

# Du projet politique au projet d'administration

Les outils de mise en œuvre  
d'une nouvelle gouvernance



**DOSSIER**  
**d'EXPERTS**

Gouvernance & administration

Préface de **Frédéric Bierry**, président  
du Conseil départemental du Bas-Rhin

Nathalie Loux

**territorial** éditions



# Du projet politique au projet d'administration

Les outils de mise en œuvre  
d'une nouvelle gouvernance



**Préface de Frédéric Bierry**

*Président du Conseil départemental du Bas-Rhin*

**Nathalie Loux**

*Dirigeante de Synergie Communication*

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex

Tél.: 04 76 65 87 17

Retrouvez tous nos ouvrages sur [www.territorial-editions.fr](http://www.territorial-editions.fr)

**DOSSIER  
d'EXPERTS**

Référence DE 556  
Juillet 2020



**Vous souhaitez être informé  
de la prochaine actualisation  
de cet ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail**  
nous le demandant à :

[jessica.ott@territorial.fr](mailto:jessica.ott@territorial.fr)

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,  
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.



Il est interdit de reproduire  
intégralement ou partiellement  
la présente publication  
sans autorisation du  
Centre Français d'exploitation  
du droit de Copie.

**CFC**  
20, rue des Grands-Augustins  
75006 Paris.  
Tél. : 01 44 07 47 70



© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-1685-7

ISBN version numérique : 978-2-8186-1686-4

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Août 2020

Dépôt légal à parution

# Sommaire

|||||

|               |      |
|---------------|------|
| Préface ..... | p.15 |
|---------------|------|

|                    |      |
|--------------------|------|
| Avant-propos ..... | p.17 |
|--------------------|------|

## Partie 1

|||||

### De la coconstruction du projet politique centré sur un projet de territoire

#### Chapitre I

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| Projet politique et prospective ..... | p.21 |
|---------------------------------------|------|

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| A - La prospective territoriale ..... | p.21 |
|---------------------------------------|------|

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| B - Le retour du Haut-Commissariat au Plan ? ..... | p.22 |
|----------------------------------------------------|------|

|                                                                         |      |
|-------------------------------------------------------------------------|------|
| C - La puissance proactive et dynamique d'un projet de territoire ..... | p.23 |
|-------------------------------------------------------------------------|------|

#### Chapitre II

|                                                                |      |
|----------------------------------------------------------------|------|
| L'Allégorie des effets du bon et du mauvais gouvernement ..... | p.25 |
|----------------------------------------------------------------|------|

|                                                               |      |
|---------------------------------------------------------------|------|
| A - Une gouvernance innovante, le Gouvernement des Neuf ..... | p.25 |
|---------------------------------------------------------------|------|

|                                                                    |      |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| B - L'Allégorie des effets du bon et du mauvais gouvernement ..... | p.26 |
|--------------------------------------------------------------------|------|

|                                                                                    |      |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|
| C - L'actualité de la fresque : la feuille de route d'un territoire global ? ..... | p.28 |
|------------------------------------------------------------------------------------|------|

#### Chapitre III

|                                                                                          |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Le projet politique, l'ambition d'un candidat et de son équipe pour son territoire ..... | p.30 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------|

|                                                                                        |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| A - Les trois conditions d'un bon projet politique : réalisable, incarné et fort ..... | p.30 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|

|                                            |      |
|--------------------------------------------|------|
| B - Définir les enjeux du territoire ..... | p.30 |
|--------------------------------------------|------|

|                                                         |      |
|---------------------------------------------------------|------|
| C - Les éléments constitutifs du projet politique ..... | p.31 |
|---------------------------------------------------------|------|

|                                                |      |
|------------------------------------------------|------|
| D - Une vision partagée et cinq missions ..... | p.31 |
|------------------------------------------------|------|

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| E - Le modèle de la Smart City ..... | p.33 |
|--------------------------------------|------|

#### Chapitre IV

|                                                                               |      |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|
| La coconstruction du programme avec les habitants, une tendance de fond ..... | p.34 |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| A - Élaborer ensemble les solutions du futur ..... | p.34 |
|----------------------------------------------------|------|

|                                                   |      |
|---------------------------------------------------|------|
| B - Une coconstruction avec les millennials ..... | p.35 |
|---------------------------------------------------|------|

|                                                 |      |
|-------------------------------------------------|------|
| C - Civic Tech et participation citoyenne ..... | p.35 |
|-------------------------------------------------|------|

|                                                                |      |
|----------------------------------------------------------------|------|
| D - Libérer l'imagination créatrice dans les territoires ..... | p.36 |
|----------------------------------------------------------------|------|

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 1. La consultation en ligne ..... | p.36 |
|-----------------------------------|------|

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 2. Le budget participatif ..... | p.37 |
|---------------------------------|------|

## Partie 2

# Les acteurs de la gouvernance

### Chapitre I

#### Centralisation, décentralisation et gouvernance ..... p.41

A - Centralisation, décentralisation ..... p.41

B - Mais qu'est-ce que la gouvernance ? ..... p.43

### Chapitre II

#### Les rôles des différents acteurs ..... p.44

A - Les enjeux ..... p.44

B - Le cadre légal de l'exécutif ..... p.44

C - Le rôle du cabinet ..... p.45

D - Le rôle des agents territoriaux ..... p.45

1. Les agents sur emploi fonctionnel ..... p.45

2. Le directeur général des services ..... p.45

3. Le cadre territorial ..... p.45

E - Les quatre dimensions du management et les quatre domaines de responsabilité du dirigeant territorial ..... p.46

1. Les quatre dimensions du management territorial ..... p.47

2. Les quatre domaines de responsabilité du dirigeant territorial ..... p.47

3. Les directeurs et chefs de service, cadres de direction ..... p.47

### Chapitre III

#### Les relations élus/cadres territoriaux ..... p.48

A - Quatre principes gouvernant les rapports élus/cadres territoriaux ..... p.48

B - Une double légitimité, une double culture, des enjeux communs ..... p.48

C - De la nécessaire clarification des rôles ..... p.49

1. Les premiers temps de l' élu lors d'un nouveau mandat ..... p.49

D - Une cohabitation nécessaire ..... p.50

1. Des zones grises ..... p.50

E - Une charte de fonctionnement ..... p.51

F - Les circuits de prises de décision et l'élaboration des priorités ..... p.51

1. Les circuits de prises de décision ..... p.51

2. Les acteurs impliqués dans le processus décisionnel ..... p.52

3. L'élaboration des priorités ..... p.53

4. Partager avec son élu référent des outils de travail ..... p.53

## Partie 3

# Le projet d'administration, l'expression d'une orientation et d'une volonté collective

### Chapitre I

#### Du projet politique au projet d'administration ..... p.61

A - La genèse du projet d'administration ..... p.61

B - Le projet d'administration oriente, il mobilise, il rythme ..... p.62

C - La réorganisation du projet politique ..... p.63



## Chapitre II

|                                                     |       |
|-----------------------------------------------------|-------|
| <b>La vision, la force qui invente l'avenir</b>     | p. 65 |
| A - La vision d'une transformation                  | p. 65 |
| B - Les ingrédients d'une vision partagée           | p. 65 |
| 1. De quoi est-elle faite ?                         | p. 65 |
| 2. Les trois tailleurs de pierre                    | p. 66 |
| C - La vision assure plusieurs fonctions            | p. 66 |
| 1. Des questions clés pour faire émerger une vision | p. 67 |

## Chapitre III

|                                                                                  |       |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Les missions, le cœur du dispositif</b>                                       | p. 68 |
| A - L'avènement de la raison d'être et de l'entreprise à mission                 | p. 68 |
| 1. Qu'est-ce que la raison d'être ?                                              | p. 68 |
| 2. La raison d'être, un nouvel axe de différenciation et un levier stratégique ? | p. 69 |
| 3. Définir sa raison d'être, une aventure participative                          | p. 70 |
| B - Les cinq éléments de la mission                                              | p. 71 |
| 1. Les missions : quatre piliers et une clef de voûte alignés sur la vision      | p. 71 |
| 2. Le plan pluriannuel d'investissement, le garant du projet politique           | p. 74 |

## Partie 4

# Charte de management et projets de service

## Chapitre I

|                                                                                  |       |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Les valeurs au cœur de l'organisation</b>                                     | p. 79 |
| A - Les valeurs, la face cachée de la culture                                    | p. 79 |
| 1. La culture, une notion de groupe                                              | p. 79 |
| 2. La métaphore du logiciel mental                                               | p. 80 |
| 3. Culture explicite et culture implicite, des artefacts aux valeurs             | p. 80 |
| B - Les valeurs, la face cachée de la culture                                    | p. 82 |
| 1. Qu'est-ce qu'une valeur ?                                                     | p. 82 |
| 2. La théorie des valeurs selon Shalom Schwartz                                  | p. 83 |
| C - L'établissement d'un référentiel de valeurs partagées, la charte des valeurs | p. 85 |
| D - Une démarche participative autour des valeurs                                | p. 86 |
| E - Faire vivre les valeurs                                                      | p. 87 |

## Chapitre II

|                                                                                     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>La charte de management : des valeurs et des pratiques managériales communes</b> | p. 88 |
| A - Les défis à relever                                                             | p. 88 |
| B - Des pratiques managériales communes et partagées                                | p. 88 |
| C - De la construction d'un référentiel managérial                                  | p. 89 |

## Chapitre III

|                                                                    |       |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Décliner le projet d'administration en projet de service</b>    | p. 92 |
| A - Un cadre de référence stratégique                              | p. 92 |
| B - Le déploiement n'est pas communication                         | p. 93 |
| C - La déclinaison du projet d'administration en projet de service | p. 93 |

|                                                                          |       |
|--------------------------------------------------------------------------|-------|
| D - Des valeurs et des pratiques managériales communes et partagées..... | p. 94 |
| 1. La charte des valeurs .....                                           | p. 94 |
| 2. La charte des compétences managériales .....                          | p. 95 |
| E - Le carnet de bord du projet de service .....                         | p. 95 |

## Partie 5

# Le leadership au service du sens

### Chapitre I

#### Le leadership, vecteur facilitateur de la vision, des missions et des valeurs..... p.101

|                                                                   |       |
|-------------------------------------------------------------------|-------|
| A - L'emprise du nouveau management public .....                  | p.101 |
| B - Le cadre d'autoévaluation de la fonction publique (CAF) ..... | p.101 |
| 1. Le modèle CAF repose sur cinq objectifs principaux .....       | p.102 |
| 2. La structure du CAF .....                                      | p.102 |
| 3. L'application du CAF dans une organisation .....               | p.103 |

### Chapitre II

#### Le leadership, une révolution en marche..... p.106

|                                                                                           |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - La gestion quotidienne des paradoxes et des contradictions.....                       | p.106 |
| B - Quatre générations au travail .....                                                   | p.107 |
| 1. Quelques sources fréquentes de conflits dans les équipes multigénérationnelles .....   | p.108 |
| 2. Trois principes pour un meilleur management de la performance<br>des millennials ..... | p.109 |
| C - Un changement de paradigme .....                                                      | p.110 |
| D - L'économie de la connaissance, l'avènement des <i>soft skills</i> .....               | p.111 |
| 1. Les compétences d'apprentissage .....                                                  | p.111 |
| 2. Les compétences d'innovation et de création .....                                      | p.112 |
| 3. Les compétences de collaboration .....                                                 | p.112 |
| E - Du manager territorial au leader .....                                                | p.112 |
| 1. Qu'est-ce que le <i>leadership</i> ? .....                                             | p.113 |
| 2. Qu'est-ce qu'un leader? .....                                                          | p.113 |
| F - Le <i>leadership</i> au service du sens.....                                          | p.114 |

### Chapitre III

#### Une alliée du leadership, la responsabilité sociétale des organisations (RSO)..... p.116

|                                                                                                      |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - La responsabilité sociétale des organisations .....                                              | p.116 |
| B - Responsabilité sociétale des organisations et collectivités territoriales, un duo gagnant? ..... | p.116 |

## Partie 6

# La traduction du projet d'administration : de l'organigramme à l'entretien professionnel

### Chapitre I

#### L'organigramme, l'expression d'une hiérarchie..... p.121

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| A - De la nécessité d'une hiérarchie..... | p.121 |
| B - L'organisation sans hiérarchie?.....  | p.121 |



|                                                          |       |
|----------------------------------------------------------|-------|
| C - L'organigramme .....                                 | p.123 |
| 1. L'expression du projet politique .....                | p.123 |
| 2. Le rôle de l'organigramme .....                       | p.123 |
| 3. La réalisation .....                                  | p.123 |
| 4. Les formes .....                                      | p.124 |
| 5. La subordination .....                                | p.125 |
| 6. Un outil essentiel pour les ressources humaines ..... | p.125 |
| 7. Validation en CTP .....                               | p.125 |

## Chapitre II

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| La fiche de poste ..... | p.126 |
|-------------------------|-------|

|                                                             |       |
|-------------------------------------------------------------|-------|
| A - Un outil essentiel pour les ressources humaines .....   | p.126 |
| B - Les outils d'appréciation du travail des agents .....   | p.126 |
| 1. Analyse des situations de travail .....                  | p.126 |
| 2. L'évolution des savoirs des équipes .....                | p.128 |
| 3. Comment traduire des activités en compétences ? .....    | p.128 |
| C - La rédaction des fiches de poste .....                  | p.129 |
| 1. Guide d'entretien pour élaborer une fiche de poste ..... | p.130 |

## Chapitre III

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| L'entretien professionnel ..... | p.132 |
|---------------------------------|-------|

|                                                                                      |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - La fin de la notation .....                                                      | p.132 |
| B - De la notation à l'entretien professionnel, les textes .....                     | p.132 |
| C - Les craintes .....                                                               | p.133 |
| D - Les acteurs .....                                                                | p.133 |
| 1. Le rôle des acteurs dans la démarche .....                                        | p.133 |
| E - L'élaboration du support d'entretien professionnel et du guide d'entretien ..... | p.134 |
| 1. L'élaboration du support d'entretien professionnel .....                          | p.134 |
| 2. L'élaboration du guide d'entretien .....                                          | p.135 |
| F - Les étapes de l'entretien .....                                                  | p.136 |
| 1. La préparation .....                                                              | p.136 |
| 2. Le déroulement de l'entretien .....                                               | p.137 |
| 3. L'effet miroir de l'entretien .....                                               | p.138 |
| 4. Les suites données .....                                                          | p.138 |
| 5. Les suites de l'entretien professionnel pour l'agent : les voies de recours ..... | p.139 |
| G - L'évolution législative .....                                                    | p.140 |

## Partie 7

# La démarche analytique de la conduite de projet de service

## Chapitre I

|                                                                      |       |
|----------------------------------------------------------------------|-------|
| Les raisons d'être du projet de service, l'analyse stratégique ..... | p.143 |
|----------------------------------------------------------------------|-------|

|                                                                                                |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - Processus d'implantation des projets de service .....                                      | p.143 |
| B - De la nécessité de clarifier motifs, objets, enjeux, objectifs et résultats attendus ..... | p.144 |
| 1. Les motifs .....                                                                            | p.144 |
| 2. L'objet .....                                                                               | p.144 |
| 3. Les enjeux .....                                                                            | p.144 |

|                                                                    |       |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| 4. Les objectifs du projet de service .....                        | p.144 |
| 5. Fixer les priorités .....                                       | p.146 |
| 6. Clarifier l'environnement d'un projet de service .....          | p.146 |
| <b>C - Le cadre, les limites</b> .....                             | p.146 |
| 1. L'identification des différentes contraintes .....              | p.146 |
| 2. Les contraintes liées aux délais .....                          | p.146 |
| 3. Les contraintes liées aux ressources .....                      | p.146 |
| 4. L'équilibre et l'évaluation des contraintes .....               | p.147 |
| <b>D - Analyse de la nature du projet de service</b> .....         | p.147 |
| <b>E - Les conditions de réussites, les risques d'échecs</b> ..... | p.148 |
| 1. Les facteurs de réussites .....                                 | p.148 |
| 2. Les facteurs d'échecs .....                                     | p.149 |
| <b>F - La proactivité organisationnelle</b> .....                  | p.149 |
| <b>G - Impact des environnements externe et interne</b> .....      | p.149 |
| 1. Impact de l'environnement externe .....                         | p.149 |
| 2. Impact de l'environnement interne .....                         | p.150 |
| <b>H - Performance d'un projet de service</b> .....                | p.151 |
| 1. Les critères .....                                              | p.151 |
| 2. Assurer l'existant et préparer l'avenir .....                   | p.151 |
| 3. Les questions inhérentes au projet de service .....             | p.151 |

## Chapitre II

### De l'étude préalable au cahier des charges .....

|                                                                         |       |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>A - L'étude préalable</b> .....                                      | p.152 |
| 1. La fiche d'expression des besoins .....                              | p.152 |
| 2. Les outils d'analyse de la structure .....                           | p.152 |
| 3. Les outils d'analyse de l'activité .....                             | p.153 |
| <b>B - L'étude d'opportunité</b> .....                                  | p.156 |
| 1. Les modalités de l'étude d'opportunité .....                         | p.157 |
| 2. La fiche d'étude d'opportunité .....                                 | p.157 |
| <b>C - La note de cadrage</b> .....                                     | p.158 |
| 1. Le cadrage .....                                                     | p.158 |
| <b>D - L'étude de faisabilité</b> .....                                 | p.158 |
| <b>E - Le cahier des charges</b> .....                                  | p.159 |
| 1. La construction du cahier des charges .....                          | p.159 |
| 2. Le contenu du cahier des charges .....                               | p.159 |
| <b>F - Les instances de validation</b> .....                            | p.160 |
| <b>G - Faire appel à un consultant</b> .....                            | p.161 |
| 1. Les raisons les plus fréquentes de faire appel à un consultant ..... | p.161 |

## Partie 8

# Le management humain du projet de service

## Chapitre I

### Comment réussir le projet de service: savoir gérer la dimension humaine .....

|                                                             |       |
|-------------------------------------------------------------|-------|
| <b>A - Le manager du projet de service</b> .....            | p.165 |
| 1. La position de chef de projet de service .....           | p.165 |
| 2. Les rôles et qualités du chef de projet de service ..... | p.166 |
| 3. Clarifier son positionnement .....                       | p.166 |

|                                                                                                          |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>B - Identifier les acteurs du projet</b>                                                              | p.167 |
| 1. Acteurs et rôles                                                                                      | p.167 |
| 2. Synopsis des acteurs du projet de service                                                             | p.167 |
| 3. Les missions des différents acteurs                                                                   | p.168 |
| 4. Identification des familles d'acteurs du projet de service et contributions attendues de chacun d'eux | p.169 |
| <b>C - La dimension humaine du projet de service</b>                                                     | p.169 |
| 1. Les typologies d'acteurs                                                                              | p.169 |
| 2. Edward T. Hall ou l'art de tirer parti des différences                                                | p.170 |
| 3. Monochronie et polychronie, deux modes culturels d'organisations opposés                              | p.170 |
| 4. Monochrome et polychrone dans les équipes                                                             | p.171 |
| <b>D - Construire l'équipe projet</b>                                                                    | p.172 |
| 1. Où trouver les compétences                                                                            | p.172 |
| 2. Former l'équipe                                                                                       | p.172 |
| 3. Développer un sentiment d'appartenance                                                                | p.172 |
| 4. Définir les engagements de chacun                                                                     | p.172 |
| 5. Favoriser l'implication des contributeurs                                                             | p.173 |
| 6. L'organigramme de l'équipe projet                                                                     | p.173 |

## Chapitre II

|                                                             |       |
|-------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Associer et motiver les acteurs au projet de service</b> | p.174 |
|-------------------------------------------------------------|-------|

|                                                                       |       |
|-----------------------------------------------------------------------|-------|
| A - Motiver les agents                                                | p.174 |
| B - Les théoriciens de la motivation                                  | p.174 |
| C - Un management centré sur la personne                              | p.176 |
| 1. Le cadre territorial est un manager motivateur                     | p.176 |
| 2. Le vade-mecum du développement de la motivation des collaborateurs | p.177 |

## Partie 9

# Le projet génère du changement et des résistances

## Chapitre I

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| <b>Changements et résistances</b> | p.181 |
|-----------------------------------|-------|

|                                                                                |       |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - La question centrale du changement                                         | p.181 |
| B - Le changement: un voyage à préparer et à accompagner                       | p.183 |
| C - Les fondements du changement                                               | p.183 |
| 1. Tout changement a un impact sur les personnes dans une approche systémique. | p.183 |
| 2. Le degré de difficulté du changement                                        | p.184 |
| D - La résistance au changement                                                | p.185 |
| 1. Les origines des résistances au changement                                  | p.185 |
| 2. Les causes principales de résistance                                        | p.185 |

## Chapitre II

|                                                     |       |
|-----------------------------------------------------|-------|
| <b>L'intégration et le management du changement</b> | p.187 |
|-----------------------------------------------------|-------|

|                                                                              |       |
|------------------------------------------------------------------------------|-------|
| A - La proactivité, une posture essentielle du changement                    | p.187 |
| 1. De la réactivité à la proactivité                                         | p.187 |
| 2. Élargir son cercle d'influence                                            | p.189 |
| 3. De l'intérieur vers l'extérieur, des hommes de marbres aux hommes maillés | p.189 |
| B - Les enjeux du changement                                                 | p.190 |
| 1. L'organisation résulte des stratégies d'acteurs                           | p.190 |
| 2. L'analyse des forces motrices et des forces d'inertie                     | p.190 |

|                                                                                                                |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 3. Contrôle des zones d'incertitude .....                                                                      | p.190        |
| 4. Mesurer les réactions des acteurs .....                                                                     | p.191        |
| 5. Étapes de clarification des attentes .....                                                                  | p.191        |
| 6. Transformer les résistances en ressources potentielles .....                                                | p.192        |
| <b>C - Comment impliquer les contributeurs .....</b>                                                           | <b>p.192</b> |
| 1. Identification des quatre degrés de mesure de l'implication des contributeurs .....                         | p.192        |
| 2. Le modèle de Hersey et Blanchard .....                                                                      | p.193        |
| 3. Remettre en selle un contributeur démobilisé .....                                                          | p.195        |
| 4. Identifier les avantages/inconvénients des situations actuelle et future .....                              | p.195        |
| <b>D - Les mécanismes et les phases pour intégrer le changement dans le cadre d'un projet de service .....</b> | <b>p.195</b> |
| 1. Maîtriser les clés pour ouvrir les portes du changement .....                                               | p.195        |
| 2. Informer .....                                                                                              | p.196        |
| 3. Communiquer .....                                                                                           | p.196        |
| 4. Former .....                                                                                                | p.196        |
| 5. Faire participer pour mettre en mouvement .....                                                             | p.196        |
| <b>E - Déléguer et responsabiliser les acteurs du projet .....</b>                                             | <b>p.197</b> |

### Chapitre III

|                                                                              |              |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>L'intelligence collaborative au service du sens .....</b>                 | <b>p.198</b> |
| A - Platon, un pionnier de la stratégie du changement ? .....                | p.198        |
| B - Innover avec la méthode SCAMMPERR .....                                  | p.198        |
| C - L'approche créative centrée sur l'humain ou <i>Design thinking</i> ..... | p.199        |
| D - La démarche appréciative ou l'approche positiviste .....                 | p.199        |

## Partie 10

# Communiquer et négocier

### Chapitre I

|                                                                                 |              |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>La communication du projet politique et du projet d'administration .....</b> | <b>p.205</b> |
| A - Communiquer en interne .....                                                | p.205        |
| B - La communication interne responsabilise les acteurs .....                   | p.205        |
| C - Les objectifs de la communication .....                                     | p.206        |
| 1. Quel objectif pour qui ? .....                                               | p.206        |
| D - De la nécessité d'élaborer une stratégie de communication .....             | p.206        |
| 1. Comment et quand communiquer .....                                           | p.207        |
| 2. Quelles informations transmettre .....                                       | p.207        |
| E - Le plan de communication .....                                              | p.207        |
| 1. Les médias de la communication .....                                         | p.208        |
| F - Planifier sa communication .....                                            | p.208        |
| 1. Tableau de planification d'action de communication .....                     | p.209        |
| G - Réussir le lancement du projet de service .....                             | p.209        |
| 1. Comment structurer un rapport de lancement ? .....                           | p.209        |
| H - Faciliter la circulation de l'information .....                             | p.210        |
| I - Anticiper les conflits .....                                                | p.210        |
| 1. Les attitudes dans un conflit .....                                          | p.210        |
| 2. Les types de désaccord potentiels .....                                      | p.210        |

|                                                                           |              |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 3. L'entretien de recadrage pour désamorcer les conflits .....            | p.211        |
| 4. Recadrer avec le DESC (Décrire, Exprimer, Solutions, Conclusion) ..... | p.211        |
| <b>J - Les outils de la transmission d'informations .....</b>             | <b>p.211</b> |
| 1. Le <i>reporting</i> du projet .....                                    | p.211        |
| 2. Un plan type du rapport de projet .....                                | p.211        |
| 3. Comment rendre un <i>reporting</i> attractif? .....                    | p.212        |
| 4. Comment rendre rapide la lecture des rapports? .....                   | p.212        |
| <b>K - Les entretiens .....</b>                                           | <b>p.212</b> |
| 1. La méthodologie de l'entretien .....                                   | p.212        |
| <b>L - Les réunions .....</b>                                             | <b>p.212</b> |
| 1. Les différentes réunions dans le cadre d'un projet .....               | p.212        |
| 2. Neuf points pour optimiser les réunions d'équipe projet .....          | p.213        |
| <b>M - Les qualités d'une communication réussie .....</b>                 | <b>p.213</b> |

## Chapitre II

### La pratique de la négociation raisonnée .....

|                                                                       |              |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>A - Négocier pour quoi faire? .....</b>                            | <b>p.214</b> |
| <b>B - Qu'est-ce que la négociation? .....</b>                        | <b>p.214</b> |
| <b>C - Les préalables de la négociation .....</b>                     | <b>p.215</b> |
| 1. Les exigences de la négociation .....                              | p.215        |
| 2. Les étapes de la préparation .....                                 | p.215        |
| 3. Évaluer le rapport de force .....                                  | p.215        |
| 4. Déterminer le non négociable .....                                 | p.215        |
| <b>D - Les facteurs d'échec dans une négociation .....</b>            | <b>p.215</b> |
| <b>E - La négociation raisonnée .....</b>                             | <b>p.216</b> |
| 1. Les positions en négociation .....                                 | p.216        |
| 2. Les six attitudes dans la négociation .....                        | p.217        |
| 3. Comment créer de la valeur .....                                   | p.217        |
| 4. Les ententes gagnant-gagnant .....                                 | p.218        |
| <b>F - Négocier avec qui? .....</b>                                   | <b>p.218</b> |
| 1. Négocier avec le commanditaire .....                               | p.218        |
| 2. Négocier avec le hiérarchique métier .....                         | p.218        |
| 3. Négocier avec les contributeurs .....                              | p.219        |
| <b>G - Cinq recommandations pour le négociateur raisonné .....</b>    | <b>p.219</b> |
| <b>H - Le projet de service, un élément du dialogue social? .....</b> | <b>p.220</b> |
| 1. Les instances paritaires .....                                     | p.220        |
| 2. Les insuffisances .....                                            | p.220        |
| 3. Le manager, animateur du dialogue social? .....                    | p.221        |

## Partie 11

# Valider, suivre et évaluer les projets d'administration et de services

## Chapitre I

### Piloter la mise en œuvre des projets d'administration et de services .....

|                                                |              |
|------------------------------------------------|--------------|
| <b>A - L'organigramme des tâches .....</b>     | <b>p.225</b> |
| 1. Lister les tâches et les activités .....    | p.225        |
| 2. Pourquoi établir une liste des tâches ..... | p.225        |
| 3. Classer les activités .....                 | p.225        |

|                                                                                     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>B - Déterminer les échéances et ordonnancer les tâches</b>                       | p.226 |
| 1. Déterminer les échéances : les réseaux Pert                                      | p.226 |
| 2. De l'organigramme des tâches au diagramme Pert                                   | p.227 |
| <b>C - De la planification à la visualisation des tâches</b>                        | p.227 |
| 1. Le diagramme de Gantt                                                            | p.227 |
| 2. Comment l'élaborer ?                                                             | p.227 |
| <b>D - Le plan d'action</b>                                                         | p.228 |
| <b>E - La carte mentale</b>                                                         | p.229 |
| 1. Des neurones à la carte mentale                                                  | p.229 |
| 2. Les avantages de la carte mentale                                                | p.229 |
| 3. Six points clés pour réussir la conception d'une carte mentale                   | p.230 |
| 4. Des logiciels champions de la cartographie mentale                               | p.231 |
| <b>F - Les outils de la pensée japonaise dans la conduite de projet de service</b>  | p.231 |
| 1. La roue de Deming                                                                | p.231 |
| 2. Le diagramme cause-effet                                                         | p.232 |
| <b>G - Vers une harmonisation de la démarche qualité au sein de la collectivité</b> | p.233 |

## Chapitre II

### Suivre et évaluer les projets d'administration et de services p.234

|                                                                          |       |
|--------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>A - Surveiller la progression : le suivi des résultats</b>            | p.234 |
| 1. Le plan de management de projet de service                            | p.234 |
| 2. Le <i>business case</i> ou la formalisation de l'évaluation du projet | p.234 |
| 3. La mobilisation des moyens                                            | p.234 |
| 4. Les rapports d'avancement                                             | p.235 |
| <b>B - Les tableaux de bord</b>                                          | p.235 |
| 1. Définition                                                            | p.235 |
| 2. Les critères d'efficacité d'un indicateur                             | p.236 |
| 3. De l'utilité des tableaux de bord                                     | p.237 |
| 4. Un exemple de construction d'un tableau de bord                       | p.238 |
| 5. Le tableau de bord prospectif                                         | p.238 |
| <b>C - L'évaluation et le suivi des résultats</b>                        | p.240 |
| 1. Les différents niveaux d'évaluation                                   | p.240 |
| 2. Les réunions d'évaluation                                             | p.241 |
| <b>D - Évaluer la démarche</b>                                           | p.241 |
| 1. Le carnet de bord du projet de service                                | p.241 |
| 2. Audit final du projet                                                 | p.241 |
| <b>E - Conclure le projet de service</b>                                 | p.242 |

### Conclusion p.243



|||||

## Bibliographie

À Angèle et Angeline

*« Les modifications actuelles des règles du jeu institutionnelles et économiques de la territoriale s'inscrivent dans une transformation en profondeur de son environnement. Loin de se réduire à un changement de structure et à une réduction de moyens, il s'agit d'une transformation durable et globale. Donnant souvent l'impression aux dirigeants d'être sur un sol mouvant et dans le brouillard, elle vient alors fragiliser leur capacité à ouvrir une perspective de sens<sup>1</sup> ».*

*Le leader capable d'orienter répond aux trois questions suivantes : Où allons-nous et comment arriverons-nous à destination ? (vision et stratégie). Quelle est notre raison d'être et comment allons-nous agir les uns avec les autres ? (missions et valeurs). Quels groupes et personnes ont de l'importance pour nous et qu'est-ce qui compte le plus pour eux ? (besoins des parties prenantes).*

---

1. Les cahiers de L'Observatoire social territorial, « Ré-enchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale », n° 20, mai 2018.

## Ré-enchanter la République

En cette période de bouleversement politique, les défis sont nombreux. La réponse tient dans une vision renforcée qui doit se traduire dans des projets adaptés aux attentes de nos concitoyens. Cela nécessite du courage. Mais que serait le courage sans la méthode ? L'ouvrage de Nathalie Loux est d'autant plus appréciable qu'il apporte des réponses méthodologiques au questionnement de celles et ceux, nombreux, qui veulent s'engager sur la voie d'un projet politique efficace.

Pour nous tous, acteurs de la vie politique et citoyens, la question première est celle du sens qu'on attribue à notre action. Aujourd'hui, malheureusement, cette question semble échapper à nos concitoyens qui s'estiment tenus à l'écart de la décision. Nous pouvons déplorer la situation, mais surtout, nous pouvons nous interroger sur les raisons qui conduisent à la défiance et à ce fossé qui se creuse sans cesse entre décision politique et réception citoyenne. Nathalie Loux nous l'explique : seuls un positionnement clair, une meilleure structuration et un accompagnement véritable du projet politique peuvent garantir à la fois son efficacité et sa réception.

Dans son ouvrage, elle pose les bases managériales d'une nouvelle gouvernance, à destination de tous, élus, futurs élus, services, équipes, agents des collectivités territoriales, y compris des citoyens qu'il s'agit d'impliquer dans un nouvel élan de proximité. Avec méthode, elle nous livre les clés de compréhension d'un monde qui a fini par se refermer sur lui-même, se coupant parfois de la réalité. Un reproche, on le constate, souvent formulé. Nos concitoyens aspirent à être associés à la décision politique ; pour cela, ils veulent au préalable rétablir un lien qu'ils jugent rompu, à leurs dépens.

Depuis plus de trente ans, la question du « désenchantement » a été maintes fois posée, et nombreux sont les intellectuels qui nous ont livré leur analyse. Ils l'ont souvent fait avec grande pertinence. Ce que pose Nathalie Loux dans son ouvrage, c'est une manière de recréer non seulement du lien, mais aussi du sens autour du projet politique, en le positionnant à toutes les étapes de la démarche comme source de la décision, au cœur du dispositif et comme finalité.

Je suis très attaché à la question du « ré-enchantement » de la République, et à la lecture de ce bel ouvrage, somme méthodique et généreuse d'outils pratiques, je prends pleinement conscience de toutes les actions préalables avant la mise en œuvre d'une vision politique. J'y lis toutes les pistes de réflexion qui nous conduisent à réunir à nouveau les conditions d'une République plus démocratique, plus humaine et plus responsable : une République qui se construit sur une éthique individuelle et collective, sur la considération de la personne et le respect des engagements.

Frédéric Bierry,  
Président du conseil départemental du Bas-Rhin

Pourquoi cet ouvrage, à qui s'adresse-t-il ?

Cet ouvrage permet d'appréhender le projet politique et le projet d'administration dans toute leur complexité, mais surtout, à un niveau collectif, d'amener les différents acteurs du projet à construire, aussi bien au niveau politique qu'au niveau de l'administration, des représentations communes qui élargissent leurs perspectives, leurs projections au-delà du champ strict de leur intervention.

Il pose les questions essentielles car comme le mentionnait déjà Sénèque<sup>2</sup> il y a deux millénaires, « *il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne connaît son port* »... Comment coconstruire un projet politique porteur de sens centré sur un projet de territoire ? Le politique est-il un instigateur, un visionnaire ? Comment donner vie au projet politique et construire un projet d'administration ? Comment intégrer la culture de l'organisation basée sur le triptyque vision, missions, valeurs ? Comment le décliner ensuite en projets de service ? Comment l'organiser, l'« échéancer » avec les actions à mener (délais, objectifs, indicateurs) ? Comment définir les objectifs ? Comment les quantifier et contractualiser le projet de service/administration ? Comment assurer le bon suivi et l'animation en groupes de travail afin d'obtenir rapidement des résultats visibles et en faire un vecteur de motivation ? Quelle dynamique interne mettre en œuvre pour porter les projets ? Comment assurer le transfert des méthodes et des outils réutilisables par les acteurs de la collectivité ? Comment faire du projet de service un véritable outil de management, connu et utilisé par tous ?

Il incite à la réflexion sur soi, son équipe, son service, sa collectivité, son environnement et son territoire.

---

2. Sénèque, *Apprendre à vivre - Lettres à Lucilius*, Arléa, Paris, 2001.

## Avant-propos

Pour la première fois de son histoire, par le fait d'un virus couronné, l'humanité vient de vivre une période incroyable : les gouvernants ont fait le choix du sanitaire plutôt que de l'économique. Assaillis par ces mauvaises nouvelles, sonnés par ces crises, la feuille de route des dirigeants territoriaux s'est considérablement modifiée, ce qui était encore vrai et non négociable avant la pandémie vient de voler en éclat ! Le temps présent est emporté dans les tourbillons. Cet emportement du temps est d'autant plus paradoxal que, tandis qu'il devrait ouvrir à l'évidence d'un avenir, jamais l'évidence d'une impossibilité n'a semblé aussi réelle !

La prévention des risques sanitaires, la lutte contre le terrorisme, la préservation de la biodiversité et des écosystèmes, la lutte contre l'emballage climatique, les inégalités sociales, l'attractivité économique, l'emploi, la sécurité, les services publics de proximité, la revitalisation des bourgs et des villes, le désenclavement numérique et routier, les accompagnements de la transition écologique, la fiscalité locale, l'implication citoyenne sont quelques-uns des enjeux essentiels d'un territoire. Les défis ne manquent pas, ils nous imposent d'inventer l'action publique en essayant de reconnecter la transformation publique à des enjeux véritables.

Cette transformation profonde est en train de bouleverser ce qui a constitué notre univers. Les repères qui nous ont servis jusqu'à présent de cadre de référence explosent les uns après les autres. Selon l'Institut du Management Développement de Lausanne<sup>3</sup>, nous sommes aujourd'hui plus de 7,6 milliards d'humains, en 2050 nous serons plus de 9,8 milliards. La population de l'Afrique doublera, celle des pays européens diminuera d'un tiers. L'Intelligence artificielle va révolutionner le monde du travail en automatisant certaines tâches répétitives. Si l'on se réfère à une étude d'Oxford<sup>4</sup>, « 47 % des métiers seraient d'ici 2030 automatisables. Cela ne signifie pas qu'ils vont totalement disparaître mais qu'ils seront certainement profondément impactés ». Dans vingt ans, pas un n'aura été épargné. Pour le philosophe prospectiviste Bernard Stiegler<sup>5</sup> l'automatisation, liée à l'économie des data, va déferler sur tous les secteurs de l'économie mondiale et « conduira à une inévitable redéfinition du travail car la redistribution de la richesse sous la forme d'un salaire lié à un emploi ne sera plus possible puisque les robots détruiront beaucoup d'emplois. Cette perspective conduira les sociétés à réinventer une autre façon de redistribuer la valeur ». La digitalisation de la société va se poursuivre à marche forcée. Dans un contexte de mondialisation et de complexité croissante, dans un contexte de diminution drastique des ressources, dans un contexte socio-économique en pleine mutation, l'évolution de l'environnement des collectivités territoriales aux travers des réformes institutionnelles et fiscales oblige les élus à penser autrement l'action publique en instaurant une nouvelle gouvernance. À bien des égards, les collectivités territoriales françaises entrent dans une ère nouvelle.

Le décideur public est-il condamné à subir les événements ou bien à préparer l'avenir, à décider et à évaluer un futur souhaitable ? Le 25 mai 1961, le président américain John Fitzgerald Kennedy déclarait devant le Congrès que « la nation américaine devait s'engager à faire atterrir un homme sur la lune avant la fin de la décennie ». Le 21 juillet 1969, les astronautes américains Neil Armstrong et Buzz Aldrin marchent sur la Lune. Pari gagné ! Fort de leur succès, les États-Unis vont amplifier leurs activités spatiales. Ce rêve changea certainement la face du monde, la vision du politique donna vie à un rêve inaccessible. Au départ du projet, il y avait une intention, des moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif mais, au-delà des contraintes techniques, il y avait une volonté farouche d'arriver aux résultats attendus. Dès lors, le projet de la conquête spatiale devint avant tout un enjeu politique. Le concept de gouvernance impliquant le triptyque vision, missions, valeurs venait de prendre corps. Pas de projet politique sans vision...

3. [www.imd.org](http://www.imd.org), Rapport sur la compétitivité mondiale

4. [www.humanite.fr](http://www.humanite.fr)

5. Bernard Stiegler, La Société automatique, 1. L'avenir du travail, Fayard, 2015

À l'échelle d'une collectivité cette approche prospective peut-elle aider à favoriser l'éclosion d'organisations adaptées aux besoins des citoyens, des entreprises et des territoires et ce, dans une optique de développement durable nécessitant la mise en œuvre d'un nouveau pilotage de l'action publique ?

Ce changement permanent génère des contraintes et des mutations nécessaires. Une crise du sens, une recherche de qualité de vie au travail, un besoin de reconnaissance agissent comme un révélateur et un catalyseur du lien entre performance et investissement dans le capital humain. Dans ce contexte mouvant, l'échelon local est devenu un lieu d'exercice de pouvoir accru et un lieu d'expérimentation de la démocratie locale.

Dans la constitution britannique, le monarque incarne la dignité, le Premier ministre l'efficacité. Au premier, la vision du temps long, au second, l'art de la prise de décision rapide et de l'action. Dignité et efficacité vont de pair, même à l'heure du Brexit ! L'organisation de la collectivité territoriale française pourrait laisser entendre que dans l'attelage bicéphale dirigeant politique (maire, président) et directeur général des services, la dignité reviendrait au premier et l'efficacité au second. Ce n'est pas tout à fait le cas. En effet, le politique est le garant de son projet alors que l'administration, et plus particulièrement son CODIR, est le garant de sa mise en œuvre. *« Sans la dignité, le dirigeant donne la priorité au temps court et a tendance à faire disparaître la fonction d'arbitre et n'est plus préoccupé que par des préoccupations d'efficacité et des visées court-termistes. Rester les yeux rivés sur les chiffres et les indicateurs de performance peut en effet faire oublier que le sens de l'action est le vrai levier dans le long terme. Trop souvent, la notion de dignité est absente. Plus personne n'est là pour rappeler les valeurs fondatrices de l'entreprise lorsque des décisions ou des virages importants doivent être pris »*. Sans perdre de vue que la finalité public/ privé n'est pas la même, le transfert se fait aisément. Cette réflexion pourrait aider le futur élu à ne pas avoir uniquement les yeux rivés sur la prochaine élection. La dignité autorise la longévité des pouvoirs !

Il appartient aux politiques de prendre des décisions efficaces et performantes sur le long terme afin de sortir de l'urgence pour répondre à l'ici et maintenant et *« remettre de l'ordre dans les relations entre le présent, le passé et le futur afin de pouvoir évoluer dans de bonnes directions. Traçabilité pour l'avenir, un avenir à visage humain »*. Le projet politique, véritable pacte social conclut avec le citoyen, garant d'un avenir commun, matérialise cette approche. Ses orientations impulsent des énergies dans la sphère publique. De son côté, le dirigeant territorial, partenaire de l'élu, développe une vision du territoire traduisant les orientations politiques. Metteur en scène de l'ordre politique, il co-construit cette vision, en porte les valeurs et les actions en réfléchissant avec l'encadrement à la mise en œuvre d'un projet d'administration décliné ensuite en projet de direction puis de service. De ce fait, les managers territoriaux deviennent un des maillons essentiels de ces changements en adoptant une attitude proactive et en instillant une nouvelle culture managériale. Ils portent les dynamiques susceptibles d'engager les transformations nécessaires à leur environnement. Un des défis majeurs est de parvenir à ajuster, à partir de la vision, leurs missions, leurs objectifs et leur mode de fonctionnement pour offrir un service public efficace, proche des usagers et accroître la motivation des agents. Pour donner vie à leurs missions, les responsables territoriaux se doivent de communiquer efficacement, de négocier au quotidien en maintenant un esprit d'équipe, en développant leur capacité à fédérer afin d'assurer l'efficacité collective et en optimisant les moyens à leurs dispositions autour du sens et d'une vision partagée. C'est l'avènement du leadership centré sur la bienveillance, l'efficience, l'intelligence et la performance collective.

Vision, missions, valeurs, postures et compétences managériales sont à inventer pour donner une chance à la transformation publique. Imaginer, concevoir, tester, déployer des modes d'intervention et de travail collaboratif pour les agents publics, voilà quelques clefs de ce qui permettra certainement de mieux vivre, ensemble, dans cet environnement incertain. Quels rôles joueront les politiques dans ce monde disruptif ? Comment, dans ce contexte unique, rétablir le lien distendu entre citoyens et politiques, révélé par la crise des gilets jaunes ? Comment rendre attractif et compréhensible par tous le programme et la mise en œuvre du projet politique ? Une seule certitude : à l'aune de la crise sanitaire et des impératifs écologiques, rappelés de façon pressante lors des dernières élections municipales, les chemins à emprunter pour accompagner la reprise de la France et de ses territoires porteront très fortement une empreinte verte. L'avenir commence aujourd'hui...

À Strasbourg, le 23 août 2020

6. Jean Grimaldi d'Esdra, Diriger pour durer, Management, mars 2018

7. SEDJAR Ali (sous la direction de), Administration, gouvernance et décision publique, L'Harmattan, 2004, avant propos.

## Partie 1

# **De la coconstruction du projet politique centré sur un projet de territoire**





L'évolution de l'environnement des collectivités territoriales au travers des crises sanitaires et réformes institutionnelles et fiscales oblige les élus à penser autrement l'action publique en instaurant une nouvelle gouvernance. Les collectivités territoriales françaises doivent désormais faire face aux fortes contraintes qui pèsent sur les finances publiques. Ce changement permanent génère des contraintes et des mutations nécessaires. Une crise du sens, une recherche de qualité de vie au travail, un besoin de reconnaissance agissent comme des révélateurs et catalyseurs du lien entre performance et investissement dans le capital humain. Dans ce contexte mouvant, l'échelon local est devenu un lieu d'exercice de pouvoir accru et un lieu d'expérimentation de la démocratie locale. Il appartient aux acteurs politiques de prendre des décisions efficaces et performantes sur le long terme afin de pouvoir évoluer dans de bonnes directions.

Bouleversés par la mondialisation ultralibérale des échanges mal régulée et incarnée par la destruction massive des emplois industriels<sup>8</sup>, les territoires ont souffert durant plusieurs décennies des coûts cachés de cette mutation avec la montée du chômage de masse, de la précarité, de la pauvreté et de l'exode rural. Se projeter dans le futur pour les citoyens et surtout pour les élus est une véritable gageure. Alors, subir ou créer l'avenir ? Comment changer ses filtres mentaux, ses paradigmes, afin de sortir de la désespérance, repenser le territoire différemment et enrayer la crise de confiance et la montée inexorable de l'abstentionnisme lors des votes démocratiques<sup>9</sup> ?

## Chapitre I

# Projet politique et prospective

*« Si l'on veut se placer dans une approche prospective sans oublier les apports du passé, si l'on veut donner à l'action publique toute la dignité et l'ampleur qu'elle mérite dans une approche modernisée et ouverte sur ses parties prenantes, alors il convient de promouvoir et d'encourager une nouvelle posture du responsable dans la sphère publique. Dans ce contexte, la figure souhaitable du dirigeant public et de son équipe de gouvernance pourrait être alors celle d'un véritable dirigeant porteur de sens... »<sup>10</sup>*

## A - La prospective territoriale

Les premiers embryons de la vision trouvent leur racine dans la prospective, l'étude des avenir possibles, créée par Gaston Berger<sup>11</sup> à la fin des années 1950. Le terme réunit à la fois la prospection (l'exploration de domaines nouveaux) et la perspective (notions de point de vue et de futur). En France, en 2001, Jean-Louis Guigou, alors délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (Datar), lance « *Territoires 2020* » dans lequel dix enjeux politiques ont été identifiés et ont fait l'objet de groupes de travail. Longtemps chasse gardée de la DATAR, le ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable a développé, depuis 2006, un programme de prospective. L'ancien président de La Poste, Jean-Paul Bailly, pilota le groupe en charge de la réflexion sur « *Comment réintroduire le long terme dans la réflexion politique ?* » afin d'insuffler un nouveau mode de gouvernance dans l'action publique et de pallier les carences de débats publics et le déficit de prise de décision. En 2012, la direction générale de la Modernisation de l'État invitait les étudiants à phosphorer sur son « *Challenge Administration 2020* » en imaginant à quoi ressemblera l'administration de demain.

8. Le secteur industriel est passé d'environ 5 millions de salariés à 2,6 millions entre 1975 et 2017.

9. 51,36 % lors des dernières législatives de 2017, <http://www.intérieur.gouv.fr>.

10. Anne Bartoli, professeure des universités à l'Institut supérieur du management, université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines.

11. Gaston Berger (1896-1960), philosophe et haut fonctionnaire français, *De la prospective, Textes fondamentaux de la prospective française 1955-1966 : seize textes réunis par Philippe Durance*, L'Harmattan, Paris, 2007.

La prospective territoriale prend son essor au travers des Agenda 21 (sommet de Rio en 1992) et les projets de territoires pour la contractualisation entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les départements ou régions. Démarche indépendante, menée de manière transdisciplinaire et collective, la prospective, dans la réflexion politique, consiste à préparer l'avenir en s'appuyant à la fois sur des travaux d'experts et sur les idées des forces vives du territoire, en déterminant l'éventail des futurs possibles et en les inscrivant dans la temporalité. La prospective se fait donc sur plusieurs horizons, selon que l'on est entreprise, administration ou État (prospective du présent sur deux à cinq ans, prospective du devenir sur cinq à dix ans, prospective proche de la futurologie sur plus de vingt-cinq ans). Elle donne un cap.

Dans la sphère politique, « *il ne s'agit pas d'avoir les meilleures idées, il convient de savoir les mettre en œuvre, c'est-à-dire de penser le temps de la transition entre l'état présent, critiqué ou déploré, et l'état futur meilleur et souhaité. La pensée primordiale concerne la transition entre les deux états* »<sup>12</sup>. Les organisations publiques et leurs services ont pour responsabilité d'assurer, pour la part qui leur incombe, la fourniture de données prospectives pour mieux définir cet état futur, la recherche de cette meilleure transition et la satisfaction des bénéficiaires dans la mise en action.

Si l'on en croit Hugues de Jouvenel<sup>13</sup>, la prospective reposerait sur trois postulats : l'avenir est domaine de liberté, l'avenir est domaine de pouvoir, l'avenir est domaine de volonté ! Voilà un triptyque porteur de sens pour la création de la vision des politiques.

## B - Le retour du Haut-Commissariat au Plan ?

« *Les pays qui réfléchissent à leur avenir sont en avance sur les autres. Une nation a le droit de savoir où elle va [...]. J'ai vu avec beaucoup de tristesse le Plan perdre pratiquement jusqu'à toute réalité au cours des dernières années. [...] La planification fait partie des instruments principaux de la réussite de la France d'ici à la fin du siècle*<sup>14</sup> ».

C'est en ces termes que le président Mitterrand évoque, au début de son second septennat, en Conseil des ministres, le rôle stratégique du Commissariat au Plan. Un État ou un territoire ne peut prospérer et imaginer son futur sans une vision clairement définie, sans retrouver les voies de l'anticipation. L'idée n'est pas récente !

Créé dans une situation d'extrême urgence économique, sociale et politique, né de la volonté du général de Gaulle et fondé par Jean Monnet le 3 janvier 1946, le Commissariat Général du Plan (CGP) était qualifié par ce dernier « *d'ardente obligation* » ! Il avait pour mission principale de définir et coordonner les grandes priorités pour redresser et moderniser rapidement le pays autour de cinq branches jugées essentielles : charbon, électricité, sidérurgie, ciment et transports. Les rapports précisaient non seulement les buts à atteindre pour chacune d'elles mais aussi les moyens à déployer. Chaque secteur représenté par une Commission de modernisation, regroupant syndicats, chefs d'entreprise, experts et hauts-fonctionnaires de l'administration, s'est vu assigné des objectifs clairs dont des objectifs chiffrés. Le Plan n'avait aucune valeur contraignante, seulement incitative.

Chargée de définir la planification de la France, placée sous la tutelle directe du Premier ministre, l'institution a fortement contribué à la reconstruction d'après-guerre et au développement économique du pays par le biais de ses plans quinquennaux. Pas moins de onze plans se sont succédé jusqu'en 1993, année qui marque le déclin de cette identité forte. L'ancien Commissaire Général du Plan, Pierre Massé<sup>15</sup>, s'insurge et fait remarquer que « *supprimer le Plan au nom d'un libéralisme impulsif serait priver le pouvoir d'une de ses armes contre la dictature de l'instant* ». Mais, malgré les nombreuses oppositions, 2006 sonne le glas du Commissariat au Plan sur ordre de Dominique de Villepin, alors Premier ministre. Le 6 mars 2006, le Plan cesse d'être un organe de planification et se transforme en Centre d'Analyse Stratégique. Ce dernier est à son tour remplacé en 2013, par le commissariat général à la Stratégie et la Prospective, plus communément appelé France Stratégie<sup>16</sup>. L'ouverture économique comme la construction européenne ont rendu de plus en plus difficile l'exercice prévisionnel.

12. Alain Etchegoyen, dernier commissaire général au Plan. Avant-propos du rapport d'Aurélien Colson, chef du groupe de projet Ariane, *La conduite du changement au sein du secteur public*, Édition Cahiers du Plan, Commissariat général du plan, 2005.

13. Hugues de Jouvenel, « La démarche prospective, un bref guide méthodologique », *Futuribles*, n° 247, novembre 1999.

14. Attali Jacques, *Verbatim, Chronique des années 1988-1991*, Tome 3, Fayard, 1995

15. Massé Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, Préface de Jacques Delors, Hermann, 1991. Première édition Collection Idées (n° 78), Gallimard, 1965. *Compte tenu de l'actualité, l'ouvrage vient d'être réédité.*

16. Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective [archive], *JORF* n° 95 du 23 avril 2013, p. 7074, texte n° 1, NOR PRMX1305855D, sur [Légifrance](#).

Comment penser le développement d'un pays de manière isolé dans un environnement de plus en plus mondialisé ? « *Modernisation ou décadence* », disait Jean Monnet. Comment imaginer l'avenir d'un pays ou d'un territoire dans un temps long sans se soucier de la prochaine élection ? En 2017, François Bayrou, dans son livre *Résolution française*<sup>17</sup>, militait déjà pour « *la création d'une institution de prestige, indépendante du gouvernement et du Parlement, mais rapportant aux deux chambres (...) et qui serait rattachée au président de la République, libérée des contraintes gouvernementales et de l'immédiateté. La perspective relève de la fonction présidentielle* ».

En pleine épidémie de coronavirus, le 13 avril dernier, le président Macron, invitant les Français à penser le monde d'après, disait vouloir « *bâtir une stratégie où nous retrouverons le temps long* » - idée chère au locataire de l'Élysée qui s'est posé comme le maître des horloges - et « *la possibilité de la planifier* ». Ainsi renaît l'idée d'une institution qui orienterait l'exécutif dans la planification économique du pays. Cette administration pourrait être fort utile au Premier ministre Jean Castex au moment où s'engagent des réformes d'ampleur pour répondre aux enjeux posés par la crise sanitaire, les impératifs écologiques et la relance de l'économie française, ébranlée par la pandémie de Covid-19. Selon Hippolyte d'Albis, « *le rôle de chef d'orchestre du Premier ministre est crucial et doit dépasser le seul rôle d'arbitre. Trois compétences, qui lui sont naturellement dévolues, doivent être renforcées. La première est la stratégie, et non le « conseil en stratégie », qui doit être définie et annoncée clairement. Ceci doit être porté par une administration qui assume ses priorités au-delà des arbitrages budgétaires entre les ministères. La deuxième est le travail interministériel, qui doit être systématisé et suivi par une administration pérenne. La troisième est la programmation budgétaire pluriannuelle. Les engagements financiers sur plusieurs années sont nécessaires pour déployer une politique ambitieuse et lisible et il n'y a pas de raison de déléguer cette politique au Budget*<sup>18</sup> ».

Le Premier ministre l'a bien compris en annonçant le 8 juillet dernier que « *la France a aujourd'hui besoin d'un Haut-commissariat au Plan, pour rééclairer l'action publique d'une vision de long terme* ». Empruntant le même chemin que le chef du gouvernement, le ministre de l'Économie, Bruno Lemaire a comparé le Haut-Commissariat au Plan à une boussole, dont le but serait de décider, sur le très long terme, « *des bons choix économiques et industriels pour la France car la relance et la prospective sont deux tâches complémentaires* ».

À quoi ressemblera la France de 2050 ? La mondialisation, la souveraineté industrielle, le réchauffement climatique, les déplacements de population, la démographie, la sécurité et les risques alimentaires ou encore à la cohésion des territoires seront autant de domaines sur lesquels devrait se pencher dans un avenir proche le futur Haut-Commissariat au Plan. Ainsi pourra se faire la réconciliation avec l'idée chère au général de Gaulle qui déclarait qu'« *avec le plan, on sait où l'on va. Faute de plan c'est l'anarchie !* ».

## C - La puissance proactive et dynamique d'un projet de territoire

Pour l'ethno-sociologue Marcel Mauss, le territoire serait comme « *un fait social total* » à la fois géographique, économique et culturel. Il convient d'aller plus loin et d'y adjoindre la dimension temporelle car la posture des politiques, qu'elle soit fataliste, inexorable et passésiste évoquant la communauté de destin, ou innovatrice, porteuse de projets et d'espoir, centrée sur la communauté de desseins, aura nécessairement des impacts sur le territoire. Dans la première approche, les individus (y compris les politiques) ont abdiqué puisqu'ils n'ont plus de buts, tandis que dans la seconde, ils se donnent une finalité en adoptant une attitude définitivement proactive et volontariste. C'est précisément la fonction d'un projet politique, d'un projet de territoire consistant à restaurer dans un collectif la capacité à rêver. Paradoxalement, le rêve permettrait de faire le lien entre le passé et le futur.

Les peuples premiers d'Australie, les Aborigènes, invoquaient le Temps du rêve incarné par le chemin de cantilène, « *une ligne-esprit, une ligne-temps. C'est une ligne de maintenant-et-hier* »<sup>19</sup>. Nomades, les Aborigènes traversaient selon les saisons le continent australien d'un bout à l'autre, pour venir s'installer à divers endroits stratégiques qui n'avaient pas changé depuis des millénaires. Comment faisaient-ils pour se repérer à travers le désert, connaître au fil des générations le même chemin, s'en souvenir à la perfection d'un siècle, voire d'un millénaire à l'autre ? Grâce aux chants sacrés, les Aborigènes, en marchant, chantaient le paysage. Là un rocher en forme de kangourou, là un lac, là une rivière... Grâce à ce chant qui se transmettait de génération en génération et s'apprenait par cœur avec les mythes du Temps du rêve inhérents à chaque tribu, ils arrivaient à se repérer parfaitement sur des milliers de kilomètres et savaient sur leur chemin où trouver à boire et à manger. Leur chant était en fait une carte orale

17. François Bayrou, *Résolution française*, Editions de l'Observatoire, 2017

18. [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr), Un Haut Commissariat au plan, pour quoi faire ?, Hippolyte d'Albis (professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre du Cercle des économistes) 22 juillet 2020

19. Temps du rêve, chemin de cantilène ou Jukurpa, mythe cosmogonique variant selon les tribus. Les peintures racontent les origines du clan et représentent leurs animaux totems. Voir Barbara Wood, *Australian Lady*, Presses de la cité, 1991.