



L'Observatoire
MNT Social & territorial

N°30 – GUIDE MANAGÉRIAL



LA SYNTHÈSE

FAIRE LE PARI DU COLLABORATIF



MNT

GRUPE **vyv**



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, et, dans les collectivités pionnières, leurs bienfaits ou leurs limites voire leur abandon au gré d'une mutation ou d'un changement de bord politique.

Pourquoi cette modalité organisationnelle n'est-elle 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 ? Quel peut être 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 ?

Le travail collaboratif est avant tout une culture et une démarche sur-mesure, humble et évolutive. Il n'est ni une fin en soi, ni une solution prête à l'emploi. 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'éclairer par des entretiens riches et variés et par l'expérience des stages durant leur scolarité à l'INET.

La culture collaborative 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 de la MNT
Vice-président de la MNT

FAIRE LE PARI DES MODES DE TRAVAIL COLLABORATIF

Les modes de travail collaboratif sont globalement perçus de façon 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 DE L'ÉTUDE

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, de territoires urbains et ruraux, et de couverture géographique.

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

Profils des personnes interrogées :

- › 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...).

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.

Une grande diversité de modes collaboratifs



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 réhibitoire – 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'efficacité, 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

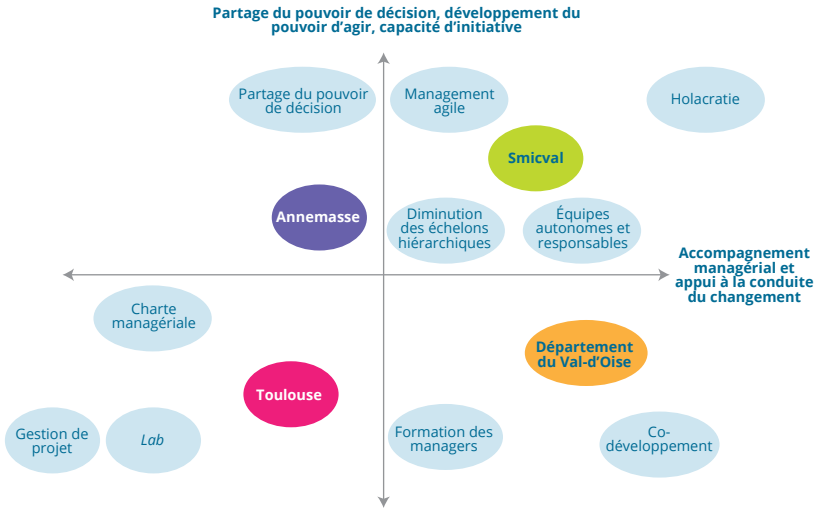
À l'origine de la démarche, on retrouve souvent le constat d'un directeur général, parfois d'un élu, une volonté individuelle ou un collectif d'agents. Avant de s'y engager, il convient aussi de prendre en compte le contexte, de définir les besoins et de poser des objectifs partagés. Ce cadrage préalable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

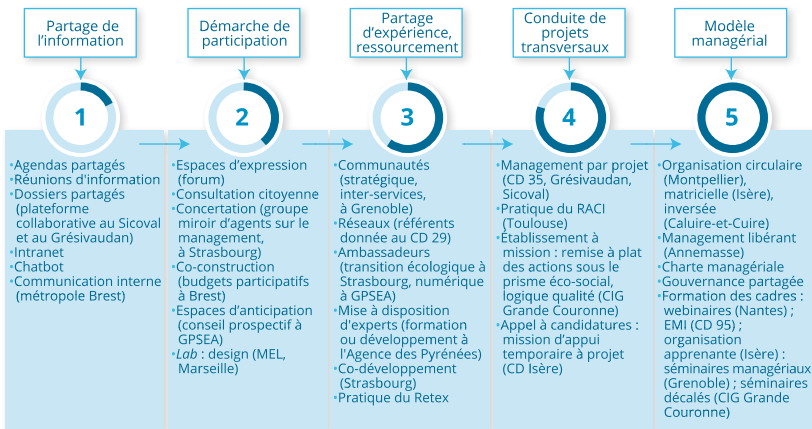
Il n'existe aucun modèle « clé en main ». À l'image de l'hétérogénéité des collectivités territoriales, une grande diversité de pratiques peut être observée. Le niveau d'ambition et d'intensité varie selon l'objectif donné en matière de **renforcement du pouvoir d'initiative des agents**, d'une part,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

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



© Faire le pari du collaboratif, Cahier n° 30, Observatoire MNT en partenariat avec l'INET

Le recensement des démarches engagées permet d'identifier plusieurs types d'approches, reposant sur des outils pouvant se recouper et se cumuler :



© Faire le pari du collaboratif, Cahier n° 30, Observatoire MNT en partenariat avec l'INET

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. DOUZE 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 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.



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 MNT : une approche globale de la santé

- › Première mutuelle des agents des services publics locaux en santé comme en prévoyance
- › Plus d'1 million de personnes protégées
- › Près de 735 000 adhérents
- › 9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités

La MNT, fondée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de près de soixante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de son Observatoire en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux. Quels que soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT propose des pistes et des actions complémentaires.



Scannez pour découvrir
le Cahier en intégralité,
ainsi que l'ensemble des publications
de l'Observatoire MNT.

En partenariat avec :



1^{re} mutuelle des agents
des services publics locaux

ÊTRE UTILE EST UN BEAU MÉTIER

