispositifs fonctionnent et apportent des bénéfices, ils sont conservés. Dans le cas contraire, ils peuvent être abandonnés ou modifiés. Si les gens continuent de venir aux réunions organisées et de participer aux consultations, prennent du plaisir aux jeux proposés, si l'ambiance est bonne, ou encore, si l'attractivité de la collectivité est positive, ce sont autant d'indicateurs d'une dynamique vertueuse.

C. Un investissement important sur lequel capitaliser

Le mode collaboratif est complexe à mettre en œuvre et demande de l'accompagnement et de la méthode. Il est avant tout nécessaire d'injecter beaucoup d'énergie. Il implique un coût humain, financier, et exige un fort investissement initial. Toutefois, à la fin, l'organisation et les participants peuvent en sortir gagnants.

1. L'accompagnement des ressources humaines

a. Se doter de compétences dédiées

En tout état de cause, les animateurs doivent être formés. Certains métiers (chargé de mission, facilitateur, conseiller en organisation, *designer*) sont connus pour faciliter les échanges, accompagner la parole, conduire à la recherche de dénominateurs communs, de solutions partagées et de compromis. Ils ont l'avantage d'obtenir plus facilement, par leur neutralité et leur méthode, la confiance des participants. Des méthodes d'intelligence collective, de communication, de *design* de service public, de démarche usagers, d'ingénierie de projet, de coaching, de démarche qualité, de sciences comportementales peuvent être convoquées.

Ainsi, le département du Val-d'Oise a été la première collectivité à recruter un *designer*, une possibilité réservée aux collectivités d'une certaine taille. On en compte une cinquantaine aujourd'hui.

Le débat reste ouvert entre ressources internes ou externes. Pour pallier le manque de ressources ou de compétences, la collectivité peut faire appel au centre de gestion, ou encore à des prestataires externes. Cela requiert alors une bonne connaissance des règles de l'achat public et des aptitudes

de pilotage de la relation avec le prestataire. De plus, des ressources doivent être consacrées à cette activité spécifique. Lorsque le budget le permet, la compétence interne est privilégiée. Celle-ci peut faire appel à des ressources extérieures en complément et de manière ponctuelle.

Ces ressources internes ont un positionnement très variable, parfois rattachées à la direction générale, parfois aux ressources humaines. Il existe, dans certaines collectivités, des directions dédiées à la transformation ou à la participation, qui regroupent les démarches d'association des agents et des citoyens à la définition de l'action publique.



Exemples d'organisations et de dénominations des services dédiés :

- Bureau des projets
- Mission innovation au sein de la direction pilotage et collaboration interne au département du Val-d'Oise
- Mission stratégie, performance et innovation au sein du pôle modernisation à Annemasse
- Pôle transformation au département de l'Ille-et-Vilaine
- *Lab* transformation à Marseille
- *Lab* et pôle innovation et dialogue social à la métropole européenne de Lille
- Direction performance et modernisation au département de l'Isère
- Direction stratégie innovation et relation aux citoyens à Grenoble Alpes métropole

« Une différence apparaît entre petites et plus grosses collectivités. Les grandes collectivités ont des équipes dédiées pour mettre en œuvre des pratiques innovantes. Dans les plus petites, cela repose davantage sur un éventail d'initiatives, d'expérimentation et de tâtonnement. Elles ne disposent pas des mêmes moyens, mais sont dans une recherche permanente d'adaptation et d'inventivité. L'impulsion repose, le plus souvent, sur le directeur général des services. »

Héloïse Deroeux, responsable qualité au centre de gestion du Rhône.

Pour accompagner les collectivités locales, les centres de gestion se mettent en ordre de marche. Plusieurs d'entre eux développent une offre de services et adoptent un positionnement intéressant en matière de mutualisation des ressources pour aider les collectivités à se transformer.



Recommandation :

Recenser, valoriser et partager les ressources et le retour d'expérience des collectivités les plus outillées pour développer une offre de services au bénéfice des collectivités d'un même périmètre géographique, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et le CNFPT.

Le département du Val-d'Oise a d'ailleurs déposé le principe et la marque de son École du management par l'innovation (EMI), dans une logique de portage externe. Celle-ci a été reprise par un cabinet extérieur qui la propose aux autres collectivités. Le département est en cours de conventionnement également avec l'Université de Cergy pour faire certifier cette formation par un diplôme universitaire qualifiant.

b. S'appuyer sur la formation pour monter en compétences

Toutes les collectivités rencontrées misent sur la formation, pour renforcer cette culture commune et accompagner les agents, mais surtout les managers, dans leur rôle central.



Bonnes pratiques : exemples de démarches de formation

- Formation à la conduite de réunion à Grenoble, ainsi qu'aux méthodes de facilitation et à la conduite de projet
- Plan tri-annuel de formation obligatoire pour les managers sur l'accueil des agents, l'innovation managériale et l'organisation à Annemasse
- Plan de formation à deux niveaux, pour les cadres stratégiques et les cadres de proximité à la ville de Nantes, et développement de capsules vidéo sur les aspects RH, budgétaires et managériaux, mis à la disposition dans l'intranet
- Corpus des cadres dans l'Isère, *via* un parcours commun entièrement délivré par des formateurs internes
- École des cadres interne au mode projet, appelée avec humour « truc », et mise à disposition d'outils numériques à Caluire-et-Cuire
- École du management par l'innovation (EMI) au conseil départemental du Val-d'Oise initiant un groupe de douze cadres à la transformation publique sous forme de formation-action (excellence opérationnelle, accompagnement du changement et risques psychosociaux, mesure d'impact, finances et contrôle de gestion, *design*)
- Sessions type « fabrique du changement » d'une journée, avec expérimentation d'un vécu différent à la métropole de Lille
- Club des managers au Sicoval offrant un outil de partage d'expérience et

favorisant l'écoute et la participation

- Coaching pour accompagner les cadres en individuel et en collectif à Grand Paris Sud Est Avenir
- Catalogue de formations à la facilitation et à l'innovation du CNFPT.

c. Renforcer la gestion du recrutement et des carrières

Pour consolider les acquis de cette culture commune, il est essentiel de valoriser la montée en compétences des agents *via* son évaluation et sa reconnaissance. Or pour l'heure, les compétences collaboratives sont peu prises en compte dans les entretiens d'évaluation professionnelle.

De plus, lorsque l'implication dans des projets transversaux et les aptitudes managériales le sont, c'est davantage à titre individuel que collectif. Il n'est pas aisé d'évaluer les compétences de conceptualisation, de facilitation ou de mesurer la manière de faire équipe. La plupart des systèmes de management des ressources humaines reposent sur l'évaluation des capacités et de la performance individuelles, et non collectives. De ce fait, la reconnaissance de ces compétences n'est pas formalisée.



Recommandation :

Prendre en compte l'implication des agents dans des démarches collaboratives dans le calcul du complément indemnitaire annuel ou *via* une rémunération spécifique, voire une prime liée au projet.

Cela n'empêche pas les agents qui se sont engagés dans ces processus de formation et ont fait évoluer leurs pratiques de bénéficiaire, de fait, d'une accélération de leur carrière. C'est le cas dans plusieurs collectivités comme le département du Val-d'Oise, sans que cela ne soit formalisé ni organisé.

En revanche, l'adaptation du processus de recrutement est fréquente. Plus la démarche est structurelle, plus les collectivités orientent leur recrutement de façon à privilégier des profils qui seront plus à l'aise et en adéquation avec le mode de fonctionnement mis en place.

« La ville d'Annemasse s'est mise à associer les agents au recrutement de leur futur manager. Cela s'accompagne d'un travail approfondi en amont avec l'équipe sur la définition de leurs besoins et leurs attentes. »

Nathalie Dutriez, directrice générale adjointe du pôle modernisation de la ville d'Annemasse.

Enfin, se pose la question de **la réglementation** de ces nouvelles pratiques qui modifient les rapports de travail classiques et bouleversent les repères. Christine Baudoin et Aurélie Smadja, dans leur article « Le droit du travail collaboratif pour un développement durable⁴⁹ », préconisent un cadre juridique adapté à ces nouvelles relations individuelles (autonomie) et collectives (question des représentations), et aux conditions de travail (espaces de travail, matériel et charges de travail aux frontières repoussées). L'objectif est de protéger les agents. Elles recommandent en particulier **d'introduire ces problématiques de façon précise** (modalités de reporting, décompte du temps, nature de l'implication...) **dans les discussions des instances représentatives du personnel** et d'inclure une clause dans les contrats de travail.



Recommandation :

Adapter le cadre juridique de ces nouvelles relations individuelles et collectives, et des conditions de travail pour valoriser l'engagement des agents, notamment à travers les profils de postes, les chartes des temps de travail ou les règlements intérieurs.

2. La gestion du temps et du calendrier de la collectivité

La question du temps est revenue régulièrement au cours des entretiens. Elle est à la fois un facteur de réussite et un point de vigilance, un moyen et un objectif. L'articulation avec la charge de travail est la difficulté la plus fréquemment évoquée.

Il s'agit d'abord de trouver le temps de s'y mettre, de se poser les bonnes questions, de définir le cadre, les objectifs, d'identifier les participants, les bénéficiaires, etc. Partager les ambitions paraît souvent aisé. Mais se lancer demande un effort, une impulsion, une énergie qui nécessitent de se poser pour identifier les forces, les faiblesses et les besoins de l'organisation.

Il peut d'ailleurs y avoir de bons moments ou des moments à éviter. Selon les secteurs, certaines périodes sont très chargées (préparation budgétaire, rentrée scolaire, fêtes de fin d'année, vœux). D'autres périodes représentent une coupure, en raison de l'enchaînement des congés, de l'absence des agents, en particulier pendant les vacances d'été. Ces contraintes doivent être prises en compte dans le planning au risque de voir retomber la dynamique.

⁴⁹ Baudoin Christine, Smadja Aurélie, *Le droit du travail collaboratif pour un développement durable*, Marché et organisations, n° 10, 2009.

Il est nécessaire de réguler et de maîtriser le temps, tout au long de la démarche, et de formaliser celui consacré par chacun aux différentes séquences de travail collaboratif. Qu'il s'agisse de la participation à la conduite d'un projet transversal, d'un espace communautaire, à des réunions de concertation ou à des formations, il est important de définir quel sera le statut du temps consacré à ces échanges. Beaucoup d'intervenants ont souligné leur difficulté à s'extraire du quotidien. La peur de ne pas pouvoir rattraper le temps perdu peut être un frein. Certaines collectivités formalisent **un temps de décharge** pour mener à bien ces actions. La plupart, toutefois, font confiance aux managers pour permettre et organiser ce pas de côté.

« Le plus difficile à vivre, c'est la charge de travail. Il y a beaucoup de projets et nous rajoutons des démarches qui prennent du temps. C'est difficile d'être partout. Il y a donc une nécessité de réguler, en formalisant le temps dédié à ces échanges et dispositifs. Nous avons donné les moyens aux collaborateurs de collaborer. »

Émilie Agnoux, directrice générale adjointe ressources humaines, transformation numérique, observatoire, prospective et données de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir.

« Le temps est compté, les gens sont déjà en situation de travail avec des contraintes et des injonctions fortes. Les commanditaires peuvent avoir tendance à aspirer les équipes qui se laissent entraîner parce qu'elles se passionnent sur le projet. Il faut trouver le bon équilibre entre charge de travail et implication dans le projet. »

Cécile de Besombes, designer de service au conseil départemental du Val-d'Oise.

L'un des enjeux du pilotage de la démarche est de bien définir le rythme. Il est indispensable de prendre le temps pour s'habituer et s'adapter aux outils sans se perdre. Un bon moyen de se remettre en phase avec les objectifs est de positionner des jalons et des points d'étape réguliers. Il est important aussi de faire preuve de souplesse face aux imprévus. Le Covid-19 en est l'exemple. Par ailleurs, une démarche qui viendrait à trop s'étirer dans le temps risquerait de faire perdre de vue sa finalité et de peser sur l'attention et la motivation des participants. Il est également important d'intégrer des moments de respiration et de convivialité.

« La plupart du temps, les gens vous diront qu'ils n'ont pas le temps. Une fois autour de la table, ils sont tellement contents qu'ils reviennent. Les agents aiment être écoutés. Même si parfois la prise de parole est difficile, passé quelques minutes, on ne les arrête plus. Le tout est de lever les barrières au départ. Il est essentiel d'organiser des temps d'échange réguliers, de favoriser le mélange et le plaisir, y compris en renforçant la convivialité. Les vœux, les repas, les anniversaires, tous les événements dans lesquels les gens se parlent, y compris informels, sont bénéfiques pour apprendre à se connaître. »

Laetitia du Garreau, responsable du service conseil en organisation et ressources humaines au CIG Grande Couronne.

Enfin, le temps de l'administration ne correspond ni au temps politique, ni au temps individuel. Il est parfois préférable de se fixer des objectifs intermédiaires pour assurer un avancement perceptible pour les agents. ***In fine*, le temps consacré aux modes de travail collaboratif est toujours du temps gagné.**

3. La mobilisation des outils managériaux et des systèmes d'information

Au-delà des aspects stratégiques, organisationnels et managériaux, plusieurs enjeux techniques se posent.

a. Une palette de ressources managériales

De nombreux outils sont mobilisés et se sont développés dans le cadre de la mise en œuvre des modes de travail collaboratif :

- Outils de cadrage stratégique et opérationnel : lettre de mission, note de cadrage, planning, diagramme de Gantt
- Outils de communication : newsletter, plateforme collaborative
- Outils d'accompagnement à l'intelligence collective, à une forme de maïeutique autour de problématiques organisationnelles ou de politiques publiques : animation de réunions, tour de table, méthode « *action learning* », prospective, *stand-up meeting*, facilitation
- Outils de déconstruction / réingénierie de processus : méthode RACI⁵⁰, macro-processus, *lean management*
- Outils organisationnels permettant de structurer un réseau : *Lab*, communautés, référents, plateformes
- Outils d'accompagnement au rôle managérial : coaching, co-développement, école de cadres, formations
- Outils ouverts sur un écosystème : *open innovation*, incubateurs de projets, appels à projets.

Ces outils peuvent accompagner la structuration des savoir-faire, en particulier à travers des certifications et la formation interne. La tendance est également à la mise en réseau des expertises entre collectivités et entre collectivités et l'État (DITP). Le soutien aux *Lab* par la DITP a ainsi contribué à financer des postes dans les collectivités désireuses d'impulser de telles démarches.

Ces outils constituent un puits d'innovation et de créativité. Leur manque de

⁵⁰ Acronyme pour *Responsible* (réalisateur), *Accountable* (approbateur), *Consulted* (consulté), *Informed* (informé), sur les responsabilités de chaque membre du projet.

convivialité, leur complexité, leur disponibilité limitée et leur coût peuvent pourtant représenter un frein.

« On peut penser et mettre en œuvre des outils très simples, en s'appuyant sur les compétences internes, et éviter bien des écueils en écoutant les agents. Bien sûr, ces démarches ont un coût, mais ramenées à l'agent, c'est très faible. »

Cécile de Besombes, *designer* au conseil départemental du Val-d'Oise.

b. L'adaptation des espaces de travail

L'organisation du travail est bousculée entre travail hybride et changement régulier de partenaires de travail, de bureaux nomades et de mobiliers agiles. L'espace de travail doit donc être remis en question.

« La région Bretagne vient, par exemple, d'ouvrir un nouvel équipement, entièrement pensé de façon à intégrer les nouveaux usages. Accompagnés par un "space planner", nous avons mis en place des plateaux collectifs avec de petits espaces individuels et de nombreux espaces de collégialité, de créativité, de convivialité, de confidentialité... Cette démarche coconstruite s'est accompagnée de l'édition d'un guide des usages et d'un blog de suivi pour les agents. »

Ronan Scouarnec, adjoint à la direction générale adjointe en charge des ressources et directeur des opérations à la région Bretagne.

c. L'appui des outils numériques, utilisés à bon escient

L'usage des nouvelles technologies peut être un accélérateur. Le numérique est facteur d'enrichissement en tant que support de la « dimension expressive », comme l'exposent les chercheurs Jean-Claude Coallier et Élodie Chevallier⁵¹.

Le recours aux outils numériques est un impondérable dans la mesure où il permet d'organiser le partage et la capitalisation des informations. Les outils numériques sont aussi un support d'interactions en continu, y compris sur les lieux dissociés, du télétravail et du travail multisites de façon plus générale. Ils impliquent des contraintes de compatibilité avec les outils métiers.

Des outils spécifiques sont déployés, le plus souvent par les DSI (en interne ou *via* un prestataire) pour favoriser le partage d'informations entre les membres du projet (plateforme collaborative, outil de gestion documentaire), le pilotage et le suivi du projet (outil de programmation des tâches, gestion partagée des plannings et calendriers).

En fournissant aux collaborateurs concernés un téléphone portable et/ou un ordinateur portable, avec un accès à internet et aux applications, la collectivité donne les moyens techniques à ses collaborateurs de travailler à distance. Cela doit s'articuler avec une réflexion sur les outils collaboratifs (wiki, forum,

⁵¹ Chevallier Élodie, Coallier Jean-Claude, *De la transformation digitale de l'outil de travail à la transformation des pratiques de travail*, op. cit.

coédition, partage de documents) et les espaces de travail.

La technologie permet d'assouplir les organisations et d'outiller les nouvelles pratiques de travail. Mais attention, les outils numériques seuls ne suffisent pas à engendrer une transformation culturelle et organisationnelle, ils ne sont qu'un point d'appui.

D'abord, pour être efficace, susciter l'adhésion et permettre l'appropriation par les agents, l'utilisation de ces outils doit répondre aux besoins. Cela peut paraître évident, mais, bien souvent, les solutions clés en main s'avèrent inadaptées à l'usage et créent des difficultés, des tensions, voire une charge de travail. Par ailleurs, leur prise en main doit faire l'objet d'un accompagnement, d'une formation et d'un service après-vente, le temps de l'appropriation de la relation individu/machine. Plus le processus est anticipé, pensé en amont, plus il associe les usagers et plus ces difficultés sont évitées.

La compréhension de ces outils ne va pas de soi et n'est pas évidente. Il faut appréhender le risque d'exclusion lié à leur utilisation et prévoir un accompagnement renforcé pour les personnes concernées, parfois avec une formation aux outils numériques de base.

De plus, les outils numériques ont un impact sur la nature de l'activité humaine et professionnelle. La communication écrite peut être l'objet d'interprétations et d'incompréhensions. L'absence de lien et de contact peut constituer un biais. Aussi, pour éviter ces tensions et la perte de sens ou de maîtrise, ces outils ne doivent conduire ni à réduire les interactions ni à perdre en autonomie. Leur usage doit être délimité. En effet, ils sont conçus pour favoriser l'innovation, l'initiative, découpler l'accès aux connaissances et favoriser l'intelligence collective. En aucun cas ils ne doivent être employés à des fins de standardisation ou encore de surveillance.

Enfin, il convient d'anticiper les risques liés à la gestion des vulnérabilités dues aux cyberattaques. De sorte que la mobilisation de la DSI est essentielle dès l'amont pour identifier ensemble les besoins et concevoir les outils.



CONCLUSION

Poussés par des vents favorables, en l'occurrence le contexte générationnel, institutionnel, juridique et budgétaire, et par des problématiques porteuses, à commencer par la crise sanitaire (Covid) et la transition environnementale, les modes de travail collaboratif gagnent du terrain. *A fortiori*, ils deviennent une réalité pour un nombre croissant d'agents publics territoriaux. Le déploiement de ce mode organisationnel se fait toutefois à un rythme modéré, à la hauteur du changement de culture qu'il représente pour les administrations. Si les collectivités de grande et de moyenne tailles et les intercommunalités sont avantagées par leur ingénierie interne, et globalement par leurs ressources humaines et budgétaires, les collectivités de plus petite taille sont aussi présentes et font preuve d'une grande capacité d'innovation.

Assurément, l'impulsion par le directeur général, par un élu, par un directeur adjoint ou un collectif d'agents est le premier facteur de réussite de la démarche, au démarrage, puis tout au long du projet. Pour faire face aux nombreux freins RH, culturels, psychologiques, budgétaires... sur la route du travail collaboratif, l'animation doit en effet être pensée et soutenue en continu.

Fort heureusement, les freins listés dans cette étude et rencontrés sur le terrain sont surmontables. La clé réside dans la préparation en amont, c'est-à-dire par la définition de l'objectif et par le cadrage. Il s'agit d'offrir un environnement de travail propice au groupe et d'assurer la durabilité de ce mode de fonctionnement de manière à se détacher de son initiateur, par exemple pour survivre au départ d'un DGS, d'un élu ou d'un chef de projet.

Or le jeu en vaut la chandelle. Les modes de travail collaboratif constituent un levier de changement, de modernité, de créativité, d'innovation, de réactivité et d'agilité. Dans un contexte démocratique de forte abstention et de critiques nourries envers la sphère publique en général, le mode de travail collaboratif constitue une opportunité pour mieux saisir les enjeux locaux, réinventer les services publics et trouver de nouvelles solutions, en cassant les silos fonctionnels et en donnant voix au chapitre à davantage de collaborateurs, cadres et non cadres.

En termes de qualité de vie au travail, l'approche collaborative n'est pas un gage automatique d'amélioration, dans le sens où il faut veiller à ne pas laisser des collaborateurs sur le bord du chemin et où ce fonctionnement peut générer anxiété et perte de repères chez certains. La recherche ne démontre pas encore clairement, pour l'instant, un lien net dans un sens positif ou négatif. En revanche, ce mode de travail contribue à l'attractivité RH des collectivités

en répondant à la quête de sens des nouvelles générations, en augmentant l'autonomie des agents, en étant propice aux échanges entre services, entre collectivités, et même entre générations et catégories d'emploi.

Le mode de travail collaboratif n'est ni une fin en soi ni un remède miracle. Il ne convient pas partout ni pour tout. Cependant, il s'impose comme un allié et un atout majeur pour les collectivités afin de relever les défis de proximité, de modernisation et d'adaptation permanente.



SYNTHÈSE

Faire le pari des modes de travail collaboratif

Les modes de travail collaboratif sont perçus de façon globalement positive en collectivités. Élus, agents, encadrants, DRH, délégués syndicaux appellent à plus d'horizontalité, de coopération, de capacité d'initiative et d'autonomie des équipes. Ils décuplent ainsi la capacité à faire. Ils se traduisent par le développement des compétences – notamment managériales –, par plus de créativité, des liens renforcés et une culture partagée.

Les modes de travail collaboratif recouvrent une large palette de pratiques. En termes de degré d'intensité, la collaboration va au-delà d'une simple coordination et de la coopération. Le travail collaboratif peut s'entendre en interne comme en externe, en lien avec d'autres institutions, publiques comme privées, voire avec des porteurs de projets et des usagers.

En termes de périmètre, il pourra consister à développer une culture commune, à associer des parties prenantes, à mettre en place un cadre participatif (consultation, concertation, co-construction), ou encore à donner plus d'autonomie et à partager le pouvoir décisionnel. Le management par projet constitue la forme la plus répandue dans les collectivités locales.

Si cette approche paraît, à première vue, peu compatible avec l'organisation traditionnelle des collectivités (place des élus, rôle de la hiérarchie, fonctionnement en silos...), de plus en plus de collectivités se sont lancées avec succès, quelle que soit leur taille.

Face à ce changement de culture, quels sont les bénéfices et les limites du mode de travail collaboratif observés ? Constitue-t-il un gage de modernisation et d'avenir pour les collectivités ?

Méthodologie

1^{re} série de 28 entretiens individuels menés dans 21 structures :

- 8 en communes
- 11 en intercommunalités (7 en métropoles, 1 en communauté d'agglomération, 2 en communautés de communes, 1 en syndicat mixte intercommunal)
- 3 en départements
- 2 en centres de gestion
- 1 en agence
- 1 en association
- 2 dans d'autres secteurs.

Cet échantillon est significatif par la diversité de type et de taille des structures (même si les collectivités plus petites sont *a priori* moins dotées en compétences d'ingénierie), de territoires urbains et ruraux, et de couverture géographique.

2^{de} série d'entretiens pour l'analyse de 4 cas pratiques

Profils :

- cadres dirigeants (DGS, DGA)
- directeurs (RH, transformation managériale et innovation publique)
- chargés de mission disposant d'une expertise dans ce domaine
- élus et représentants syndicaux (dans les études de cas).

Les entretiens ont contribué à définir les modes de travail collaboratif, à identifier un large éventail de pratiques, à recueillir les retours d'expériences. Ils ont été complétés par une large exploitation bibliographique (presse spécialisée, rapports institutionnels, ouvrages...) pour circonscrire le sujet, identifier les enjeux, les freins et les conditions de réussite.

A. Le travail collaboratif, un essor aux prises avec les réalités du terrain

1. Un contexte favorable à son émergence

De nombreux facteurs conjoncturels invitent à développer les modes de travail collaboratif :

- l'évolution des rapports au travail et le besoin de lui redonner du sens
- le cadre juridique et institutionnel, notamment le développement de coopérations territoriales *via* les intercommunalités
- la recherche d'économies, de créativité et d'efficacité dans un contexte de contrainte budgétaire.

Les entreprises, la fonction publique d'État et les hôpitaux ont formalisé ces démarches plus tôt. Les collectivités locales en sont encore à leurs prémices. De fait, leur déploiement est plus hétérogène. En outre, une différence nette – mais non rédhibitoire – ressort entre grandes collectivités (plus outillées, informées, en réseau) et petites collectivités (absence de moyens dédiés, méconnaissance). Enfin, il convient d'insister sur le cas particulier des groupements de collectivités (EPCI) qui sont, par nature, orientés vers la collaboration.

La crise sanitaire a favorisé l'essor de formes hybrides de travail et a apporté de la flexibilité et de l'agilité aux organisations. Auparavant, les entreprises avaient montré un engouement pour les modèles managériaux innovants (entreprise libérée, organisation opale, holocratie), largement étudiés et documentés.

2. Les modes de travail collaboratif, une réponse aux enjeux de transformation des collectivités

La plupart des modes d'organisation collaborative reposent sur la confiance, avec la mise en place de contrôles raisonnés, bienveillants, et le développement d'une culture du droit à l'erreur.

Ils constituent un levier d'efficience, de performance et de modernisation des organisations. Ils sont devenus des atouts pour tout projet d'administration, en tant que supports de l'accompagnement au changement. En accordant plus d'autonomie aux professionnels, ils contribuent à libérer l'esprit créatif et favorisent l'innovation. Ils décuplent le sentiment d'engagement et participent à lever les freins au changement.

Dès lors, les modes de travail collaboratif peuvent constituer un atout en termes d'attractivité RH auprès de candidats recherchant ce type d'organisation et de

management. En ce qui concerne la qualité de vie au travail, il convient d'être plus mesuré. Si ce mode organisationnel est synonyme d'épanouissement, de sens au travail et d'évolution professionnelle pour certains collaborateurs, pour d'autres, en revanche, il peut provoquer stress, perte de repères et de lisibilité.

3. Des freins réels à une démarche par essence non universelle

La fonction publique territoriale se trouve face à **une forme d'injonction contradictoire entre culture administrative traditionnelle et aspirations nouvelles à d'autres modèles managériaux et rapports professionnels**. Raison pour laquelle le recours aux modes de travail collaboratif met du temps à se généraliser dans les collectivités locales.

La première barrière est, très souvent, le coût de la démarche. Le bénéfice n'est pas suffisamment perceptible et matérialisable pour justifier la dépense. Le temps est le deuxième argument mis en avant pour justifier les réticences.

Certains sujets ou projets ne relèvent pas du collaboratif, à l'instar des questions budgétaires, de la délégation de service public ou des réformes proprement descendantes. Enfin, de manière générale, il n'est pas opportun de s'engager dans un travail collectif si la décision finale n'est pas négociable.

Au-delà des moyens, l'impulsion du directeur général, de plusieurs directeurs ou managers, est déterminante. Rares sont les élus à s'y investir. Le sujet est souvent considéré comme administratif, relevant du fonctionnement interne et du management.

B. Les points clés pour réussir la mise en place d'un mode de travail collaboratif

Les modes de travail collaboratif ne doivent pas s'apparenter à une finalité : ils doivent avant tout être considérés, au cas par cas et au regard du contexte, comme la stratégie jugée optimale pour atteindre un but. Il importe donc de préparer la démarche en amont, de définir le cadre et les objectifs.

1. Une approche reposant sur des objectifs et une stratégie

À l'origine de la démarche, on retrouve souvent le constat d'un directeur général, parfois d'un élu, une volonté individuelle ou un collectif d'agents. Avant de s'y engager, il convient aussi de prendre en compte le contexte, de définir les besoins et de poser des objectifs partagés. Ce cadrage préalable est indispensable, notamment pour questionner l'opportunité du projet.

Les modes de travail collaboratif couvrent une large palette d'objectifs. Ils peuvent conduire à travailler sur **un dispositif orienté usagers** pour apporter des réponses innovantes et une meilleure considération des besoins. Ils permettent également de travailler sur **le fonctionnement interne** ainsi qu'à des fonctions ressources plus fluides, et participent à l'efficacité et à la réactivité du service rendu. Ils contribuent aussi à rapprocher services territorialisés et services centraux.

Il n'existe aucun modèle « clé en main ». À l'image de l'hétérogénéité des collectivités territoriales, une grande diversité de pratiques peut être observée. Le niveau d'ambition et d'intensité varie selon l'objectif donné en matière de **renforcement du pouvoir d'initiative des agents**, d'une part, et des **moyens mobilisés** en matière d'accompagnement managérial, d'autre part.

2. La mobilisation des acteurs à tous les niveaux hiérarchiques

La mobilisation des acteurs n'a pas pour but d'organiser le lissage des points de vue. Elle part, au contraire, du postulat que des angles d'approche différents enrichissent la discussion. Les dirigeants sont appelés à s'extraire d'une culture descendante pour partager la décision. Pour autant, le portage et la volonté de la hiérarchie, voire de l'exécutif, restent des impondérables. Il ne s'agit pas de déresponsabiliser les managers. Toutefois, cela implique, pour eux, de changer de posture.

Les rôles et responsabilités doivent être clairement définis, notamment à travers des outils (lettre de cadrage) et des rôles précis (directeur de projet, chef de projet, équipes projets...). Des équilibres doivent être trouvés par rapport aux circuits hiérarchiques habituels. Les modalités d'arbitrage doivent être affichées clairement.

Enfin, la question du portage de la démarche sur la durée, de son évaluation et de sa pérennité en cas de départs (mutation ou alternance politique) doit être anticipée.

3. Un investissement important sur lequel capitaliser

Les modes de travail collaboratif sont complexes à déployer, et exigent accompagnement et méthode. Cela suppose un coût humain et financier. Néanmoins, l'investissement en vaut la peine, car l'organisation et les participants en ressortent le plus souvent gagnants.

L'accompagnement des ressources humaines est, de ce fait, primordial pour permettre des gains sur la durée. À ce titre, les centres de gestion développent une offre de services et contribuent à mutualiser des ressources pour aider les collectivités à se transformer. Ces dernières misent également sur la formation.

Le CNFPT propose un catalogue de formations à la facilitation et à l'innovation. À ce jour, la reconnaissance de ce type de compétences, notamment lors des entretiens annuels, et la fixation d'objectifs collectifs comme individuels sont encore trop peu répandues.

Enfin, au-delà des enjeux stratégiques, organisationnels et managériaux, plusieurs enjeux techniques se posent. À titre d'exemple, l'organisation de l'espace de travail doit s'adapter à un fonctionnement plus hybride et agile. Les outils numériques constituent un accélérateur en permettant des interactions continues. Cependant leur compréhension n'est pas toujours évidente et il faut parfois proposer un accompagnement renforcé.

C. Recommandations pour une démarche de travail collaboratif réussie

1. Recommandations relatives à la méthode et à la mobilisation des parties prenantes

- 1) S'appuyer sur une démarche sur-mesure dès les prémices : l'origine de la demande, le contexte de la collectivité, la traduction des besoins, la définition d'objectifs partagés, etc.
- 2) Renforcer l'approche par deux entrées, interne et externe : efficacité du fonctionnement interne et amélioration des coopérations externes.
- 3) S'assurer du caractère participatif de la démarche, au-delà des logiques habituelles de services et de l'organigramme hiérarchique.
- 4) Cibler les outils en fonction du niveau d'ambition et d'une stratégie clairement établie, quitte à démarrer de façon très pragmatique et réaliste avec un ou deux outils types.
- 5) Soigner la phase de cadrage : formaliser les objectifs et le périmètre dans des documents partagés (de type cahier des charges), définir les rôles et responsabilités de l'équipe projet et de la gouvernance.
- 6) Définir les rôles et responsabilités des parties prenantes, mettre à plat le circuit de décision par souci de transparence, et anticiper des instances de régulation.
- 7) S'appuyer sur les cadres et managers qui pourront s'approprier une culture commune et contribuer à dessiner une organisation apprenante, encourager leur mobilisation.
- 8) Accepter d'adapter la démarche à la vie du projet et de l'organisation, faire preuve d'agilité. Tout ne doit pas être prédéfini et figé.

9) Veiller au caractère mesurable et palpable des résultats afin qu'ils soient perçus par les parties prenantes.

2. Recommandations relatives au cadre normatif et à l'appui proposé aux collectivités

- 10) Recenser, valoriser et partager les ressources et retours d'expériences des collectivités les plus outillées, pour développer une offre de services au bénéfice des collectivités d'un même périmètre géographique, en s'appuyant notamment sur les centres de gestion et le CNFPT.
- 11) Prendre en compte l'implication des agents dans des démarches collaboratives dans le calcul du complément indemnitaire annuel, *via* une rémunération spécifique, voire une prime liée au projet.
- 12) Adapter le cadre juridique de ces nouvelles relations individuelles et collectives, et celui des conditions de travail pour valoriser l'engagement des agents, notamment à travers les profils de postes, les chartes des temps de travail ou les règlements intérieurs.

Conclusion

Le mode de travail collaboratif n'est ni une fin en soi ni un remède miracle. Il ne convient pas partout ni pour tout. Cependant, il s'impose comme un allié et un atout majeur pour les collectivités, afin de relever les défis actuels et à venir de proximité, de modernisation et d'adaptation permanente.



ANNEXES

FICHES SYNTHÉTIQUES DES 4 ÉTUDES DE CAS

Conseil départemental du Val-d'Oise, école interne des managers et innovation

1. Repères et chiffres clés

Localisation : siège à Cergy (95)

Nombre d'habitants : 1 250 000 dans 185 communes

Superficie : 1 250 km²

Densité : 1 005 habitants/km²

2. Contexte et enjeux

Le département du Val-d'Oise s'inscrit dans une démarche globale de transformation et d'innovation, depuis plus de dix ans. La démarche est partie d'une impulsion de la direction générale, désireuse de renforcer la créativité et la transversalité dans les services, mais aussi la visibilité des compétences et des politiques publiques départementales. Elle s'est développée dans un contexte de survie pour les départements, à l'époque menacés (2015), réinterrogés, en perte de vitesse.

3. Objet et objectifs de la démarche

Le département a mis en place une mission d'innovation et une école interne de formation des managers, appelée EMI (École du management par l'innovation).

Le projet a deux finalités :

- L'innovation : le *design* de service, compétence disponible en interne du fait du recrutement de plusieurs *designers*, mobilisée en externe par le recours à des consultants extérieurs, et diffusée *via* l'EMI aux cadres de la collectivité
- La méthode : process, rationalisation et optimisation des fonctionnements internes, mode projet, excellence opérationnelle, adaptabilité.

Les objectifs opérationnels du projet de transformation managériale sont les suivants :

- Améliorer le rapport à la population
- Prendre en compte les besoins des agents et des usagers, être dans l'opérationnel
- Accompagner le changement
- Développer une culture managériale commune fondée sur la créativité et l'innovation
- Renforcer la cohésion interne, mieux se connaître.

À l'origine très tournée *design* et *lean management*, cette démarche s'est adaptée et améliorée au fil de l'eau pour représenter aujourd'hui un outil performant, transposable ailleurs, très ouvert à toutes les méthodes nouvelles (sciences comportementales, sciences humaines...).

Elle repose sur deux volets :

- **Un volet accompagnement**, par l'appui méthodologique aux directions, à la conception de l'action publique et l'expérience usager, et qui intervient comme assistance à la maîtrise d'ouvrage
- **Un volet acculturation** avec, en particulier, l'École du management par l'innovation.

Cette école est conçue comme une formation-action. Elle bénéficie à douze cadres par an, dure une année, et s'articule autour de douze jours de formation théorique répartis en cinq disciplines (*design* de service, excellence opérationnelle, conduite du changement, contrôle de gestion et mesures d'impact) et d'un projet à conduire sur l'année.

Les stagiaires prennent en charge un projet par petits groupes, qu'ils conçoivent, budgètent et opérationnalisent, sous le pilotage de la direction générale. Ils sont positionnés sur des sujets extérieurs à leur domaine de compétences.

Deux temps forts sont organisés en ouverture (deux journées au cours desquelles les commanditaires viennent présenter leur projet soumis au choix des élèves) et en clôture de la session (restitution devant la direction générale et remise d'un diplôme).

Elle s'inscrit dans une dynamique globale, qui vise à développer un état d'esprit partagé, à travers séminaires des cadres, boîtes à outils des managers, animations, dispositifs de partage d'expérience, conférences parenthèses (débat sur les enjeux départementaux avec intervenants extérieurs).

4. Modalités de mise en œuvre

a. Étapes clés

- Création de la mission en 2012 (1^{er} département à créer une mission innovation)
- Début de l'EMI en 2015
- 10 sessions d'élèves formés depuis
- Évolution de la formation : ajout du module mesure d'impact et remplacement du *lean management* par l'excellence opérationnelle
- L'école a survécu à un changement de direction générale et à une réélection.

b. Gouvernance / portage technique et politique

- Portée par la mission innovation, au sein de la direction pilotage et collaboration interne, directement placée auprès du DGS, ainsi que par le service en charge du développement des compétences et de la formation, au sein de la DRH
- S'appuie sur un écosystème : des directions sont commanditaires de projets conduits par les élèves, la direction est fortement impliquée ainsi que les directions ressources, avec une approche transversale.

5. Retour d'expérience

c. Exemples de projets conduits dans ce cadre

30 projets conduits depuis 10 sessions :

- Réorganisation des locaux
- Territorialisation des services sociaux, avec mutualisation des équipes de proximité
- Dématérialisation des démarches usagers
- Traitement administratif des dossiers
- Circuits de validation des rapports à l'assemblée
- Accueils usagers (enfants, anciens...)
- Accompagnement des agents en inaptitude.

d. Principaux résultats et impacts

- Laisse des traces dans la durée : « *lunette EMI* », acculturation, changement de regard

- Lien fort qui se crée au sein de chaque promotion et encore plus au sein de chaque groupe-projet, solidarité, aventure humaine
- Commence à essaimer au-delà, par capillarité, avec des effets positifs constatés : 120 cadres formés depuis dix ans, plus grande connaissance entre pairs, habitudes de travail en commun, comme de se parler pour régler les problèmes, transversalité, esprit de co-responsabilité
- Créativité : ouvre le champ des possibles, améliore l'efficacité, l'adaptation de la réponse aux besoins et aux usages
- Modèle reproductible, surtout, marque déposée
- Levier d'attractivité du département, de fidélisation et de reconnaissance individuelle au-delà du CD 95, employabilité.

e. Écueils et limites constatés

- Exigeant en termes d'investissement, a tendance à aspirer les élèves
- Le retour à la réalité peut être difficile, phase de désenchantement, le quotidien happe vite les stagiaires sortis de formation
- Limites institutionnelles (devis, instances...) : la rigidité reprend sa place et c'est difficile quand on a appris à travailler autrement
- Coût financier.

f. Clés de succès / partis pris

- Information constante, régulière, pratique, importance de la communication interne
- Portage
- Allocation de moyens dédiés en ingénierie interne (référénts internes sur chacun des modules, ingénieurs excellence opérationnelle, *designers*, chargés de projet avec profil sciences humaines et sociales) et recours à des intervenants spécialisés (cahier des charges et prestataires extérieurs)
- Portage des élus, ce qui renforce la reconnaissance et légitime la démarche, le temps qu'elle va prendre sur l'avancée des dossiers.

Métropole européenne de Lille (MEL), design et expérimentation au cœur des politiques publiques

1. Repères et chiffres clés

Localisation : siège à Lille (59), regroupe 95 communes

Nombre d'habitants : 1 174 273 (source : Insee - 2018)

Superficie : 672 km²

Densité : 1 748 habitants/km²

Avec une continuité urbaine et de nombreuses villes jumelles le long des 84 kilomètres de frontière avec la Belgique, elle forme une agglomération transfrontalière de 2,1 millions d'habitants.

2. Contexte et enjeux

La préfiguration avec le déploiement d'une nouvelle direction R&D

La direction R&D est créée en 2015 à la MEL pour favoriser l'innovation, être un incubateur d'idées, de leur émergence jusqu'à leur mise en œuvre. Ses premières missions s'orientent principalement vers la dématérialisation des processus internes (nouvel intranet), la stratégie *open data*, la responsabilité sociale, l'innovation publique, l'égalité entre les hommes et les femmes, et les premières réflexions sur un nouveau siège de l'établissement.

Afin de permettre aux agents de la MEL de bénéficier d'un environnement dévolu à la construction d'idées et à la créativité, un espace est conçu dès 2016 : la Créabox. Utilisable par tout agent, soit en libre accès, soit sur demande de privatisation, il est équipé de nombreux outils collaboratifs (murs d'expression libre et écran interactif).

L'équipe R&D propose également un accompagnement et des animations pour transformer et dynamiser les réunions grâce à des méthodes d'intelligence collective.

Un essor significatif avec la capitale mondiale du design

La MEL est nommée capitale mondiale du *design* en 2020. Objectif affiché : faire du territoire un laboratoire d'expérimentations à grande échelle. Citoyens, entrepreneurs, créateurs, collectivités, acteurs du monde de la culture et *designers* sont invités à imaginer et à expérimenter de nouvelles façons de concevoir, d'élaborer et de décider. Concrètement, cela se traduit par des

expérimentations, la création de solutions liées aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire.

Le projet va se matérialiser par un immense appel à projets, ouvert à l'ensemble des acteurs locaux. Baptisés POC (*proof of concept*), ou preuves de faisabilité d'une idée, ces expérimentations sont lancées fin 2017. Il s'agit de faire émerger des projets, de les faire tester par des usagers, des citoyens volontaires, de les analyser et de les modéliser. Un groupe d'experts et d'amateurs est ensuite chargé de retenir les meilleures démarches.

3. Objet et objectifs

L'objet de la démarche est de s'appuyer en premier lieu sur l'expérimentation d'un vécu et de convaincre par l'exemple :

- Animation d'une communauté pour alimenter une culture et des réflexes orientés *design* avec un réseau professionnel dédié, ouvert sur l'extérieur
- Volet formation avec un livret méthodologique sur les techniques d'intelligence collective diffusé en interne, des formations aux réflexions *design*
- Appui de la direction R&D et du laboratoire de *design* des politiques publiques sur deux axes principaux :
 - Volet recherche : les directions métiers, qualifiées d'« aventuriers », sont sollicitées par la direction R&D afin d'adopter une posture critique vis-à-vis des innovations et d'explorer les conditions d'usage.

Illustration : Expérimentation sur la scénarisation des données (*data storytelling*), sans résultat défini au préalable, orientée progressivement sur les enjeux d'attractivité, avec dans un premier temps la conception d'un outil pour raconter la MEL à travers ses métiers, et dans un second temps approfondie pour accompagner la mobilité et les parcours à travers des persona.

- Volet développement : le laboratoire de *design* des politiques publiques intervient en appui aux directions métiers, tout particulièrement pour interroger la commande, prendre de la hauteur, co-construire le prototypage et le tester.

Illustration : Réorientation d'une commande portant initialement sur les locaux des ruches d'entreprises pour en faire des lieux de travail plus modernes, sur une problématique davantage axée sur la mise en réseau, la création d'une communauté, traduite *in fine* par la conception, avec les entreprises, d'une application.

4. Modalités de mise en œuvre

a. Étapes clés

Avant 2018 : de l'émergence à la stratégie

- 2015 : Création d'une **direction R&D** à la MEL
- 2016 : Ouverture de la **Créabox**, un lieu d'innovation et d'intelligence collective pour les agents. En moyenne chaque année, plus de 300 privatisations, 2 000 participants (agents, managers, partenaires, usagers, citoyens...) et 40 accompagnements réalisés (conseils, ateliers conçus et animés) par l'équipe R&D à la demande des services
- 2017 : Désignation de la **MEL capitale mondiale du design**

2018/19 : le déploiement du design des politiques publiques

- Stratégie de modernisation de la MEL avec le **Simplifacathon** qui permet d'inviter un panel d'agents à réfléchir à la façon de moderniser, dématérialiser et améliorer les prestations auprès des citoyens
- **Programme Transfo** avec pour objectif de faire émerger les premiers POC, notamment dans les domaines de la culture, de l'habitat, de la citoyenneté et de la jeunesse, et d'imaginer un laboratoire de *design* des politiques publiques
- **Démarche MELtamorphose** pour aller à la rencontre des usagers afin de savoir ce qu'ils attendent, avant même de travailler sur des processus
- Préfiguration de la **Maison POC « design des politiques publiques »**, au Biotopie, futur siège de la MEL

2020 et après : accélération, expérimentation, et empreinte à long terme

- « **Inspire** », la stratégie globale d'innovation de la MEL : newsletters, comités d'innovation réguliers (séances de deux heures sur un champ large de thématiques telles que le *design fiction*, les fake news, les sciences comportementales...), conférences et ateliers
- Arrivée d'un *designer* à la MEL
- Des expérimentations visibles
- Capitalisation de l'expérience, étude d'impact
- **Laboratoire** de *design* des politiques publiques.

b. Gouvernance / portage technique et politique

- Portage politique très fort pour obtenir la labellisation
- Pragmatisme des élus qui se concentrent sur les potentialités des projets

pour laisser l'espace à l'émergence des démarches expérimentales et au droit à l'erreur

- Une direction R&D au sein du pôle ressources humaines, innovation et dialogues
- Le laboratoire de *design* rattaché à la direction R&D.

5. Retour d'expérience

a. Principaux résultats et impacts

- Satisfaction professionnelle des agents : sens, responsabilisation, valorisation, transversalité au-delà de l'approche traditionnelle en silo
- Démarche apprenante et diffusion progressive d'une culture de collaboration gagnant/gagnant
- Maturité thématique et organisationnelle progressive : la mise à l'agenda évolue constamment pour encourager les prises de conscience collectives.

b. Écueils et limites constatés

- Temps de cadrage conséquent : clarification de la commande, définition du rôle de chaque partie prenante et structuration des temps de rencontre. Sans institutionnaliser un crédit temps sur ces démarches, un effet plafond peut être constaté (plages de temps interstitielles ; difficulté à mobiliser dans la durée, en particulier dans les premières phases encore peu concrètes).
- Inconfort de la démarche usager : remise en cause des partis pris dans un contexte institutionnel où la métropole, non fusionnée avec la ville centre, a des relations plus distantes avec l'utilisateur.
- Résistance persistante d'un petit nombre de services métiers.
- Impossibilité de généraliser : chaque projet a son histoire.
- Nouveaux métiers territoriaux qui nécessitent une diversité importante de profils : *quid* de leurs trajectoires professionnelles ?
- Besoin de consolider un réseau professionnel de l'innovation publique pour partager, transmettre et capitaliser sur les initiatives innovantes au sein des collectivités.

c. Clés de succès / partis pris

- Forte ambition politique initiale du président de la MEL pour obtenir la labellisation
- Allègement des chaînes hiérarchiques pour lancer les projets
- Valorisation assurée par un chargé de communication dédié
- Référentiel d'évaluation à double lecture : sur les résultats et impacts du projet en lui-même, mais aussi sur le changement de posture que le déploiement du projet a induit.

Illustration : Après avoir mené un projet sur le numérique au service des bibliothèques pendant un an et demi, avec l'appui du *lab design*, les équipes métiers ont réalisé des tests, en allant notamment à la rencontre des usagers avec des cartes à réactions. Cette évaluation a conduit à renforcer certaines actions, en matière de signalétique extérieure, aux bibliothèques par exemple, à en repenser d'autres (desserte de convivialité modulable et mobile dont le modèle est désormais partagé en *Creative Commons*), et enfin à en abandonner (plateforme de prescriptions entre usagers).

Au-delà des livrables, le projet *design* a :

- Encouragé les bibliothèques à réexploiter, en autonomie, les outils développés sur d'autres thématiques
- Amené des bibliothèques qui n'avaient pas pris part au projet à s'y intéresser
- Convaincu les équipes métiers de la MEL de s'appuyer à nouveau sur une démarche *design* collaborative pour traiter de la médiation numérique, fortes des enseignements tirés de cette première expérience.

Smicval et démarche de transformation managériale

1. Repères et chiffres clés

Localisation : siège à Saint-Denis de Pile (33), regroupe 138 communes sur le périmètre Nord Gironde et une partie de la Dordogne

Nombre d'habitants : 200 000

Superficie : 2 000 km²

Densité : 100 habitants/km²

2. Contexte et enjeux

Le syndicat mixte de collecte et de valorisation des déchets, Smicval, s'inscrit dans une démarche globale de transformation et d'innovation, tant en ce qui concerne son organisation et les modes de travail que le projet politique et l'offre de services déployée. En 2019, dans un contexte interne de nécessité de bureaux supplémentaires et de réflexions sur les conditions de travail, le projet NWoW (*New Ways of Working* pour « nouvelles façons de travailler ») accompagne une volonté de réflexions sur l'innovation dans les manières de travailler au Smicval. Parallèlement, le syndicat s'est engagé dans une démarche de transformation de son offre de services pour tendre vers un « territoire zéro déchet » (stratégie politique et projet Impact 2020-2030).

3. Objet et objectifs

La finalité du projet est de favoriser les conditions de responsabilité et d'autonomie de chacun en passant par l'amélioration de la qualité de vie au travail.

Les objectifs opérationnels du projet de transformation managériale sont les suivants :

- Autonomiser et responsabiliser
- Renforcer la mixité et la collaboration entre agents
- Optimiser les espaces disponibles
- Accélérer la créativité et l'innovation managériale.

Le projet repose sur quatre piliers de transformation :

- Pilier espaces de travail : mutualisation et aménagement des espaces de travail adaptés aux différents choix et activités du poste en fonction des

tâches de la journée (différent d'un open-space)

- Pilier temps de travail : ouverture au télétravail et horaires souples, suppression du badgeage
- Pilier numérique : ordinateur portable, téléphone, wifi, documents numériques, sécurité des accès
- Pilier humain : nouvelles façons de travailler et de manager, nouveaux modes d'organisation du travail collaboratif, incluant la clarté des missions et objectifs de chacun, et un reporting adapté auprès de son manager pour « *libérer les initiatives, libérer les potentiels, libérer les grandeurs* ».

4. Modalités de mise en œuvre

a. Étapes clés

- Début du projet : janvier 2019 (premières réflexions)
- Fin des travaux sur le pilier « Espaces de travail » : été 2020
- 2019-2020 : travail de diagnostic d'accompagnement au changement, puis suivi et amélioration continue
- Fin 2020 : lancement interne de la démarche de transformation managériale pour libérer le pouvoir d'agir et de décider de chacun (nom de la démarche validée en octobre 2021 : **démarche Smile**).

b. Gouvernance / portage technique et politique

- Une équipe projet (11 membres et une chef de projet)
- Plus récemment, mise en place d'un comité réunissant des cadres de différents services fortement impliqués dans la démarche (« le S12 »).

5. Retour d'expérience

c. Principaux résultats et impacts

- Forte culture de la confiance et responsabilisation
- Développement du télétravail (30 % des agents pouvant y prétendre)
- Arrêt du badgeage
- Autonomisation de collectifs de travail
- Renforcement de la culture managériale à travers des formations individuelles et collectives, du co-développement
- Mise en place dans certains services de collectifs de direction (dans une sorte de pyramide écrasée).

d. Écueils et limites constatés

- La crise sanitaire liée à la Covid-19 a pu générer des difficultés en accélérant des changements en cours (perte de lien, de sens)
- La responsabilisation ne convient pas à chacun, des agents ont pu se sentir en perte de repères, certains ont préféré quitter la structure
- Des postures individuelles restent à travailler
- La démarche Smile doit maintenant se poursuivre à destination des agents d'exploitation
- Question de la résilience de l'organisation dans la mesure où la transformation est très incarnée par la direction générale.

e. Clés de succès / partis pris

- Forte ambition portée par la direction générale (vision, « aura » naturelle)
- Démarche globale reposant sur le projet politique, la stratégie du Smicval et la transformation managériale
- Allocation de moyens dédiés (ingénierie interne avec notamment un coach intégré à une équipe opérationnelle) et appui ponctuel de prestataires
- Effacement de signes hiérarchiques (bureaux, animation de réunions « place du marché »...).

Ville de Caluire-et-Cuire et management de la subsidiarité

1. Repères et chiffres clés

Localisation : ville de Caluire-et-Cuire (Auvergne-Rhône-Alpes)

Nombre d'habitants : 43 000 (6^e ville du Rhône)

Superficie : 10,45 km²

Densité : 4 149 habitants/km²

2. Contexte et enjeux

Encore en 2015, la collectivité était organisée en silo avec une centralisation forte des décisions. Il était dès lors difficilement envisageable de modifier cette organisation afin de passer à une forme plus « libérée ». Le souci de la production du service public était prioritaire. Par exemple, environ 100 mails étaient reçus chaque jour en vue de donner des instructions ou de faire valider des décisions.

Or, dès la transformation de la métropole de Lyon et l'élection directe des conseillers métropolitains transformant la métropole en collectivité territoriale, la question du rôle de la ville de Caluire-et-Cuire se pose. Comment la commune s'y retrouve-t-elle et quelle place doit-elle prendre ? La mairie va rester la porte d'entrée de l'utilisateur et restera l'échelon de proximité et de réactivité dont les habitants ont besoin. Ils décident donc de passer à une collectivité plus agile pour mieux accompagner l'utilisateur.

Dès sa prise de fonction, le directeur général des services a souhaité affirmer trois valeurs qui lui étaient essentielles :

- La responsabilité, considérant que dans toutes les expériences passées, les agents avaient acquis des savoir-faire et des compétences
- La confiance
- L'intelligence collective, car quand on a fait appel à la réflexion et à la participation, les réponses étaient en général enthousiastes et intelligentes.

Une commande politique a ensuite impliqué de travailler sur un événement culturel sur les « valeurs de la République », à la suite des différents attentats en 2015. Des intellectuels sont intervenus dans la ville pour mettre en lumière son histoire.

Pour faire participer au mieux les agents et leur faire prendre de la hauteur sur le fondement de l'action publique, une journée au sein de la collectivité a aussi été organisée. Chaque année, de 2016 à 2018, chaque valeur de la République (laïcité, liberté, fraternité) a été étudiée.

Peu à peu de grands principes ont été retenus comme :

- Les agents peuvent toujours s'exprimer et considérer qu'il est un droit comme un devoir de porter ces arguments à la connaissance de tous
- Les agents ont le droit de faire des propositions et de développer de l'innovation, ils affirment le droit à l'erreur
- Création d'une charte de valeurs qui fixe un cadre d'échange et de référence obligatoire dans les relations professionnelles.

À cet égard, ils ont réfléchi à l'articulation entre toutes ces valeurs : leur poids et leur hiérarchie. C'est là que le rôle de la subsidiarité est apparu : « *Chacun est légitime pour agir dans son périmètre d'action, parce qu'il est au plus proche du besoin, parce qu'il s'appuie sur des valeurs fixées et un cadre d'intervention de référence.* »

L'arrivée de la crise sanitaire et des nouveaux élus entraîne la création d'un Retex réunissant à la fin tous les services. Sur la base de ce Retex, et en lien avec le nouveau projet de mandat, ils décident de travailler sur un projet d'administration qui va décliner le projet de mandat et mettre en forme leurs orientations et façons de faire.

3. Objet et objectifs du management de la subsidiarité

Passer d'un organigramme très classique descendant à un schéma organisationnel qui met l'usager et les agents de terrain en haut de l'organigramme, avec au sommet : vie associative, sportive, guichet unique, médiathèques, crèches, écoles / tout en bas : RH, service interne.

Trois visages de l'administration s'en dégagent :

- 1. L'administration du quotidien** : qui met en œuvre les politiques publiques et produit un service public de qualité. Elle représente 80 % de l'activité de la ville. Celle-ci n'est cependant pas statique.
- 2. L'administration de projet** : identification dans les fiches de poste des cadres qui peuvent être tous sollicités à un moment pour porter un projet (ex. : le responsable du service de politique culturelle a organisé la commémoration de Jean Moulin) même si les projets sont portés en fonction des appétences de chacun.
- 3. Le volet incertitude** ajouté après la crise. Cette partie du projet d'administration n'est pas encore très outillée, mais reste visible.

4. Modalités de mise en œuvre

f. Étapes clés

- 2016 : formalisation du mode projet et formation de tous les cadres et encadrants avec une formation en *intra* sur la base d'un modèle fait par et pour Caluire. Ils identifient à ce moment tous les projets qui nécessitent d'être formalisés dans un portefeuille pour impulser une culture et associer les services afin d'instaurer un dialogue entre eux.
- 2018 : création du contexte de subsidiarité et création de la charte managériale des valeurs et des outils pour travailler dans les services.
- 2020 : crise sanitaire et élections (continuité politique, mais avec une nouvelle équipe d'élus).
- 2021 : diffusion du projet d'administration
 - Intégration dans le projet d'administration et diffusion à tous les agents sous un format papier (volet manager et managé) et plusieurs sessions de présentation aux agents par le DGS avec séance de questions/réponses
 - Déclinaison en projet de service : chaque service a dû identifier/ connaître les grands axes du projet politique et managérial et a travaillé en deux temps
 - Définir ce que veut dire le principe
 - Travailler sur les valeurs de la charte et se les approprier
 - Définition du point de vue des agents sous format libre (ex. : *Monopoly* pour le service du guichet unique).
- 2022 : diffusion des projets de service.

b. Gouvernance / portage technique et politique

- Réunion trimestrielle d'encadrants, qui réunit les directeurs, les adjoints et les chargés de mission
- Séminaire annuel élargi à tous les managers (des DGA aux chefs de service)
- Réunion hebdomadaire avec les responsables pour partager l'information
- Un chargé organisation et méthodes.

5. Retour d'expérience

a. Principaux résultats et impacts

- Apprendre à chercher les compétences chez les autres : ce n'est plus aujourd'hui un problème de solliciter les compétences de son collègue
- Travailler sur des sujets de relations individuelles de travail connexes, QVT
- « *Construire l'avion en volant* » : affirmation du droit à l'erreur et expérimentation.

b. Écueils et limites constatés

- Il faut que les équipes soient sécurisées pour savoir si on a le droit de prendre des initiatives
- L'égo des managers passe par l'exemple et une reconnaissance à tous les niveaux
- Les managers deviennent gestionnaires d'informations. Ils doivent donc connaître les décisions prises et les assumer
- Il ne faut pas faire un cadre trop précis, sinon on s'éloigne de la subsidiarité
- Effet de taille : seuil de 1 000 agents. Dans les collectivités plus importantes, l'impulsion managériale unique n'est pas suffisante. Car la collectivité de petite taille facilite le fait de travailler avec tout le monde, cela garantit la globalité et le portage du projet
- Quand le DGS s'en ira, est-ce que cela s'arrêtera ? Souvent, l'organisation reprend le dessus.

c. Clés de succès / partis pris

Donner du temps et jalonner la durée :

- Pour combiner le temps de travail aux projets qui ne sont pas dans les fonctions initiales
- Pour laisser l'institution et les emplois du temps des agents évoluer au fil du temps
- Pour finir par convaincre les plus réticents, par le fait d'être constant et de ne rien lâcher.

Former :

- Demande au CNFPT de formation pour l'ensemble des managers qui utilisaient le mode projet

- Puis création des « **trucs** » : **école de formation interne primée** « territoire d'or » et prix spécial du jury en 2021. École des cadres pour former au mode projet et sur des sujets de ressources humaines (TMS, RPS, reconversions professionnelles, numérique).

Accompagnement : certains services se sont fait accompagner de façon plus personnalisée par le secrétariat général.

Reconnaissance : financière dans le RIFSEEP par l'intégration des missions connexes de chef de projet.

Adaptation du vocabulaire

Il faut des managers motivés : celui qui est inspiré est celui qui embarque.

- La participation de l'exécutif : le portage au plus haut niveau a été facilitant. Le maire a validé la démarche
- Il faut de l'engagement, de la constance et de la cohérence.

Faire des Retex des erreurs : améliorer les retours, les debriefs, et systématiser l'évaluation.

- Les outils doivent être présents et adaptés aux besoins de chaque service
- Passer par des équipes expérimentatrices, pour donner envie à d'autres directions de passer en gouvernance partagée
- Gérer le changement et en profiter pour apprendre sur les personnes les plus à même de le porter.

Tableau synthétique des bonnes pratiques de 21 collectivités et structures étudiées

Collectivité ou structure	Bonne pratique	Exemples de sujets traités
CIG Grande Couronne	Séminaires décalés, invitation de personnes extérieures pour parler de sujets transverses, pratiques collectives.	Intervention d'un chef d'orchestre philharmonique sur le travail en équipe, d'un négociateur du Raid pour parler de gestion de crise, d'une championne du monde d'alpinisme sur l'atteinte d'objectif, d'un magicien sur la communication.
	Entreprise à mission : définition d'un projet d'établissement autour d'une raison d'être, dans une logique d'amélioration continue et d'exemplarité.	Déclinaison des valeurs dans toutes les actions : achat de vélos électriques pour les déplacements, réservation de crèches à proximité pour l'articulation vie pro/vie perso...
Commune de Caluire-et-Cuire	Formation de tous les cadres au mode projet. Charte managériale autour de la notion de subsidiarité. Projet d'administration fondé sur trois briques : administration du quotidien, de projet et de la transformation. École de formation des cadres et des instances collégiales.	Rédaction du projet d'administration fondé sur la responsabilité, la confiance et le droit à l'erreur, l'intelligence collective.
Communauté d'agglomération du Sicoval	Modèle managérial fondé sur la communication et le partage d'information : Plateforme de collaboration interne Instances de collaboration aux trois niveaux projet/gestion/stratégie Logique de méthode projet avec des lettres de missions et des instances Webinaires DGS/agents tous les trois mois Espace de détection des problématiques Club des managers Boîte à idées.	Implication des agents sur les critères d'attribution de la convention intercommunale d'attribution (CIA), la réduction de la consommation d'eau, l'organisation du travail...

Collectivité ou structure	Bonne pratique	Exemples de sujets traités
Eurométropole de Strasbourg	Pratique du co-développement. Espaces de travail partagés. Bureau des projets pour structurer la méthode projet (pour accompagner les directions, mais aussi sérier ce qui relève du mode projet). École des managers. Clubs transversaux.	Club d'ambassadeurs transition écologique (un par direction), groupe miroir politique managériale Groupe projet sur la marque employeur, accueil des nouveaux arrivants...
Département d'Ille-et-Vilaine	Logique de transformation avec quatre piliers : communication interne, relation usagers, conduite du changement s'appuyant sur la formation et le management, et innovation numérique. Culture du mode projet et du management transversal.	Mode projet sur la refonte des bâtiments, sur les systèmes d'information.
Ville de Marseille	<i>Lab</i> de la transformation pour changer les pratiques, en prenant en compte les usages internes et en développant les outils numériques.	Refonte du projet d'administration avec une feuille de route par direction, par exemple, décliné en convention de handicap.
Département du Val-d'Oise	Mise en place d'une mission innovation avec deux axes : Accompagnement, offre de services aux directions sur la conduite de projet, sur l'organisation, et la conception de l'action publique. Acculturation <i>via</i> une École du management par l'innovation (EMI), un séminaire des cadres, un kit manager, l'accueil des nouveaux arrivants, des activités fédératives, des événements conviviaux...	Accueil 5 étoiles des usagers, accueil des enfants à la maison départementale de l'enfance (24h/24, 7j/7, apaisant et réconfortant). Process d'aide sociale à l'enfance, sorties nature, accompagnement des agents en inaptitude, inscriptions aux formations, circuit de validation des rapports à l'assemblée...
Ville d'Annonay	Management sur le modèle des entreprises libérées pour une collectivité libérante, agile et bienveillante. Collectif pilote (agents volontaires de toutes catégories), référentiel managérial, plan de formation tri-annuel managers. Café des idées. Coaching individuel et collectif. Plateforme collaborative et possibilité de s'investir dans des missions hors fiche de poste.	Détection des talents <i>via</i> les entretiens annuels, initiatives spontanées, démarches co-construites : temps de travail, végétalisation, tiers-lieu, évaluation...
Communauté de communes de Mad & Moselle	Dynamique managériale inscrite au cœur du projet d'administration, reposant sur un esprit collaboratif, et fondé sur un audit organisationnel. DGA dédiée.	Projets de service.

Collectivité ou structure	Bonne pratique	Exemples de sujets traités
Centre de gestion du Rhône	Mission qualité dédiée à l'interne, puis mise au service des collectivités. Plusieurs experts développant des chantiers en mode projet, mais accompagnant le changement (process et organisations, relation usagers). Management par la performance développé dans un état d'esprit ISO 9001.	Dématérialisation, accueils, mise en cohérence et mutualisation des formulaires à remplir par les usagers, fonctionnement hybride.
Grenoble Alpes métropole	Approche méthodologique, cercles interservices fondés autour d'une raison d'être commune, inspirés de l'holocratie. Lettre de cadrage, définition des rôles, coordination. Formation aux méthodes de facilitation. Séminaires managériaux 3 fois par an.	Cercles sur la donnée, sur la montagne, sur la biodiversité... Hackathon pour revoir l'ensemble des procédures.
Toulouse métropole	Dynamique projet pour conduire la déconcentration des services de la ville et de la métropole. Mise en place de réseaux métiers, bourse de la mobilité. Méthode RACI, hotline, outils méthodologiques... Temps forts de lancement, restitution et convivialité.	Organisation déconcentrée des services : définition des organigrammes cibles, schéma des implantations, process horizontaux, contenu partagé.
EPT Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA)	Développer une culture managériale commune fondée sur des communautés stratégiques ou transversales et une logique participative pour les agents comme pour les usagers : plateforme en ligne, ateliers de terrain, boîte à idées avec outils de suivi des avancements, groupes projets avec appels à projets et outils de gestion de projet, conseil prospectif composé de volontaires.	Agents associés sur les vœux, les situations de violences commises par les usagers, l'organigramme, les bilans, par exemple du confinement. Communautés d'ambassadeurs numériques, d'assistants de prévention, de responsables d'équipements, construction de guides agents...
Métropole européenne de Lille (MEL)	Laboratoire <i>design</i> et transformation de l'action publique, tiers-lieu interne en appui aux projets, sur la concertation et la prise en compte des usages. Recours aux sciences comportementales. Étude des tendances sociétales, grâce à une direction Recherche & Développement.	Carnet de santé des bâtiments, brico-conciergerie, badgeuse, aménagement des quartiers, réduction de la consommation d'eau...

Collectivité ou structure	Bonne pratique	Exemples de sujets traités
Département de l'Isère	<p>Organisation territorialisée, fondée sur l'autonomie des directions territoriales et leur articulation <i>via</i> des directeurs référents sur les domaines de politiques publiques et les ressources.</p> <p>S'appuie sur des schémas départementaux pour garantir la cohérence, et sur une organisation apprenante : séminaire des cadres, parcours de formation entièrement assuré par des formateurs internes gratifiés et une mission d'appui temporaire à projet (MATP), confiant des projets à des agents <i>via</i> une lettre de mission tripartite entre la direction commanditaire, l'agent et sa direction.</p>	<p>MATP sur la gestion électronique des données, le déploiement d'un nouveau logiciel et du très haut débit.</p>
Le Smicval	<p>Démarche de transformation managériale, dite Smile.</p> <p>Déploiement d'équipes autonomes et responsables reposant sur un écrasement de la hiérarchie verticale, l'encouragement à la prise d'initiative, la mise en place de collectifs à la tête des services, renforcement de la culture de l'innovation (offre de services, culture managériale, innovation démocratique)...</p>	<p>Réunions « place du marché », ateliers de co-développement, coaching collectif et individuel.</p>
Montpellier métropole	<p>Organisation circulaire structurée autour d'un <i>cockpit</i>, constitué du DGS et des trois directeurs généraux délégués, sans lien hiérarchique avec les 20 directions de pôles, mais avec des responsabilités transversales.</p> <p>70 directions ont été regroupées en 20 pôles, 7 dédiés à la performance et à la transformation, 7 à la qualité de service et 6 à l'aménagement et au développement du territoire.</p> <p>Fonctionnement orienté vers la coopération décentralisée et la conduite de projets transversaux.</p>	<p>Réunions de comités techniques, par exemple sur le champ ressources, avec les référents administratifs et financiers de chaque pôle.</p>
Métropole de Brest	<p>Accompagnement à la conduite de projet et conseil en organisation et méthode auprès des directions opérationnelles, dynamique participative, communication interne et formation des cadres. Utilisation de la ludopédagogie.</p>	<p>Implication large sur le budget participatif, dispositifs de mobilité, télétravail, égalité femmes-hommes.</p>

Collectivité ou structure	Bonne pratique	Exemples de sujets traités
Agence des Pyrénées	Soutien aux projets du territoire en alliant ingénierie de projet et formation-développement (consultants formateurs mis à disposition des collectivités partenaires pour aider le collectif à trouver des réponses à leurs questions, <i>via</i> des méthodes de facilitation et d'intelligence collective). Expérimentation, analyse des tendances actuelles.	Mise en place du <i>Lab</i> transition ingénierie de montagne, offre vélo Nord Bigorre, musée du Vélo du Tourmalet, diversification agricole.
Communauté de communes du Grésivaudan	Plateforme collaborative, outil de messagerie instantanée et création de groupes projets, modèle fondé sur l'information et le travail en équipe. Charte managériale.	Transfert de zones d'activités, de compétences, mise en place de logiciels.
Ville et métropole de Nantes	À l'échelle d'un pôle : mise en place d'un comité d'orientation RH avec toutes les directions se réunissant une fois par mois pour balayer les enjeux stratégiques, ainsi que d'un comité stratégique RH/Finances. Animation fonction RH tous les deux mois sur les aspects opérationnels et techniques. <i>Chatbot</i> (programme informatique qui simule et traite une conversation humaine) pour les agents 24h/24, 7j/7. Semaine des agents une fois par an. École de formation des cadres en interne.	Stratégique : remplacement, recrutement. Opérationnel : logiciel, calendrier... Ateliers d'agents sur la simplification.

Les textes juridiques

Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, JO n° 0184, 11 août 2018.

Décret n° 2021-964 du 20 juillet 2021 modifiant le décret n° 2020-255 du 13 mars 2020 pris pour l'application de l'article 78-1 de la loi du 9 janvier 1986 et portant création d'une prime d'intéressement collectif lié à l'engagement collectif lié à la qualité du service rendu, JO n° 0168 du 22 juillet 2021.

Les références scientifiques

ARNAUD-CLEMENS Silvène, *Le care pour appréhender les tensions dans une start-up de l'ESS : vers une prise en charge du « souci des autres » au niveau organisationnel*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

AUNIS Émilie, *Nouvelles formes d'emploi et d'organisation du travail. Quels enjeux en matière de prévention des risques professionnels ?*, INRS, mars 2023.

BAUDOIN Christine, SMADJA Aurélie, *Le droit du travail collaboratif pour un développement durable*, Marché et organisations, Paris, L'Harmattan, n° 10, 2009.

BLANQUET Marie-France, *Web collaboratif, web coopératif, web 2.0. Quelles interrogations pour l'enseignant documentaliste ?*, Formation des personnes ressources en documentation (CRDP d'Aix-Marseille, 12 janvier 2007).

BRUGELLES Frédéric, CHOW-PETIT Connie et Benjamin, LE NULZEC Florence, *L'organisation semi-ouverte comme réponse au chaos*, Anact, n° 12, juillet 2021.

BRUNERIE Juliette, IORDANOFF Aliocha, LEVARD Emmanuel, *Une technologie organisationnelle au service de la participation : l'exemple de l'holacracy chez Semawe*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

CAILLE Alison, JOEFFRION Christine, *Freins et leviers organisationnels d'une démarche de responsabilisation : enquête qualitative auprès de salariés d'une industrie aéronautique*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

CHEVALLIER Élodie, COALLIER Jean-Claude, « De la transformation digitale de l'outil de travail à la transformation des pratiques de travail », dans Edey Gamassou Claire et Mias Arnaud, *Dé-libérer le travail. Démocratie et temporalités au cœur des enjeux de santé au travail*, Buenos Aires, Teseo Press, 2021, pp. 453-464.

CHRISLIP David D., *The Collaborative Leadership Fieldbook, A Guide for Citizens and Civic Leaders*, États-Unis, John Wiley & Sons, 2002.

EL KADIRI Soumaya, PERNELLE Philippe, DELATTRE Miguel, BOURAZ Abdelaziz, *Pilotage des processus collaboratifs dans les systèmes PLM. Quels indicateurs pour quelle évaluation des performances ?*, 1^{er} Congrès des innovations mécaniques, Sousse, Tunisie, avril 2008.

GANGLOFF-ZIEGLER Christine, « Les freins au travail collaboratif », Cahiers d'économie et de gestion de la Côte d'Opale, *Le travail collaboratif, Une innovation générique*, Marché et Organisations, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 95-112.

GROSJEAN Vincent, LEÏCHLÉ Jacques, THÉVENY Laurent, *Les nouvelles formes d'organisation du travail : opportunités ou illusions ?*, INRS, décembre 2016.

GROSJEAN Vincent, CARBONNEL Anne, *Conditions d'appropriation de la gouvernance partagée dans une structure bureaucratique*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

KOUBEMBA Antoine, *Le « stand up meeting » : un outil du lean pour discuter du travail dans l'univers hospitalier*, La Revue des conditions de travail, Anact, Aract-Hauts-de-France, n° 12, juillet 2021.

LALOUX Frédéric, *Reinventing Organizations. Vers des communautés de travail inspirées*, Paris, Diateino, 2014.

LAPAYRE Nathalie, *La dialectique autonomie/contrôle dans le management par projet*, Revue Interventions économiques, n° 40, 2009.

LEVAN Serge K., *Management et collaboration BIM*, Paris, Eyrolles, 2016.

MASSIN Benoît, *La « QVT organisationnelle », un modèle alternatif pour l'hôpital ?*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

MINTZBERG Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 2002.

PRÉVEL Pierre, JUIN Éric, SELLIN Kelly, REMANDE Véronique, GUILLAUME Louis-Pierre, QUINQUENEAU Alain, LAURENT Éric, JAVARY Béatrice, MAROUF Ziryeb, DELMAS Sophie, GODLEWSKI François, « Pratiques et méthodes du KM », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, vol. 33, 2012, pp. 44-61.

ROUSSEAU Sonia, *Un centre social en mutation : les enjeux de la participation et de l'implication de tous*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

RUFFIER Clément, *La participation aux décisions : pourquoi, comment, quels impacts sur les conditions de travail*, La Revue des conditions de travail, Anact, n° 12, juillet 2021.

Colloques et conférences

Cord Brigitte, Ollivier Christian, *En quoi le travail collaboratif peut être soutien à la recherche de cohérence dans un processus de construction d'un cadre d'enseignement/apprentissage du Français Langue Étrangère (FLE) sur internet ?* Actes des colloques « Usages des nouvelles technologies et enseignement des Langues Étrangères » (Compiègne, octobre 2001).

Rapports

Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique, DGAFP, 2019.

Guide de l'encadrante et de l'encadrant dans la fonction publique, DGAFP, 2017.



CONSEIL SCIENTIFIQUE ET CONSEIL D'ORIENTATION

Membres du conseil scientifique

Remy BERTHIER, vice-président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), DGA Ressources du département du Val-d'Oise

Laurent BESOZZI, vice-président de la MNT, président de l'Observatoire MNT, vice-président de la Mutualité fonction publique (MFP), administrateur de la FNMF, directeur général adjoint des services au conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Pierre COILBAULT, administrateur de Smacl Assurances, ancien directeur général du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ancien maire de L'Hay-les-Roses et ancien vice-président du conseil général du Val-de-Marne

Jean DUMONTEIL, directeur de la Lettre du secteur public, ancien rédacteur en chef de La Gazette des communes, journaliste spécialisé des collectivités locales et animateur pour le Congrès des maires

Claire EDEY GAMASSOU, maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil (UPEC) en sciences de gestion

David LE BRAS, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France et maître de conférences associé à l'université de Grenoble Alpes

Georges LE CORRE, représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) et co-animateur du groupe de travail gestion des risques de l'AITF, président de l'Observatoire national des DT-DICT et intervenant au CNFPT

Jean-René MOREAU, ancien vice-président de la MNT, président d'honneur de l'Observatoire MNT, ancien directeur général des services du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, ancien directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, intervenant pour la Commission européenne

Claude SORET-VIROLLE, administratrice de la MNT, directrice générale adjointe du Centre interdépartemental de gestion de la Grande Couronne de la région Île-de-France, ancienne présidente de l'ADT-INET

Christian SCHWARTZ, directeur des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

Avec l'appui de

Jeanne BALLOT, responsable expertise et veille sur les services publics locaux de la MNT

Alexandra BARDET, chargée du pilotage de l'étude pour l'Observatoire MNT

Baptiste GUICHARD, chargé d'études à l'Observatoire MNT

Jean-Marc JOUSSEN, directeur chargé des affaires institutionnelles et de l'expertise territoriale de la MNT

Philippe MOLLIERE, responsable du département prévention gestion du risque de la MNT

Laetitia PAOLAGGI, médecin-conseil national de la MNT

Membres du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées

Didier JEAN-PIERRE, professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique administrations et collectivités territoriales

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, maîtresse de conférences en sciences politiques à la Faculté de droit, vice-présidente de l'université de Poitiers

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT

Christophe BOUILLON, président de l'Association des petites villes de France

François SAUVADET, président de l'Assemblée des départements de France

Luc CARVOUNAS, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale.

Gil AVEROUS, président de Villes de France

Michel FOURNIER, président de l'Association des maires ruraux de France

Vincent BIMBARD, président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

Élie MAROGLOU, président de l'association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

Sébastien MARTIN, président d'Intercommunalités de France

Carole DELGA, présidente de Régions de France

Dr Faouzia PERRIN, présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

Hélène GUILLET, présidente du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

Régis PETIT, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Johanna ROLLAND, présidente de l'Association France urbaine

Isabelle VATINEL, présidente de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

Estelle WALTER-SERRE, présidente de l'Association des techniciens territoriaux de France



CAHIERS DÉJÀ PARUS

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF – décembre 2010

Les précarités dans la fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2011

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension

Cahier n° 3. Jean DUMONTEIL – novembre 2011

Dans la peau des agents territoriaux

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER – janvier 2012

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2012

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville

Cahier n° 6. Jean DUMONTEIL – novembre 2012

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU – août 2013

Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 8. Anne GRILLON – juillet 2013

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la fonction publique territoriale

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2013

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table

Cahier n° 10. Jean DUMONTEIL – décembre 2013

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU – mars 2014

Les mobilités : un levier de management ?

Cahier n° 12. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2014

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?

Cahier n° 13. Jean DUMONTEIL, en partenariat avec l'ADF et Complémenter – juin 2014

La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial

Cahier n° 14. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Václav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juin 2015

Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail

Cahier n° 15. Anne GRILLON – septembre 2015

Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?

Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU – avril 2016

Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?

Cahier n° 17. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Hannah ARENDT, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – mai 2016

Le statut de la fonction publique territoriale : pour qui ? Pour quoi ? Et après ?

Cahier n° 18. Avec les contributions de Vincent DE BRIANT et de Clarisse JAY – mars 2017

Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents

Cahier n° 19. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Léo LAGRANGE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – septembre 2017

Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale

Cahier n° 20. Jérôme GROLLEAU – mai 2018

La santé au travail comme levier d'innovation managériale

Cahier n° 21. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Nina SIMONE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2018

Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?

Cahier n° 22. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Gaston MONNERVILLE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2019

Réintégrer le collectif et réussir à reprendre le travail après un arrêt long

Cahier n° 23. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion George SAND, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – octobre 2020

Directeur général des services : DGS, que deviens-tu ?

Cahier n° 24. Jérôme GROLLEAU, en partenariat avec Sofaxis – novembre 2020

Pour une fonction publique heureuse. Sciences – innovations – inspirations

Cahier hors-série. La fabrique Spinoza – décembre 2020

10 années qui ont tout changé

Édition spéciale. Laurence DENÈS et Jean DUMONTEIL – décembre 2020

Pour un accueil expert de la relation usagers dans les services publics locaux

Cahier n° 25. Nasiha ABOUBEKER et Étienne BUFQUIN – avril 2021

Repenser la santé au travail et les organisations à l'aune de la Covid-19

Cahier n° 26. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Abbé Pierre, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2021

Le sport-santé, une opportunité pour repenser le rapport au travail

Cahier n° 27. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Gisèle HALIMI, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF – juillet 2022

Les métiers territoriaux du grand âge, des professionnels du lien en attente de stabilité

Cahier n° 28. Laurence DENÈS et Jean DUMONTEIL – septembre 2022

Absences au travail, des repères pour agir dans les services publics locaux

Cahier n° 29. MNT – octobre 2023

Mentions légales

Mutuelle Nationale Territoriale
4 rue d'Athènes - 75009 Paris

Mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la mutualité,
immatriculée au répertoire SIREN 775 678 584

Impression :

Imprimerie Desbouis Grésil - ZI du Bac d'Ablon - 10-12 rue Mercure -
91230 MONTGERON

Directeur de la publication :

Didier BÉE (président de la MNT)

Responsables de la rédaction :

Jean-Marc JOUSSEN et Jeanne BALLOT

Mise en page et illustrations intérieures :

The Links

Lorraine BLONDEAU

Illustration de couverture : The Links

Date de parution : décembre 2023

L'Observatoire MNT remercie Alexandra Bardet, société Scriptease,
pour son pilotage de l'étude, et Laurence Maas pour sa relecture.

Les Cahiers de l'Observatoire MNT

ISSN 2800-6615





Les modes de travail collaboratif recouvrent une large palette de pratiques. Si cette approche paraît, à première vue, peu compatible avec l'organisation traditionnelle des collectivités, de nombreuses collectivités de toutes tailles se sont lancées avec succès. Face à ce changement de culture, quels sont les bénéfices et les limites du mode de travail collaboratif ? Constitue-t-il un gage de modernisation et d'avenir pour les collectivités ?

Les auteurs

Sandrine BERNARD, Charlotte CORRIUS, Eugénie JAMIN-MALLET et Claire PIECUCH ont réalisé cette étude dans le cadre du cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'INET, promotion Georges Brassens.

La Mutuelle Nationale Territoriale

« Je vous invite à découvrir notre Observatoire, créé par la Mutuelle Nationale Territoriale dans le but de mieux connaître l'environnement social des agents qu'elle protège. En complément des actions de santé au travail menées par notre mutuelle, ses études, centrées sur l'analyse des collectivités et de ses agents, proposent des recommandations opérationnelles aux managers et aux ressources humaines afin d'améliorer la qualité de vie au travail et la santé des agents. »

Didier BÉE, président de la MNT

Retrouvez toutes les études sur mnt.fr



Scannez pour
découvrir la synthèse
de cette étude,
ainsi que l'ensemble
des publications de
l'Observatoire MNT.

1^{re} mutuelle des agents
des services publics locaux

ÊTRE UTILE EST UN BEAU MÉTIER

