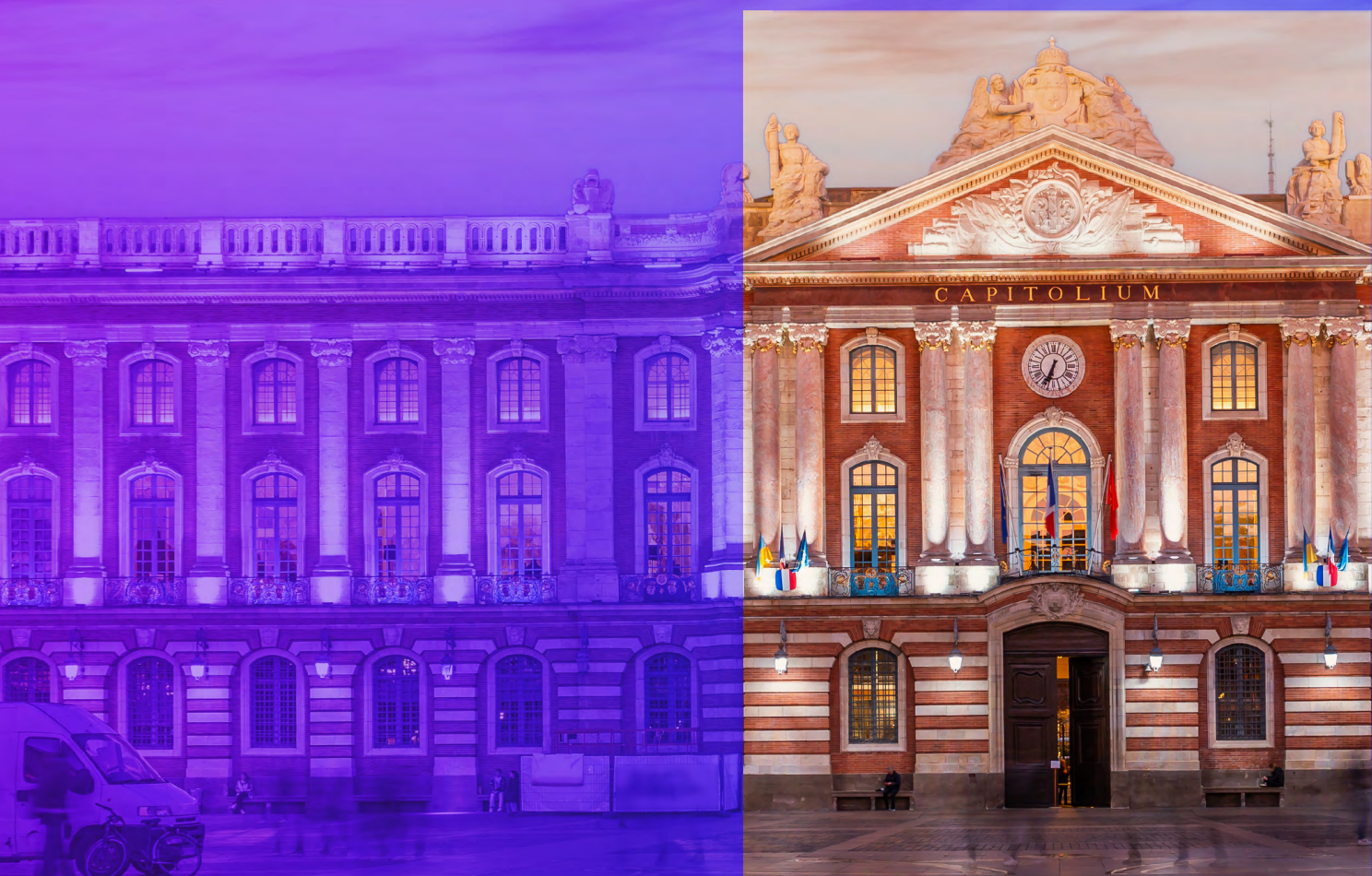


Les dynamiques collectives à l'épreuve des nouvelles organisations du travail :

Quel avenir pour les collectifs dans la fonction publique territoriale ?



Des tendances à relativiser : une transformation progressive et inégale

Malgré une **abondante littérature** sur les évolutions du travail et du rapport au travail, nous manquons encore de **données statistiques précises** pour mesurer l'ampleur réelle des nouvelles organisations du travail dans la **fonction publique en général, et la fonction publique territoriale en particulier**. Nous en sommes encore au stade des **intuitions**, que les prochaines années viendront confirmer ou infirmer.

D'après les données disponibles en libre accès sur le portail de la fonction publique, en 2024 :

- **15 % des agents de la fonction publique territoriale** pratiquent le télétravail au moins un jour par semaine, contre **25 % dans la fonction publique d'État** et **5 % dans la fonction publique hospitalière**.
- **45 % des cadres administratifs et techniques** en bénéficient, alors que la **classe d'âge la plus concernée est celle des 30-50 ans (20 %)**, loin devant les moins de 30 ans (6 %).
- **Concernant la semaine de 4 jours**, **12 % des collectivités territoriales** l'ont déjà expérimenté, **9 % envisagent de le faire**, et **17 % y réfléchissent**, d'après le **15e Baromètre RH de Randstad**. Ces chiffres montrent un intérêt croissant pour cette organisation du travail, bien que 61 % des collectivités n'envisagent pas encore sa mise en place.

De son côté l'essor des **horaires variables et des semaines de 4,5 jours** ne fait pas l'objet d'un suivi statistique précis, mais **semble désormais majoritaire** pour certains types d'emploi dans les collectivités locales depuis la mise en place des **1607 heures**.





Même s'il reste mal mesuré le phénomène est déjà structurant

Le travail hybride a fait l'objet d'un développement rapide suite à la crise sanitaire mais **il semble aujourd'hui avoir atteint un plateau**. Ce dernier concerne par ailleurs très inégalement les différentes catégories d'agents alors que le développement des semaines de 4 mais surtout de 4.5 jours a une portée beaucoup plus large auprès des agents opérationnels.

Nombreux sont en revanche les agents et les équipes qui restent soumis à un cadre d'organisation du travail qu'on pourrait qualifier d'historique car soumis à des contraintes fortes en matière d'organisation du service public local. Ces tendances nous invitent à prendre un peu de recul par rapport à l'ampleur supposée du phénomène et des nouvelles dynamiques qu'il peut imposer.

Pour autant, c'est incontestable, **les collectivités ont dû initier et déployer des mutations de fond** dans la manière de penser et d'organiser le travail et son temps.

Ces évolutions répondent à des besoins structurels de différentes natures que nous évoquerons par la suite. Pour cette raison, nous sommes convaincus **qu'il n'y aura pas de retour en arrière possible**. Les difficultés et les critiques exprimées par certaines directions générales, DRH et managers sur la complexité accrue en termes d'organisation des services ou encore d'engagement collectif se font encore difficilement entendre car elles peuvent se heurter à l'évocation de « droits » ou de situations considérées comme acquises.

Il est néanmoins essentiel d'en tenir compte pour déployer un management plus adaptatif, à l'écoute et porteur de sens (de cadres et de règles aussi) dont on appelle l'avènement depuis des années.

Il ne s'agit pas d'opposer un monde d'avant supposé meilleur car moins soumis aux logiques individualistes mais de construire de nouvelles manières de travailler ensemble et de faire fonctionner les administrations pour **concilier l'amélioration du service public avec les exigences contemporaines en matière de gestion des équilibres entre vie personnelle et professionnelle** tout au long de la vie (jeunes professionnels, actifs avec enfants en bas âge, familles monoparentales, actifs en situation d'aidant auprès d'un ou de plusieurs aînés, etc.).

Les nouvelles organisations du travail: un mouvement multifactoriel irréversible à accompagner

Ces transformations sont le fruit de plusieurs marqueurs récents et répondent à des impératifs différents qui ont pu se cumuler au cours des 5 dernières années :

- **Réponse aux réglementations nouvelles quand il faut conformer les pratiques aux textes et trouver alors des contreparties pour les agents.**
La mise en œuvre des 1607 heures a conduit de nombreuses collectivités à repenser l'organisation du temps de travail avec une attention portée à l'assouplissement des horaires, aux expérimentations de semaines de 4,5 jours voire 4 jours, que ces évolutions aient été portées par conviction ou comme un levier de compensation face à une augmentation du temps de travail.
- **Réactivité et proactivité immédiate quand l'actualité a imposé de trouver en quelques jours les voies de la continuité de service** : la crise sanitaire a vidé les bureaux et accéléré une forme différente de travail. Le télétravail a connu un développement très marquant alors qu'il relevait au préalable plutôt d'une logique d'expérimentation ou d'une condition du travail en commun (par exemple pour les Régions fusionnées en 2015), et qui désormais s'affirme comme une opportunité organisationnelle et sociale.

La complexité du phénomène démontre sa puissance. Loin de ne répondre qu'à des attentes exprimées dans une logique individuelle il correspond désormais au fond à un impératif de bonne exécution du service public.

- **Réponse aux attentes des agents voire aux revendications moins exprimées jusqu'alors et qui portent sur des dimensions inédites de la motivation et de l'engagement au travail** : un équilibre plus grand entre la vie professionnelle et la vie personnelle notamment, une souplesse et une flexibilité dans la manière de réaliser son activité professionnelle à des rythmes différents en fonction des besoins qui évoluent en fonction de l'âge et des parcours de vie.
- **Différenciation des collectivités dans un contexte d'attractivité diminuée avec la nécessité de « marques employeurs » distinctives**, en particulier fondées sur une « offre » d'organisation du travail, de souplesse, d'individualisation possible, supposée convaincre.
- **Prise en compte d'un absentéisme important ou se développant**, restrictions médicales concernant des cercles professionnels de plus en plus larges ont enfin parfois conduit à chercher des solutions de différenciation et d'individualisation (parcours professionnels sur mesure, accompagnement individualisé, évolution des systèmes horaires à partir d'un certain âge...)



La maitrise des impacts sur les dynamiques de travail ne peut dépendre que d'une approche pragmatique reposant sur l'expérimentation et le volontariat

Des bénéfices tangibles pour les agents et les collectivités

Bien-sûr, tous les métiers de la fonction publique territoriale - les plus grandes collectivités comptent plus de 200 métiers différents - ne sont pas concernés à la même hauteur par les mêmes enjeux et toutes les dispositions.

Mais pour autant, pour de nombreux métiers d'une part, et à l'échelle de l'ensemble de l'organisation d'autre part, les répercussions sont sensibles.

Pour les agents, c'est désormais bien cerné : cette souplesse octroyée a contribué à une meilleure réponse aux aspirations personnelles. Nous préférons ce terme à celui « d'aspirations individuelles » qui renvoie à une forme d'égoïsme social alors que la plupart des demandes en matière d'aménagement des organisations du travail sont elles-mêmes liées à une demande - ou à des contraintes - de sociabilité qui s'établit en dehors du cadre professionnel.



Pour les collectivités également :

- **Une adaptation des pratiques managériales moins focalisées sur le présentisme** et le pilotage d'une équipe au bureau, et davantage concentrées sur les objectifs et la valeur créée : le présentisme... oui mais pour quoi faire ?
- **Des leviers de motivation renouvelés par la prise en compte des attentes individuelles ayant des effets positifs sur la capacité de projection** à plus long terme, la baisse de l'absentéisme ou encore les logiques de fidélisation même si cet effet n'a encore pu être à notre connaissance mesuré nulle part.
- **Des situations dans lesquelles aussi et surtout ces nouvelles organisations ont eu un effet sur la qualité du service public avec des semaines de 4 jours** qui ont pu renforcer les amplitudes d'accueil du public, un télétravail sécurisant sur la continuité de service (maintien de l'activité en cas de grève massive des transports, d'événements climatiques majeurs) ou tout simplement le maintien en emploi car sans télétravail certains collectifs auraient observé des absences (situations relationnelles professionnelles nécessitant une mise à distance temporaire, aménagements de poste pour motifs médicaux, situations familiales particulières : parent isolé, aidant).

Les nouvelles formes d'organisation du travail se présentent certes comme opportunité d'améliorer l'équilibre entre vie personnelle et professionnelle mais aussi et surtout **comme levier pour développer la productivité** (le terme est choisi) du travail et la qualité du service public au sein des administrations.

Mais des défis majeurs pour les collectif de travail

Il n'est toutefois pas certains que ces transformations de fond structurelles et culturelles de l'organisation et du temps de travail n'aient pas pour contreparties aussi des effets péjoratifs sur les collectifs de travail, sur la cohésion des équipes et leurs cohérences de fonctionnement.

Finalement peut-on aboutir à une forme de paradoxe : les facilités organisationnelles déployées génèrent-elles des difficultés collectives - voire individuelles – croissantes ? Pour le dire autrement : **en facilitant la vie des agents, les collectivités ne se sont-elles pas compliquées la leur ?**

Se dessinent en effet pour les Directions générales, les DRH et pour les managers, des évolutions, des difficultés voire des remises en cause, qui, sans pouvoir établir une stricte relation de cause à effet avec les adaptations et transformations évoquées, semblent néanmoins pouvoir en résulter.

Ainsi, le « faire équipe » et le collectif qui reposaient sur une unité d'appartenance (le service), unité de métier (technique, administratif, culture...) deviennent un exercice d'équilibre. Les transversalités, les coopérations indispensables, les projets que la collectivité doit conduire, se heurtent aux organisations personnelles dont la convergence est de plus en plus difficile et viennent parfois s'opposer aux impératifs de l'action de l'équipe, aux besoins mêmes du service.



- **Même quand le sujet l'exigerait, il est désormais difficile de réussir à réunir** « autour de la table » tous les interlocuteurs ; s'imposent des formats « mixtes » dont l'efficacité est régulièrement contestée.
- **Le sujet épineux du « droit opposable au télétravail »** n'a pas fini de faire transpirer les managers entre les batailles pour solliciter la présence d'agents sur un jour théoriquement télétravaillé et la nécessaire motivation d'une décision de refus ou de réduction du télétravail sur une période donnée.
- **La gestion ou la prévention de comportements individuels nouveaux** qui percutent les règles élémentaires du collectif : ces réunions, ces formations « en distanciel » auxquelles participent (vraiment ?) des personnes tout micro et caméra coupés du début à la fin de la réunion.
- **Les modalités d'intégration des nouveaux arrivants, identifiées comme clés dans le processus de fidélisation tant recherché** aujourd'hui n'ont pas nécessairement évolué et conduisent à demander aux agents concernés d'être en présentiel pour faciliter leur intégration alors que leurs collègues, tuteurs, supérieurs sont en télétravail. Légère absurdité également lorsqu'on se rencontre en visio tout en étant sur le même site de travail (car on n'est peut-être pas au même étage ; car on n'a pas planifié le temps nécessaire pour se rendre physiquement d'un lieu à l'autre ; car c'est plus simple que de réserver une salle, etc.)



Et parfois, les DRH comme les managers viennent évoquer des effets individuels « négatifs » qui viendraient contrarier **la qualité de vie au travail** pourtant poursuivie par ces dispositifs.

- **Le télétravail accélère finalement le rythme de travail** : enchaînement des réunions, saut d'un dossier à l'autre, maintien d'une attention permanente entre deux visios pouvant sursolliciter la disponibilité cognitive de l'agent, et sans doute encore plus des managers.
- **L'éloignement du lieu commun de travail autorise moins la prévention**, la gestion ou la résolution de tensions interpersonnelles ou collectives. Les interactions sociales directes permettent nécessairement de mieux se comprendre, de capter les indices non verbaux, et d'éviter certains malentendus. La mise à distance, même partielle, des collectifs et les échanges souvent davantage écrits qu'elle implique peuvent générer des incompréhensions et des tensions sans qu'elles soient d'ailleurs identifiées par le manager. Si les tensions interpersonnelles préexistaient évidemment, elles se forment probablement de manière plus insidieuse aujourd'hui. D'ailleurs, le dépassement du cadre autorisé du télétravail est de plus en plus sollicité par les médecins du travail comme un aménagement de poste, comme une restriction à la relation humaine « directe ».
- Le développement de la semaine de 4 jours ou de 4.5 jours a pour effet **d'allonger la durée journalière de travail ce qui peut questionner la prise en compte de la pénibilité** sur des métiers techniques mais aussi dans le secteur de la petite enfance par exemple.
- **La question de l'égalité entre les femmes et les hommes** mérite également d'être posée. En l'absence d'un partage équilibré des tâches ménagères dans la sphère privée, le développement des nouvelles formes d'organisation du travail n'est pas une réponse évidente et il peut même aggraver la situation lorsqu'il convient par exemple d'aller chercher les enfants à l'école ou de s'occuper d'un parent en début, sur la pause méridienne ou en fin de journée.

Courage à celui qui chercherait à démontrer les bienfaits ou les inconvénients de ces tendances sans nuance. Pour cette raison, aucune dynamique ne saurait être préservée si les principes d'expérimentation et du volontariat ne sont pas mis au cœur des réflexions et des stratégies de management.

Vers un nouvel équilibre entre flexibilité et dynamique collective

Les directions générales, les DRH et les managers sont-ils condamnés à gérer et porter ces apparentes contradictions ou peuvent-ils s’engager dans un parcours pour concilier ces faux contraires ? Plusieurs pistes peuvent et doivent être travaillées en concertation.

Piste 1 : les directions générales doivent assumer ce nouveau virage mais aussi et surtout soutenir leurs managers

Ne pas accompagner les évolutions en cours reviendrait à notre sens à se faire dépasser par ces dernières. Le rôle d’une Direction générale est de **projeter son organisation dans la durée et de la doter des ressources et des mécanismes adaptées au temps qui est celui de son action**. Elle doit donc embrasser pleinement ce fait de société en le conciliant à l’impératif de qualité et de continuité du service public.

Pour accompagner ce mouvement les encadrants sont la clé. De nombreuses formations leur sont proposées pour promouvoir un management plus habile, plus ancré dans les réalités sociologiques, les enjeux contemporains des collectivités et de leurs agents, pour appréhender leurs contraintes, et pour savoir concilier le groupe et l’individu. Elles sont indispensables. Mais les directions générales doivent porter et illustrer concrètement un management qui a quitté les réflexes anciens en commençant par :

- **Donner du sens et de la valeur à la relation humaine directe, au présentiel** : en l’explicitant, en en faisant un sujet de discussion et de proposition, en l’opérationnalisant au regard de ce que peuvent offrir les locaux professionnels. Il convient aujourd’hui de formuler une réponse à la question : pourquoi et pour quoi venir au bureau ? qu’est-il utile et pertinent de faire ensemble au bureau ? A quel moment dois-je laisser ma porte ouverte quand je viens au bureau ?
- **Soutenir les encadrants dans l’exercice d’un management habile qui met en avant des compétences essentielles**, qui restent au fondement de tout management bienveillant (pour enfoncer un pléonasme), mais qui se révèlent avec force : comprendre et appliquer un cadre tout en faisant preuve de souplesse et d’adaptabilité, expliciter et savoir justifier ses décisions, agir en exemplarité et selon des principes d’équité, mettre en place l’organisation de travail la plus efficace au regard des objectifs de service public, etc.



À cet égard, il est urgent de **repenser les référentiels de compétences managériales, encore trop souvent théoriques**, trop issus des textes et des cadres posés, et pas assez de la réalité à laquelle sont confrontés les managers publics. En miroir, les référentiels d’évaluation des cadres, ne font pas une place suffisante au sujet du management ; le dialogue managérial que devraient avoir tous les managers avec leurs N+1 est quasi systématiquement inexistant ou bien trop partiel.

Piste 2 : les managers doivent s’engager à rendre lisible leur action pour susciter un engagement qui ne se décrète pas

Identifier des leviers pour travailler sur la culture d’une équipe et la cohésion d’équipe : quel est l’ADN de mon service, qu’est-ce qui nous rassemble, que voulons-nous être et incarner aux yeux des autres (en interne et en externe) ? Ces aspects se travaillent facilement dans le cadre d’un projet de service ou de direction mais ils sont largement déclinables à l’échelle de collectifs plus petits.

Ils seront d’ailleurs d’autant plus pertinents qu’ils auront été **pensés à l’échelle de l’unité de travail, au sens propre du terme, c’est-à-dire à l’échelle du collectif qui travaille ensemble**. Et c’est précisément en travaillant sur ce levier que les managers regagneront des points sur le défaut de sens au travail ou sens du travail : les mouvements précédemment évoqués contribuent à éroder l’image du collectif. Or le sens du travail et l’image du collectif sont étroitement liés car le sentiment d’appartenance à un groupe influence fortement la perception qu’un individu a de son travail et de son utilité.

Parce qu’elles reposent sur une souplesse et une autonomie plus forte, les nouvelles organisations du travail ne peuvent fonctionner sans confiance. Et la confiance implique une forme de contrat, un socle de règles sur lesquelles il convient de s’engager. Pour cette raison la **crédibilité des managers dans ce contexte est aussi celle du rappel du cadre et d’une certaine forme de discipline individuelle et collective** que ces nouveaux modes de fonctionnement impliquent.



Piste 3 : les DRH et les professionnels de la transformation publique doivent innover et investir dans le travail collaboratif et de nouvelles formes de soutien

Ne pas sous-estimer les risques psychosociaux (RPS) liés au télétravail spécifiquement, qui peuvent être masqués par la simplification du quotidien de l’agent et donc sa satisfaction (limitation des temps de transport, diminution des frais de garde, facilitation de l’organisation personnelle) : risque d’isolement, surcompensation liée à des difficultés avec les usages numériques, gestion du stress, sentiment d’une moindre reconnaissance du travail, perte de repères professionnels.

Pour autant, si la principale crainte liée au travail hybride porte in fine sur la remise en cause du caractère collectif des dynamiques de travail, c’est donc bien en premier lieu sur le volet collaboratif qu’il convient d’investir.

Peut-on alors envisager :

- **Des demi-journées sans réunion, voire sans sollicitation ?** Une nouvelle manière d’organiser le rapport au travail et le respect des temps de production, notamment pour les managers. Trop de réunions ou d’ateliers de travail souffrent aujourd’hui d’un manque de préparation pour être pleinement efficaces. Trop de temps collectifs sont aujourd’hui jugés contreproductifs parce qu’ils n’ont pas été professionnalisés à la hauteur des enjeux. Il est possible de se voir moins si le fait de ne pas se voir a permis de bien travailler en amont et que la mise en commun est réfléchie et adaptée à la nature des objectifs recherchés.
- **De prévoir, à l’inverse l’obligation pour chaque unité de travail** (cellule, service ou direction) **de se voir de manière formelle de manière plus ou moins régulière** (la fréquence compte in fine assez peu tant qu’elle est adaptée) pour faire vivre le collectif. La « réunion de service » parfois tant critiquée ne doit pas moins rester un impondérable.
- Un chantier sur l’utilité de l’envoi et de la réception d’autant de mails mais aussi de la **multiplication de tous les outils numériques** qui impose une nouvelle manière de réfléchir aux sur-sollicitations, aux pratiques excessives de mise en copie, aux risques de dilution des responsabilités, et in fine au sens premier de la communication.
- Des outils et des **méthodes plus développées et plus structurées** (Feedback 360°, cercles d’amélioration continue, etc.) pour **recueillir la voix des managers mais aussi des agents** sur leur perception et leurs attentes liées au développement du travail hybride. Les nombreux baromètres déployés ces années dans les collectivités locales sont trop génériques et ne permettent pas de prendre en compte la complexité du phénomène.
- **Des espaces de travail plus collaboratifs** comme à Angers ou à Rennes avec des espaces de coworking territoriaux dédiés aux agents qui ne sont plus obligés de se rendre sur le Siège pour travailler ensemble ou encore des **espaces de convivialité repensés** comme à Strasbourg avec la mise en place de zones de pause modulables qui permettent d’organiser des réunions improvisées ou des séances de brainstorming collectif.
- **D’encourager les projets transversaux de nouvelle génération** pour casser le travail en silo comme la Ville de Marseille avec son expérimentation d’un „pôle innovation collective“, où les agents peuvent proposer des solutions aux problématiques du service public via des hackathons internes.



Conclusion : le travail collectif à un tournant ?

Le secteur public local se retrouve à un tournant : d'un côté, il doit s'adapter aux aspirations nouvelles des agents (plus de flexibilité, d'autonomie, de bien-être) et attirer de nouveaux talents, sous peine d'une crise prolongée d'attractivité.

De l'autre, la logique du service public repose historiquement sur le collectif, la coopération et la proximité. Peut-on concilier ces deux dynamiques sans renoncer à l'une d'elles ?

Les initiatives déployées montrent que le collectif ne disparaît pas, mais qu'il se redéfinit.

Si ces changements présentent des **risques de fragmentation**, ils offrent aussi de **formidables opportunités**. Le travail collectif ne se limite plus à une **présence physique quotidienne**, mais s'organise désormais à travers **des outils numériques** (certes plus ou moins performants), **des temps de regroupement à mieux structurer et une approche du management fondée sur la confiance et l'autonomie** qui doit devenir (enfin) un principe de réalité pour permettre aux collectivités de s'adapter à ce nouvel état social.

Les collectivités locales, parfois perçues de manière injuste comme réticentes au changement, **font preuve d'une réelle capacité d'adaptation et d'innovation**. Des expérimentations réussies montrent que **des solutions existent pour préserver la cohésion des équipes**, à condition d'adopter une approche proactive et participative.

Le véritable défi est donc **d'assurer un équilibre entre souplesse et engagement collectif**, afin que ces nouvelles pratiques ne nuisent pas à **la qualité du service rendu aux citoyens**, mais viennent au contraire **renforcer l'efficacité et l'attractivité du secteur public local**.

La question n'est plus de savoir **si le collectif peut survivre**, mais **comment il peut se réinventer**. Plutôt que de voir dans ces évolutions une menace pour le service public, **ne serait-il pas temps d'y voir une opportunité de modernisation**, un levier pour repenser un travail plus collaboratif, plus motivant et mieux adapté aux attentes des agents et de notre société ?



Contacts

**Marie Chenal**

Directrice
KPMG Secteur public
Experte en transformation RH
+33 6 26 93 73 18
mchenal@kpmg.fr

**Philippe-Emmanuel Goussard**

Directeur
KPMG Secteur public
Expert en management
+33 6 20 92 24 86
pgoussard@kpmg.fr

**Thomas Straub**

Directeur Associé,
KPMG Secteur public
+33 6 09 01 08 47
tstraub@kpmg.fr

www.kpmg.fr



Les informations contenues dans ce document sont d'ordre général et ne sont pas destinées à traiter les particularités d'une personne ou d'une entité. Bien que nous fassions tout notre possible pour fournir des informations exactes et appropriées, nous ne pouvons garantir que ces informations seront toujours exactes à une date ultérieure. Elles ne peuvent ni ne doivent servir de support à des décisions sans validation par les professionnels ad hoc. KPMG ADVISORY est l'un des membres français de l'organisation mondiale KPMG constituée de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, une société de droit anglais (« private company limited by guarantee »). KPMG International et ses entités liées ne proposent pas de services aux clients. Aucun cabinet membre n'a le droit d'engager KPMG International ou les autres cabinets membres vis-à-vis des tiers. KPMG International n'a le droit d'engager aucun cabinet membre.

© 2025 KPMG ADVISORY, société par actions simplifiée, membre français de l'organisation mondiale KPMG constituée de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, une société de droit anglais (« private company limited by guarantee »). Tous droits réservés. Le nom et le logo KPMG sont des marques utilisées sous licence par les cabinets indépendants membres de l'organisation mondiale KPMG.