

# Actes



## COMMENT MANAGER DES TERRITOIRES SANS FRONTIÈRE ?



Universités d'été de l'ADGCF  
des 7 et 8 juillet 2016  
au Grand Bornand

---

EN PARTENARIAT AVEC

---



**AUVERGNE – Rhône-Alpes**

# édito

**« Comment Manager des territoires sans frontière ? »** : c'est la thématique retenue pour la 9<sup>e</sup> édition des Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité. Pourquoi ce choix ? Le territoire incarne traditionnellement, juridiquement, démocratiquement le registre spatial et historique du gouvernement. Et pourtant, il n'apparaît pas toujours comme le réceptacle le plus cohérent de la gouvernance des politiques publiques.

D'un côté, au travers des dernières lois, l'État vise à mettre en place un système où les territoires s'élargissent : macros régions, intercommunalités XXL, communes nouvelles en sont l'expression la plus voyante mais tout cela repose sur un principe immuable... qui se nomme « périmètre... pertinent ».

De l'autre côté, la mise en œuvre des lois montre combien le partage de la compétence développement économique est complexe, comment s'affrontent communes et intercommunalités sur la compétence tourisme, comment l'organisation de la mobilité s'avère difficile entre les différentes autorités organisatrices...

Force est de constater qu'aujourd'hui la mise en œuvre des politiques publiques n'est plus une question de périmètre institutionnel ! Bref, comment appréhender la dilatation des territoires vécus, comment sortir du mode de fonctionnement des circonscriptions politiques héritées et produire un modèle de gouvernance qui permette, par son efficacité, d'optimiser l'action publique locale dans un contexte budgétaire contraint ? Comment accompagner nos équipes et partager un sens de l'action publique locale dans ce contexte incertain ? C'est cette délicate équation que nous avons tenté ensemble, lors de ses 9<sup>es</sup> Universités d'été, de résoudre en promouvant l'agilité managériale, l'évolution du service public local et l'adaptation de nos métiers.

**Pascal FORTOUL**

Président

**Frédéric PIN**

Vice-président en charge  
des Universités d'été



# sommaire

## **jeudi 7 juillet matin ..... 6**

La question de la décision .....	8
Impressions Grand Bornand .....	18
Fusion des administrations territoriales : pourquoi, comment, quels enjeux ? .....	26

## **jeudi 7 juillet après-midi ..... 30**

Les ateliers d'intelligence collective .....	p. 32
--	-------

## **vendredi 8 juillet matin ..... 36**

Régionalisation : un processus inachevé ? .....	38
Le dialogue Régions-territoires en Europe : quelle diversité institutionnelle ? .....	42
Quelle feuille de route pour l'après-réforme ? .....	48
Impressions Grand Bornand .....	52

## **les publications 2016 ..... 63 de l'ADGCF**



jeudi  
7  
juillet

**matin**



# La question de la décision

Entretien liminaire avec Andreu SOLÉ  
Sociologue, économiste, professeur émérite HEC Paris

**> Pour commencer, nous voudrions vous demander : pourquoi avez-vous décidé de travailler sur la décision ?**

## RÉPONSE D'ANDREU SOLÉ

Professeur à HEC, je remarquais (et cela n'a pas changé) que les formations destinées aux cadres et aux dirigeants d'entreprise se concentrent sur des outils d'analyse, des modèles, etc. On baigne dans une atmosphère technique et une confusion : on confond analyse et décision. On apprend à analyser toujours plus, avec toujours plus d'outils de plus en plus sophistiqués. Or, décider, ce n'est pas analyser.

Mes travaux m'ont amené à opposer à cette approche technique et à cette confusion conceptuelle un postulat à caractère philosophique : décider, c'est exercer sa liberté. Décider, n'est-ce pas - toujours - opter pour un chemin alors que d'autres sont possibles ? Cette approche m'amène à reformuler nos interrogations habituelles, par exemple à transformer « Quelle décision a-t-il prise ? » en : « Qu'a-t-il fait de sa liberté à ce moment-là ? »

La question de la liberté, je n'ai pas besoin de le rappeler, est un débat philosophique sans fin ! Cependant, il s'agit bien, grâce à ce débat, d'éclairer notre vie quotidienne, que ce soit dans les entreprises, la société, dans notre famille ou ailleurs. J'ajoute que je crois d'autant plus nécessaire d'aborder la décision comme manifestation et exercice de la liberté que le réflexe aujourd'hui me semble être de nier fondamentalement notre liberté.



## > Ce point de vue n'est-il pas paradoxal ? On parle beaucoup de décision et de liberté.

C'est vrai, nous chérissons le mot liberté, il orne les frontons de nos mairies. Cela dit, écoutons attentivement la manière dont nos dirigeants politiques et économiques nous parlent, écoutons-nous nous-mêmes. Il est beaucoup question de « risques », de « contraintes », de « réalité économique », de « complexité », d'« incertitude », de « mondialisation » et de « nécessité de s'adapter ». Que signifie ce langage dans lequel nous baignons ? La réponse me paraît résider, dans une large mesure, dans une expression apparemment anodine : « marge de liberté ». Marge de liberté, cela ne veut-il pas dire liberté marginale, liberté à la marge ? Penser nos vies en termes de « marge de liberté », expliquer que la France doit se « dégager des marges de manœuvre », n'est-ce pas une manière - honteuse - de nous convaincre que nous ne sommes pas libres ou si peu ?



Plus que jamais, on nous dit - nous nous disons - qu'il faut être réaliste, que nous devons nous adapter à la réalité. Être réaliste, qu'est-ce que cela signifie et implique ? Le réalisme, c'est la position philosophique qui suppose et justifie l'acceptation de la réalité. Être réaliste, c'est désirer s'adapter à la réalité car on la tient pour une contrainte absolue. Bref, notre réflexe est de décider que nous ne sommes pas libres. Cette décision nous ne la vivons pas, le plus souvent, comme une décision. Nous, nous disons que c'est du réalisme.

## > Voulez-vous dire qu'il s'agit de refuser d'être réaliste ?

Je tente de faire comprendre que le réalisme et donc la volonté de s'adapter à la réalité (volonté qui nous paraît si nécessaire et si naturelle) est une décision philosophique majeure.

Je suis conscient que cette critique du réalisme peut surprendre, voire choquer. Ne pas être réaliste, n'est-ce pas être fou ? Si l'on oppose folie à réalité, il faut convenir que les hommes sont des animaux fous. Si les humains étaient réalistes - si ce qui les distingue, c'est leur capacité d'adaptation -, nous vivrions encore dans des grottes, nous ne volerions pas dans les airs, nous n'explorerions pas d'autres planètes. L'histoire humaine dément totalement la croyance selon laquelle les humains s'adaptent à la réalité (à l'environnement, au contexte, à l'existant). L'histoire humaine est une succession de créations et de disparitions de mondes extrêmement différents : naquirent puis disparurent les mondes





premiers, le monde grec, le monde romain, le monde aztèque, le monde soviétique, etc. Ensemble singulier de croyances, de pratiques, d'institutions, de rêves et de peurs, chaque monde est une manifestation de la liberté humaine - que j'appelle « imagination créatrice de monde ». L'Homme est un animal « ouvert », les humains ne sont pas prisonniers d'un monde, de certaines croyances, d'un certain type d'organisation économique et politique, d'un certain rapport au temps ou encore à l'au-delà. Ce qui caractérise l'Homme, c'est ce que j'appelle sa « capacité créatrice de monde ». Je résume la théorie anthropologique que j'ai bâtie en disant que nous sommes des « créateurs de monde ». Les humains ne s'adaptent pas à la réalité, mais au monde qu'ils se sont construit.

Par exemple, aujourd'hui, il est beaucoup question de « réalité économique », de « lois économiques » que l'on vit comme des contraintes auxquelles il ne nous reste plus qu'à nous adapter. Mais, il n'existe pas de « réalité économique », de « loi économique » rigoureusement parlant. Nous avons affaire à des règles - à des conventions propres à notre monde. Les prétendues « lois économiques » sont de même nature que la « loi du hors-jeu » au football : c'est une règle, une convention qui se transforme en contrainte dès lors que nous l'acceptons.

Être réaliste, c'est décider d'accepter les conventions propres à notre monde, c'est décider de transformer des règles historiques contingentes en contraintes absolues et donc de s'y soumettre. Cette décision est fondamentale car elle tient et perpétue ce monde.

## > Mais, qu'est-ce que décider précisément, selon vous ?

J'ai commencé par indiquer que décider ce n'est pas analyser, j'ai posé l'argument philosophique que : décider c'est exercer sa liberté. Comment exerçons-nous notre liberté ?

Considérons, par exemple, les attentats du 11 septembre 2001. Le rapport de la commission d'enquête américaine révèle que les services de renseignement (FBI, CIA) disposaient de l'information qui permettait d'intervenir afin de prévenir l'action des terroristes. Comment se fait-il qu'ils n'aient rien vu venir ? La minutieuse enquête qui a été menée conclut : « nous n'avons pas manqué d'informations, nous avons manqué d'imagination ». Les spécialistes du renseignement n'ont pas imaginé un seul instant qu'un tel attentat pouvait être perpétré.

J'utilise une image qui appelle une attitude de modestie de la part du chercheur : les humains sont des boîtes noires - une manière de dire qu'ils ne sont pas explicables, donc prévisibles et contrôlables. S'ils ne sont pas explicables et prévisibles, c'est parce qu'ils sont libres (cela même quand ils se sentent totalement contraints). Notre boîte noire personnelle ou collective est notre imagination - l'« imagination créatrice de monde » que j'ai évoquée (une imagination infinie, incontrôlable). Décider, c'est imaginer ; la décision est essentiellement un acte d'imagination. Ce postulat anthropologique est résumé par une belle et sobre phrase de Paul Valéry : « *Nous sommes des êtres imagineurs* ».

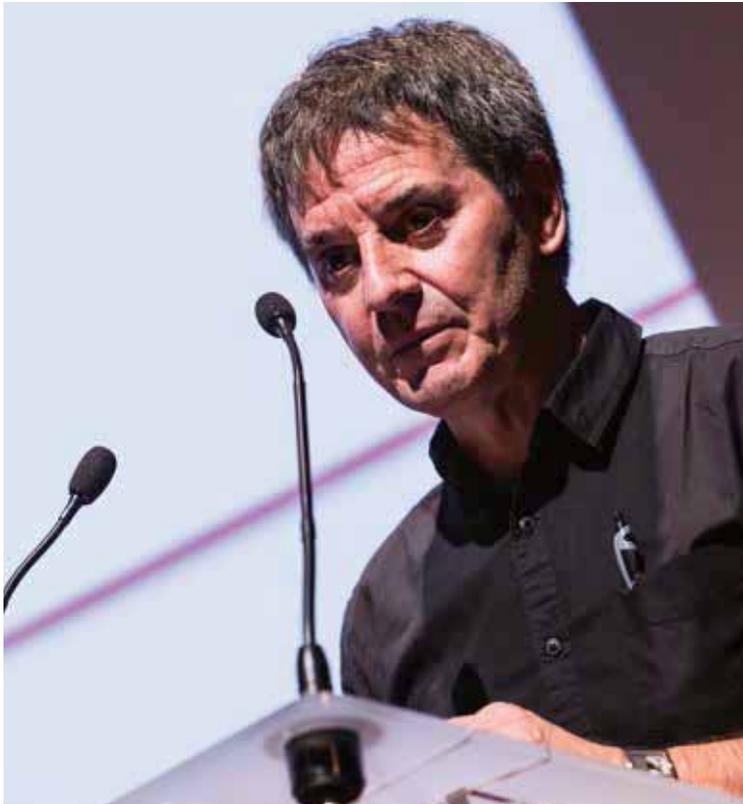


## > Notre boîte noire, cette imagination qui, si je comprends bien, oriente nos décisions, c'est quoi ?

L'imagination dont je parle est une imagination non-consciente, souterraine, permanente, dont nous sommes tous dotés car inhérente à l'animal-homme. Comment « travaille » la boîte noire, notre invisible imagination donc ? Mon hypothèse est la suivante : avant de réfléchir et d'analyser la situation, sans nous en rendre compte, nous nous créons des possibles et des impossibles. Les spécialistes américains du renseignement n'ont pas lu les rapports qui leur parvenaient avec leurs yeux ; ils les ont lus avec leurs boîtes noires, avec en particulier un impossible dont ils n'étaient pas conscients : un tel attentat est impossible. L'essentiel dans leur processus de décision fut leur point aveugle : leur inimaginable. Autre illustration, le premier tour des dernières élections présidentielles françaises : le vote ou l'abstention de bien des Français ne furent-ils pas dictés également par un impossible - impossible que tout



ne se joue pas au second tour entre Chirac et Jospin ? Un possible, c'est ce qui - pour moi, pour nous - est imaginable, envisageable, concevable ; c'est un événement qui peut se produire. Un impossible, c'est ce qui - pour moi, pour nous - est inimaginable, exclu ; c'est un événement qui ne peut pas se produire. Fruit de notre imagination (et des limites de celle-ci), nos possibles et impossibles sont nos évidences, nos pré-supposés, c'est-à-dire ce que nous n'interrogeons pas. En Coupe de France de football, une « petite » équipe augmente ses chances de gagner contre le favori si elle entre sur le terrain portée par un possible qui s'oppose radicalement à toute analyse de la situation : possible de battre les « gros ». Les décisions essentielles des humains sont les possibles et impossibles qu'ils se créent, telle est l'idée de base de la théorie que je propose.





**> Vous soutenez que nous ne sommes pas conscients de nos décisions essentielles. N'est-ce pas contradictoire avec votre postulat de la liberté ?**

Vous avez raison de souligner le caractère apparemment contradictoire de cette théorie de l'humain.

Notre boîte noire est notre vision du monde. Nos possibles et impossibles constituent et construisent notre monde, personnel et collectif (famille, école, entreprise, nation, civilisation, etc.). Comme en témoigne, par exemple, l'attitude des spécialistes américains du renseignement, nous réfléchissons à un problème, nous analysons une situation, nous observons ce qui se passe, nous regardons les autres de l'intérieur de notre monde. J'utilise une seconde image : notre monde est notre aquarium, c'est le bocal à l'intérieur duquel nous faisons des tours et des bulles. Notre aquarium est notre prison. Pour le meilleur et le pire, nous sommes prisonniers de notre monde, c'est-à-dire de nous-mêmes finalement : sans nous en rendre compte, nous réfléchissons et analysons à l'intérieur de nos possibles et impossibles. D'où, la nécessité de la question : quels sont mes - quels sont nos - possibles et impossibles ? Augmenter la conscience de son monde, de son aquarium c'est augmenter sa liberté. Surtout, c'est ce que nous apprennent l'histoire humaine et nos vies, les humains ne sont jamais prisonniers de leur aquarium ; ils sont toujours en mesure de se créer d'autres possibles et impossibles, de reconstruire leur monde. C'est cette capacité à créer et recréer du monde personnel et collectif que j'explore plus particulièrement. Ma thèse est que les humains sont prisonniers et libres, donc libres finalement.



**> Vous avez bâti une théorie de l'humain, une anthropologie.  
En quoi celle-ci concerne-t-elle la formation des cadres  
et dirigeants d'entreprise ?**

J'ai l'habitude de dire que je n'étudie pas les chimpanzés, les gorilles ou les bonobos, que « mes grands singes à moi » sont les dirigeants d'entreprise, ce qui est cohérent dans une école de gestion. Il se trouve que j'étudie ces dirigeants selon l'approche théorique que je viens d'exposer à gros traits.<sup>1</sup>

Partant de l'idée que diriger, c'est décider, je m'intéresse aux décisions essentielles de PDG de multinationales, de patrons de PME voire de micro-entreprises. J'essaie de montrer comment le dirigeant dirige l'entreprise avec sa boîte noire personnelle, c'est-à-dire avec ses possibles et impossibles personnels. Par exemple, il est convaincu (parfois contre les études qui lui sont remises) qu'il est possible que le produit marche dans un autre pays, qu'il est impossible que le marché de demain ne soit pas l'Inde, etc. Cette approche permet de comprendre notamment que la stratégie de l'entreprise change dès que le dirigeant change : le nouveau arrive avec une autre boîte noire, avec d'autres possibles et impossibles (financiers, commerciaux, organisationnels, sociaux, éthiques, esthétiques, etc.).

Ces enquêtes s'opposent aux explications habituelles de la stratégie de l'entreprise par le marché et la concurrence et aux discours qui fascinent sur les patrons stratèges, les dirigeants visionnaires et charismatiques. Je me consacre d'autant plus à l'étude de « mes grands singes » que je mène cette recherche dans le cadre de l'hypothèse (que je ne suis pas le seul à défendre) selon laquelle les dirigeants d'entreprise dirigent bien davantage que les entreprises : ils dirigent notre monde, nos vies.

L'entreprise n'est-elle pas aujourd'hui l'organisation fondamentale, notre monde n'est-il pas organisé par et pour l'entreprise ? Étudier les décisions des dirigeants d'entreprise, c'est explorer le processus de construction de notre monde.



1. Voir l'article « Comment les dirigeants décident-ils ? » A. SOLÉ, dans l'ouvrage collectif « L'art du management 3 », Dunod, 2005, pp. 275-282.

## > Vous êtes chercheur et enseignant.

### Peut-on enseigner la décision, peut-on apprendre à décider ?



Non, évidemment puisque vivre c'est décider. Dans les formations au management (mot que j'utilise le moins possible étant donné les ambiguïtés et le snobisme qui lui sont associés), on apprend à justifier ses décisions. Ce sont des rhétoriques sophistiquées de justification que l'on enseigne. Cela est préoccupant car l'on stimule et développe une drôle d'ingéniosité, celle consistant à trouver de « bonnes raisons » à n'importe laquelle de ses décisions, y compris les pires.

## > Que préconisez-vous ?



Je peux évoquer ce que, modestement, je tente dans mes enseignements. Étroitement liée à mes travaux de recherche, ma démarche pédagogique est animée, je crois, par un double rêve. Je rêve de contribuer à la formation, non de managers stratèges ou de leaders visionnaires et charismatiques, mais de « responsables » (d'entreprise, d'usine, de service, de filiale, d'agence, de projet, etc.). J'essaie de montrer, ce n'est pas facile, qu'expliquer que la décision est dictée par la « réalité économique » (le marché en particulier), imposée par la concurrence ou la mondialisation, ce n'est pas honnête intellectuellement. Être responsable, c'est commencer par reconnaître et assumer l'exercice de sa liberté - donc les possibles et impossibles que l'on se construit. Telle est la conviction qui m'anime dans une salle de cours. En outre, j'essaie d'élargir ma pédagogie à la dimension historique et anthropologique de ces débats. On l'aura compris, mon rêve est également de faire ressentir l'urgence de la question : quel monde construisons-nous avec nos décisions, quel monde voulons-nous ? Bien entendu, cette interrogation n'a de sens que si l'on accepte le postulat philosophique de la liberté.

**Propos recueillis  
par Thierry GROUSSIN**

« Décider c'est exercer sa liberté »

Andreu SOLÉ

Publié dans Les Cahiers de Sol

[www.solfrance.org](http://www.solfrance.org)



## IMPRESSIONS GRAND BORNAND



Thomas  
LECOMTE



Virginie  
GARNOIX



Amélie  
FROMENTIN

regards  
croisés  
**de trois élèves  
administrateurs**

# « La question de la décision »

---

## 3 QUESTIONNEMENTS FONDATEURS

*« Diriger une organisation demande de savoir réduire l'incertitude et donc de clarifier et d'optimiser les processus de décision. C'est d'autant plus nécessaire dans des organisations aux frontières mouvantes, avec des gouvernances à réinventer. Une réflexion sur les processus, individuel et collectif, qui conduisent à la décision, est essentielle pour nous aider à mieux répondre à cette exigence ».*

### > Point de départ : « qu'est-ce que vivre ? »... **Vivre, c'est décider.**

Nous décidons constamment, même si nous n'en avons pas toujours conscience. L'auteur propose de passer d'une conception réductrice de la décision, fruit d'un processus conscient, à une conception élargie englobant les décisions relevant de l'inconscient, du réflexe. Or le cerveau s'auto-organise pour réduire les décisions conscientes car cela exige beaucoup d'attention et mobilise trop d'énergie (exemple de la conduite). Trois implications de ce phénomène :

- Une organisation humaine se constitue nécessairement de processus de décisions, à tous les niveaux, permanents et constamment ouverts. Vision erronée des « décideurs » d'un côté, et des « décidés » de l'autre. **« Nous sommes des machines biologiques à décider »** ;
- La plupart des décisions servent **à reproduire l'état du monde** ;
- **« Qui suis-je ? Je suis mes décisions »** : postulat qui s'oppose à une mode de « l'affichage » des valeurs.

### > Comment prend-on nos décisions ?

Étude menée sur un large spectre de décisions, de nature différente : scientifiques, politiques, militaires, sportives, entrepreneuriales à travers des entretiens et une observation au long cours.

Impression ressentie : **« Lost in decision making »** : étonnement de constater que des décisions sont prises sans réflexion voire en contradiction avec les études chiffrées ou conseils éclairés, et se révèlent, pourtant, pertinentes. Exemple d'un dirigeant d'entreprise qui utilisait sans cesse le terme de « stratégie », y compris avec son assistante pour des questions de secrétariat. Au questionnement de l'auteur sur les raisons de l'usage abusif du terme « stratégie », le

dirigeant répond que cela traduit le fait qu'il est encore plus « paumé » que d'habitude. Or il faut bien « montrer à voir » que le dirigeant sait où il va... Alors, qu'est-ce qu'un dirigeant ? « C'est quelqu'un qui est paumé, et, parfois, plus que d'habitude ».

L'approche cognitivo-rationnelle, dominante, implique que nous prenions des décisions dites « rationnelles », basées sur nos connaissances. Mais l'hypothèse de travail défendue est la suivante : les humains décident sur d'autres bases, même si nous avons besoin des connaissances.

Et pour autant, l'auteur refuse de qualifier cette nouvelle approche d'« irrationnelle »... le terme lui-même doit être mis en question. Pour les chercheurs, il y a les théories faibles ou fortes. Il y a une volonté de puiser dans les différentes disciplines – philosophie, histoire, ethnologie mais aussi littérature, cinéma... pour approcher les mécanismes à l'œuvre dans les décisions humaines : « *Je marche pour savoir où je vais* » (Goethe).

À ce stade, l'auteur pose qu'il n'y a jamais eu de patron « stratège » et qu'il n'y en aura jamais. Il s'agit en fait de « faire croire que celui du haut sait où il va ». En ce sens, l'auteur estime que les formations en management « forment à l'illusion de maîtrise ».

### **> Une autre approche de la décision est possible**

Après avoir posé que « vivre, c'est décider » et s'être penché sur le processus faisant naître et exister les décisions humaines, l'auteur développe une proposition pour une approche alternative de la décision, articulée autour de sept hypothèses de travail sous forme de questions, découlant les unes des autres, en « poupées russes ».

## **7 HYPOTHÈSES DE TRAVAIL**

### **> Décider, c'est choisir**

Si décider, c'est choisir, choisir impose d'avoir plusieurs options. Autrement dit, d'être libre. Décider, c'est exercer sa liberté. L'analyse, la justification rationnelle de la décision vient après, dans un second temps. Liberté et décision sont deux termes d'une même idée mais il y a eu dissociation des deux concepts pour faire de la décision un système autonome. Or cette liberté inclut également la contrainte. Vivre, c'est choisir ses contraintes.

## > **Nous ne pouvons pas vivre sans faire des choix, sans contrainte**

Pouvons-nous vivre sans choisir ? sans contraintes ? L'auteur répond négativement. Il partage avec l'auditoire une référence bibliographique, un petit manuel d'écho mondial de Antonio R. Damasio, intitulé « *L'erreur de Descartes – la raison des émotions* ».

## > **Nous ne pouvons pas prendre LA « bonne » décision**

Certaines personnes devant prendre des décisions pensent pouvoir et devoir choisir LA « bonne » décision. Or, c'est une illusion, car nous ne pouvons pas connaître le futur. De plus, on a du mal à admettre qu'une décision crée une nouvelle incertitude. De fait, le dirigeant, dont le rôle est de prendre des décisions, est celui qui crée le plus d'incertitude.

## > **Une personne est une « boîte noire »**

Face à la question « qu'est-ce qu'un homme ? », une image s'impose, celle de la boîte noire. Il faudrait poser le postulat que l'homme est à jamais inexplicable et imprévisible. Et prendre à cet égard un chemin de modestie : les humains sont inexplicables, mais on peut tenter de les comprendre. Il y a une différence d'approche fondamentale entre tenter de comprendre nos décisions (cf sciences humaines / compréhension / intérieur de nous) et tenter de les expliquer (approche des sciences dites « dures » physiques, ... / explication / extérieur à nous).

## > **Les décisions peuvent être catégorisées**

On ne peut pas mettre toutes les décisions « dans le même sac ». L'auteur propose une catégorisation plus large des décisions à l'aide de 3 catégories : les décisions essentielles / importantes / secondaires.

- . Les décisions **essentiels** sont les plus souvent inconscientes. Elles s'imposent à nous, elles sont prises dans la « boîte noire » - elle-même qui est plus forte que les conseils des proches, qui nous conduit à emprunter un chemin difficile...
- . Les décisions **importantes** : elles sont conscientes, réfléchies, pesées.
- . Les décisions **secondaires** ne seront pas abordées, elles ne sont pas l'objet du travail de recherche.



### > Il faut chercher la source des décisions « avant » la conscience

À la question « qu'y a-t-il avant la conscience ? », on répond souvent sur le terrain de Freud, Jung. Mais les travaux de l'auteur l'ont porté davantage vers la philosophie, la littérature et la neurobiologie : Edmund Husserl, Heidegger, Sartre. La faculté essentielle n'est alors plus la raison, mais l'imagination. Il convient de lier de façon essentielle la décision et l'imagination. Voir du côté des poètes, qui nous aident. L'auteur indique n'avoir « pas trouvé mieux que l'aphorisme de Paul Valéry » : « *Nous sommes des êtres imagineurs* ». On en trouve confirmation dans les sciences. Tout s'élabore dans la « boîte noire », les décisions se prennent par « intuition ». On peut parfois « revoir » la scène du « nœud », du moment où l'on a pris la décision essentielle qui nous a fait choisir une voie, plutôt qu'une autre, où l'on a « vrillé », ... Dans cette boîte noire, nous avons une « couche d'imagination non consciente ».

### > Nous nous construisons, dans la boîte noire, sur nos possibles / impossibles / non impossibles

Comment cette boîte noire intervient sur nos décisions ? À travers 3 champs distincts : celui des **possibles** et des **impossibles**, qui sont clairement identifiés. Mais aussi celui des « **non impossibles** », qui peut par définition poser souci. On se crée artificiellement des obligations « je ne peux pas... ne pas... ». Et sans nous en rendre compte, nous nous construisons constamment par rapport et à l'intérieur de cette boîte noire.

Quelques illustrations partant d'événements historiques marquants ou de faits d'ordre privé :

. **L'accession d'Hitler au pouvoir** : selon Henru Pitt Junior dans « *Hitler, janvier 33* », la décision d'Hindenburg de mettre Hitler au pouvoir a été prise pour des raisons politiciennes, alors que le vieux maréchal pensait qu'il n'y avait pas de risque vu la contestation d'Hitler au sein de son propre parti. La décision « essentielle » tenait à d'autres raisons : le Maréchal était obnubilé par la guerre entre les deux droites. Au bout de 3 semaines, il a déclaré « si j'avais imaginé un instant ce dont il était réellement capable, jamais je n'aurais... » : il n'avait pas imaginé que la mise en œuvre de ce projet « fou » était « possible ».

. **L'attaque de Pearl Harbour** : le Marine américain qui n'a pas déclenché l'alerte n'expliquait pas son absence de réaction jusqu'à ce qu'un des inspecteurs lui demande : « vous êtes vous demandé de quelle nationalité étaient les avions que vous voyiez sur les radars ? » et qu'il réponde « non ». Pour que cette question vienne, **il fallait ce dialogue contradictoire entre deux humains, sans rapport de hiérarchie**. Seul ce dialogue a pu faire émerger la raison, l'élément de compréhension de la décision ou de l'absence de décision, de réaction. **On peut donc retrouver une « prise » sur ces décisions prises dans la boîte noire, mais pas de façon « rationnelle ».**

. **Le 11 septembre 2001** : les conclusions de la commission d'enquête sont effarantes : la CIA avait toutes les infos nécessaires. Sur les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été prises en compte et n'ont pas pu permettre d'éviter la survenance de l'attentat, les conclusions sont **affirmatives « nous n'avons pas manqué d'information, nous avons manqué d'imagination »** car dans la « boîte noire » des agents de la CIA, cela était un impossible, un non-imaginable. L'imaginable est donc bien limité.

. **Exemple d'une cheffe d'entreprise** qui décide de ne pas baisser les prix alors qu'il s'agit de la survie de son entreprise familiale, transmise de génération en génération. Mais il lui faut l'expliquer pour que la décision fasse sens car tant que celui qui porte la décision ne la rationalise pas, la décision n'existe pas. Elle a donc donné une explication, après coup : « on sera peut-être mort à la fin de l'année, mais pourquoi se suicider maintenant ? ». Dans sa boîte noire, il y avait un impossible massif pour elle : elle ne pouvait être celle qui mettrait fin à 120 ans de Fonderie familiale. C'est le « nous » qui décide ici, pas le « je ».

## SYNTHÈSE DES ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### > Comment comprendre les décisions des terroristes du Bataclan ?



L'intervenant cite un passage de Camus « *Un homme ne fait pas ça. Un homme, ça s'empêche, sinon...* ». Nous avons du mal à comprendre ce genre d'actes notamment pour deux raisons : c'est par empathie que nous pouvons comprendre. En l'absence d'empathie, cela nous paraît plus difficile, voire inconcevable. Ensuite, il est difficile de comprendre ceux qui n'ont pas peur de la mort.

### > Quid de l'affichage des valeurs, phénomène « à la mode » : est-ce un moyen de poser un cadre pour justifier à l'avance tout type de décision y compris en contradiction manifeste avec lesdites valeurs ?



OUI, et c'est vous qui le dites (*sic*).

### > Quid de l'apprentissage collectif ?



Cf le suicide du pilote de la German Wings : comment se fait-il que le commandant n'ait pas pu revenir dans la cabine ? Cette impossibilité est liée à la décision, prise suite aux attentats du 11 septembre, de défendre le cockpit de cette façon, c'est-à-dire de le protéger contre une agression venant du reste de l'appareil. L'image de l'attaque venant de l'extérieur du cockpit a empêché de penser la menace venant de l'intérieur : c'était un impossible dans la boîte noire des concepteurs et décisionnaires en matière de sécurité.

Étant donné cette observation, comment augmenter la conscience de nos décisions ? En étant dans des rapports non hiérarchiques, dans un dialogue réellement contradictoire, comme mode de relations entre les humains qui, seul, peut faire émerger les « impossibles » et redonner prise sur les décisions, pour tenter de les comprendre, à défaut de les expliquer.

### > Mais alors... peut-on et comment doit-on « manager dans l'incertitude », intitulé des Universités d'été ?



Mais... la certitude n'existe pas, ni aujourd'hui, ni avant. Ici, vous trouverez des « encadrants », des « dirigeants » qui pratiquent déjà ce type de management sans invocation de la « maîtrise » des choses, des événements, sans affichages de certitudes, de stratégies.



Irène  
GAZEL



Emmanuelle  
GIRAUD-HERAUD



Pascal  
GUILLOT



Yves  
MUCKENSTURM

# Fusion des administrations territoriales : pourquoi, comment, quels enjeux ?

Irène GAZEL

Directrice des relations et ressources humaines, Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes

Emmanuelle GIRAUD-HERAUD

DGS, Communauté de communes des Vals de Saintonge

Pascal GUILLOT

Chargé de mission auprès du DGS pour les sujets institutionnels, CA d'Annecy

Yves MUCKENSTURM

Directeur adjoint, EDF collectivités

## SYNTHÈSE DES ÉCHANGES DE LA TABLE RONDE

*« Macro régions, communautés XXL, communes nouvelles... les processus de remodelage des collectivités locales apparaissent comme autant de projets de changement et donc, de management à fort enjeu. Fusionner plusieurs organisations est un processus complexe dans lequel les directions générales doivent faire face au défi de la production de sens, de la réorganisation des services, de la construction d'une nouvelle identité commune dans le cadre d'une gouvernance à construire. Le tout, dans un souci de réaffirmation des valeurs de la fonction publique territoriale. Quelle est la bonne méthode ? Quel enseignement des fusions récentes ? Peut-on s'inspirer du monde entrepreneurial ? »*

Au cours des échanges, il est apparu que le préalable à toute fusion est la **construction d'une culture d'administration**, au-delà des nécessaires « adaptations techniques » (informatique de paie, régime indemnitaire...). Dans les faits, il s'agit d'un travail très opérationnel piloté par la direction générale consistant à **communiquer auprès des agents sur les opportunités**

**créées par la fusion**, en termes d'évolution des métiers ou encore de mobilité. De même, force est de constater que le RIFSEPP est l'occasion d'un changement de culture managériale avec un passage d'un régime indemnitaire de grade à un régime indemnitaire par fonction notamment.

Dans le même temps, il revient à l'administration d'**accompagner le politique dans la définition d'un projet de territoire**. Cette mission s'avère souvent très périlleuse lorsque la superficie de l'agglomération nouvellement créée quintuple (CA d'Annecy) ou encore lorsque la composition du conseil communautaire s'élève à près de 150 élus (CC des Vals de Saintonge). Dans de tels contextes, il s'agit tout d'abord d'**identifier les éléments moteurs de l'exécutif** pour porter le projet afin de les mobiliser au sein de groupes techniques restreints. Dans un second temps, il est nécessaire de **communiquer au maximum sur les transformations internes et les avancées dans la définition du projet politique** auprès des élus, des agents et des usagers.

Dans le cadre des **fusions de Régions**, la problématique principale a cependant été d'assumer une modification de structure qui ne concernerait pas nécessairement l'exécutif en place. Dans ce cadre, il est apparu nécessaire d'avoir une **approche pragmatique et conservatoire** visant à gérer les aspects RH et financiers, ainsi que les sujets d'adaptation en lien avec les évolutions législatives et les transferts de compétences. Le travail sur l'organigramme est généralement effectué en strate (recrutement des DGA par le DGS, des directeurs par les DGA et des chefs de service par les directeurs), tandis qu'en parallèle est mis en place un accompagnement des personnes qui ne seraient pas nommées.

D'une manière générale et à l'image des phases de transformation dans le secteur privé **illustrées par Yves Muckensturm**, il y a une **impérieuse nécessité de communiquer sur les progrès et les avancées**. Il faut essayer de dire en avance ce que l'on va faire et de faire ce que l'on a dit. Il s'agit d'instaurer une dynamique collective pour emmener tout le monde, engranger de la confiance et diminuer l'inquiétude.



11H00 > 12H15

## Fusion des administrations territoriales : pourquoi, comment, quels enjeux ?

**Animation** : Philippe POTTIÉE-SPERRY, journaliste.

**Intervenants** : Irène GAZEL, Directrice des Relations et Ressources Humaines, Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes - Emmanuelle GIRAUD-HERAUD, DGS, CC des Vals de Saintonge - Pascal GUILLOT, Chargé de mission auprès du DG pour les sujets institutionnels, CA d'Annecy - Yves MUCKENSTURM, Directeur adjoint, EDF Collectivités.

Live tweet : #GrandBo2016@l\_ADGCF





jeudi  
7  
juillet

**après-midi**



# Les ateliers d'intelligence collective

L'ADN des Universités d'été de l'ADGCF est aussi de savoir prendre des risques, de tenter d'innover et surtout de mettre en œuvre une force et un engagement collectif.

Grâce à un partenariat avec la direction de l'ingénierie et du service appui aux dispositifs et parcours du CNFPT, l'ADGCF s'est lancée dans un nouveau pari d'animation : impulser nous-mêmes un temps de partage et d'intelligence collective centré sur nos pratiques managériales.

Ainsi depuis janvier, un groupe de 6 DG qui s'est agrandi petit à petit pour constituer une « task force » de 40 collègues, a travaillé avec passion pour proposer une séance fondée sur la méthode des histoires apprenantes.

Tout le monde a appris : celui qui a raconté l'histoire et ceux qui ont posé des questions. Cette méthode s'inscrit dans un protocole relationnel spécifique dont les 20 facilitateurs ont été les garants pour que l'exercice soit dynamique et stimulant.



## PROTOCOLE HISTOIRES APPRENANTES

OBJECTIF : réfléchir ensemble sur la thématique à partir d'expériences concrètes vécues par les participants. Écouter un récit et apprendre des feed-back.

**1 récitant, 1 facilitateur, le groupe animé par le facilitateur pour faciliter la capitalisation des échanges.**

### > Thématique générale

Nos métiers sont fortement impactés par les évolutions institutionnelles qui bouleversent les périmètres de nos organisations. Des fusions sont imposées, des ingénieries partagées, des services gérés en commun, des contractualisations sur les orientations de nos compétences souhaitées. Comment piloter nos équipes, accompagner nos collaborateurs dans ce changement ? Et si nous cherchions les réponses ensemble à partir d'histoires vécues et présentées par certains d'entre nous...

### > Sous thématiques

a) Des récits de fusion entre intercommunalités, entre communes

Comment piloter dans un processus de fusion nos politiques de RH ? Comment associer, écouter, gouverner dans ce moment entre l'ancienne organisation et la nouvelle ? Comment gérer l'information, réduire l'incertitude, respecter chacun ? Comment construire une identité nouvelle sans dévaloriser les anciennes ?





b) Des récits de construction et de pilotage de services communs

La création de services communs dans le cadre des schémas de mutualisations se généralise. Comment accompagner nos agents dans la phase de création ? Quelles difficultés devons-nous résoudre pour que ces équipes partagées entre plusieurs donneurs d'ordre fonctionnent ? Quelle identité professionnelle doit-on construire ?

c) Des récits de création d'ingénierie partagée entre intercommunalités (Pôle métropolitain, syndicat mixte, entente...)

Comment réussir la mise en place d'ingénieries destinées à faire vivre l'inter territorialité. Quelle gouvernance pour ces équipes ? Quel lien avec les équipes des collectivités adhérentes ?



vendredi  
8  
juillet

**matin**



# Régionalisation : un processus inachevé ?

Romain PASQUIER

Directeur de recherche au CNRS, titulaire de la chaire  
« Territoires en mutations de l'action publique », Sciences Po Rennes

## SYNTHÈSE DE L'INTERVENTION

*« En privant les nouvelles régions de capacité financière et normative, les lois de réformes territoriales ont potentiellement créé des colosses aux pieds d'argile. Dès lors, comment assurer le développement des territoires et la capacité politique à agir ? Quelles synergies intercommunalités-métropoles/régions favoriser ? Quelle place pour un Conseil départemental « ressuscité » ? »*

Afin de répondre à ces questions, Romain Pasquier retrace tout d'abord l'histoire des régions : de circonscriptions administratives d'état tournées vers le développement économique jusqu'à leur consécration en tant que collectivité territoriale à part entière. Une histoire marquée traditionnellement par une tension entre régionalisme et régionalisation.

Conçue initialement comme une collectivité territoriale de mission, la région prend un caractère plus opérationnel lors du transfert des personnels TOS. Néanmoins, les logiques de déconcentration et de décentralisation perdurent puisque des « scories » d'administration d'État déconcentrées cherchent à rester présentes sur les territoires.

Aujourd'hui, trois paramètres incitent au changement pour les trois niveaux de collectivités : une nouvelle géographie économique : entre métropolisation et fragilisation des territoires laissés à l'écart ; les effets de l'intégration européenne ; la réforme des administrations publiques étatiques.

Les régions sont renforcées notamment en raison des effets prescriptifs des SRDEII, des SRADDET ainsi que de l'institution des CTAP. De même, le pouvoir intercommunal est également conforté, cependant il existe un déficit de légitimité démocratique (les modalités d'élection directe pour les métropoles en 2020 restent encore à déterminer). Quant à l'avenir des départements, il est peu prometteur : à l'instar des « étoiles mortes », ils brillent encore mais sont moribonds.

Au final, trois scénarios d'évolutions sont entrevus :

SCÉNARIO LAMPEDUSIEN	SCÉNARIO DARWINIEN	SCÉNARIO GIRONDIN
Tout change pour que rien ne change	Seuls les plus forts survivront	La revanche du pays réel sur le pays abstrait

- 1 - **le scénario lampédusien** : le dispositif des CTAP par exemple resterait infructueux ;
- 2 - **le scénario darwinien** : dans cette optique, les métropoles ont vocation à être aspirantes. Les régions ne pourront pas constituer des contrepouvoirs car elles n'ont pas la puissance des régions allemandes ;
- 3 - **le scénario girondin** : dans ce scénario, l'évolution va dans le sens d'une différenciation institutionnelle selon les configurations territoriales. Dans l'héritage des collectivités à statut particulier existant déjà, l'avenir est aux territoires qui doivent prendre la main pour se simplifier eux-mêmes.

Le moteur de ce changement autogénéré sera la qualité du « récit territorial » : si les territoires y croient, s'inventent un devenir, alors ils se saisiront de leur destin dans la logique d'une prophétie autoréalisatrice.

## > Régionalisme

	SOURCES DE LÉGITIMATION	LOGIQUES D'ACTION	SOURCES D'IDENTIFICATION
Régionalisme culturel	Identité culturelle	Mouvements associatifs	Dualité
Régionalisme politique	Identité et droits politiques	Partis politiques	Dualité (conflits)
Régionalisme économique	Défense d'intérêts économiques	Réseaux d'acteurs privés et publics	Plutôt nationale

## > Régionalisation

	SOURCES DE LÉGITIMATION	LOGIQUES D'ACTION	SOURCES D'IDENTIFICATION
Régionalisation fonctionnelle	Efficacité de l'action publique	Planification	Plutôt nationale
Régionalisation administrative	Efficacité de l'action publique	Déconcentration	Plutôt nationale
Régionalisation politique	Identité culturelle et politique	Décentralisation et dévolution	Dualité (conflits)
Fédéralisme	Identité culturelle et politique	Attributs étatiques et législatifs	Dualité (conflits ou coopération)

## > Quelle capacité politique territoriale pour demain ?

CAPACITÉ POLITIQUE	VISION	COALITION
Ressources institutionnelles	-	Finances et compétences
Ressources économiques	Richesse relative	Richesse relative
Récit territorial	Mise en récit du territoire, de son histoire et de son avenir	-
Relations inter-gouvernementales	-	Coopération relative
Leadership politique	-	Stabilité et accès à la décision

Retrouvez le projet de la  
 « Chaire Territoires et mutations  
 de l'action publique (TMAP) »  
 sur le site :

<http://www.sciencespo-rennes.fr/fr/chaire-territoires-et-mutations-de-laction-publique.html>



Michaël  
VAN CUTSEN



Michel  
ROCHEFORT



José Manuel  
RUANO DE LA FUENTE



Constantin M.  
PROFIROIU

# Le dialogue Régions-territoires en Europe : quelle diversité institutionnelle ?

## Animation

Giuseppe BETTONI

Professeur à l'Université de Rome Tor Vergata et vice-Président de l'ONG Europa

## Intervenants

Constantin Marius PROFIROIU

Professeur d'Économie à l'Académie d'Études Économiques de Bucarest

José Manuel RUANO DE LA FUENTE

Professeur de Sciences Administratives à l'Université Complutense de Madrid

Michaël VAN CUTSEM

Directeur de Recherche, Institut Destrée

## Regard international

Michel ROCHEFORT

Urbaniste, Université du Québec à Montréal

## SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

*« Si les régions européennes bénéficient de façon égale du cadre réglementaire de l'Union, l'examen des constitutions et des réglementations nationales des différents pays qui la composent montre qu'elles ne s'alignent pas sur un mode institutionnel identique. Quels sont les différents types de gouvernance organisant, chez nos voisins, la relation entre la région et ses composantes territoriales ? »*

**Michaël Van Cutsem** dresse un panorama du dialogue en Belgique entre l'État et la Wallonie. D'une logique historique institutionnelle et descendante, les rapports entre l'État et les collectivités infraétatiques évoluent vers une logique de recomposition ascendante. Les régions, hyper compétentes du fait du fédéralisme apprennent à composer avec des territoires, des lieux de pouvoir et des structures de niveau géographiquement inférieur qui se rationalisent par eux-mêmes, se privatisent, se réorganisent autour de la logique de bassin de vie. Plus que des approches institutionnelles, les recompositions se font par affinités, par opportunités. Une gouvernance multi acteurs se met en place, un peu sur le modèle de « l'auberge espagnole ».

La différence par rapport à la France est donc que cette recomposition est spontanée, à l'initiative des territoires dans une logique « bottom up ». Tout en restant dans un cadre réglementé, les marges de manœuvre dont ils disposent sont beaucoup plus larges. En revanche, l'avenir des « provinces », équivalent toutes proportions gardées des départements français et dont le champ d'action se réduit peu à peu, reste compromis.



G. Bettoni



**José Manuel Ruano de la Fuente**, à son tour, évoque l'état de la fragmentation et de la coopération intercommunale en Espagne. La faiblesse de l'organisation et des moyens dévolus aux communes (8100) sont ici un obstacle à la gestion efficace des services. Ces communes sont extrêmement dépendantes des échelons supérieurs et leurs administrations sont embryonnaires. Malgré ou en raison de la clause de compétence générale, les communes peinent à assurer leurs missions.

À la centralisation étatique succède la centralisation des communautés autonomes. Des créations de structures alternatives cherchent à dépasser la faiblesse des communes : les «pays», les consortiums (outil de coopération verticale entre différents échelons) et surtout les mancomunidades (intercommunalités). La forme de ces dernières dépend du bon vouloir des communes à s'associer. Dès lors, leurs compositions et compétences sont très flexibles, reflétant peut-être même une forme d'anarchie car une commune peut appartenir à plusieurs mancomunidades en même temps. Là encore, les provinces sont les grandes perdantes de la recomposition territoriale. À l'instar de la France, deux logiques - rurale contre urbaine - se confrontent.

**Constantin Marius Proftiroiu** explique, qu'à partir de 1989, la Roumanie a été contrainte de reconstruire son administration publique en essayant de ne pas reproduire les mêmes erreurs qu'en France. Les 3300 communes ont été conçues comme un vivier de la démocratie locale, contrepouvoir au pouvoir central fort, héritage communiste. Les 8 régions n'ont pas été créées en tant que structure administrative à proprement parler mais surtout comme unité de négociation avec l'Europe pour ses aides. Le fait européen a été le catalyseur de la réforme administrative : il s'agissait d'être en capacité de recevoir et de gérer les fonds européens. La création d'intercommunalité a été également un moyen de rationaliser l'utilisation des aides en concentrant les communes.

# Regard international

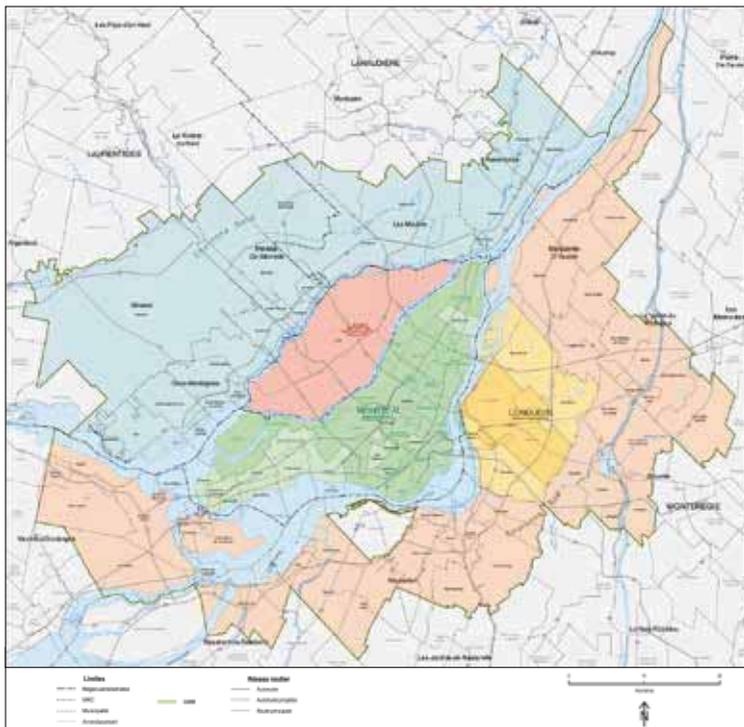
La communauté métropolitaine de Montréal

**Michel ROCHEFORT**

Urbaniste, Université du Québec à Montréal

## > Présentation

Créée en 2001 par le gouvernement du Québec, la Communauté métropolitaine de Montréal regroupe 3,9 millions d'habitants en 2016, soit près de 50 % de la population du Québec. Sa superficie totale est de 4 360 km<sup>2</sup> dont 522 km<sup>2</sup> de surfaces aquatiques et 2 205 km<sup>2</sup> de terres agricoles protégées. Elle possède 82 municipalités, 14 MRC et 5 grands secteurs.

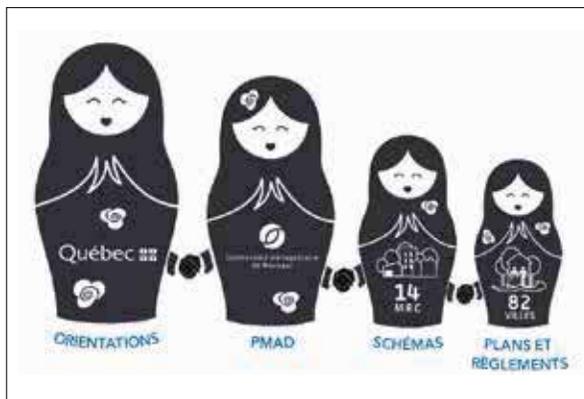


## > Les compétences partagées



## > Les modes de collaboration

Les cadres du débat au sein de la Communauté Métropolitaine de Montréal : le conseil, le comité exécutif, les 5 commissions thématiques et le comité consultatif agricole. Un emboîtement institutionnel prévu par la loi reposant sur des processus de concordance et sur une contractualisation à hauteur de 150 millions de dollars et une implication forte de la société civile.





# Quelle feuille de route pour l'après-réforme ?

Échanges avec Estelle GRELIER  
Secrétaire d'État en charge des collectivités territoriales

*« Afin de constituer une trame à l'échange qui a eu lieu entre Madame Estelle Grelier et les DG d'intercommunalité, l'ADGCF a consulté ses adhérents dans l'objectif de lister une série de questions leur paraissant essentielles. C'est Giuseppe Bettoni, professeur à l'Université de Rome et animateur de la séquence, qui a interpellé la Ministre en posant une par une les questions. À l'issue de ce questionnement, un temps d'échange libre a été proposé à la salle. »*

Giuseppe Bettoni ouvre le bal des questions en interrogeant la Ministre en charge des collectivités territoriales **sur les nouveaux modes de relation que les lois MAPTAM, de délimitation des nouvelles Régions et NOTRe entendent tisser entre les différents niveaux territoriaux**. En réponse, Estelle Grelier indique que les trois textes de lois vont bouleverser, non seulement à court terme, mais aussi à moyen et long terme la manière dont se conçoit l'action publique. S'agissant des régions, au-delà de la question de leur délimitation, le fait d'aller vers une spécialisation de leurs compétences, en les axant très fortement sur le développement économique par des schémas prescriptifs, constitue une démarche audacieuse qui respecte par ailleurs le principe de la non-tutelle qui figure à l'article 72 de notre Constitution. Les départements sont recentrés sur leur cœur de métier avec la consolidation de leurs compétences en matière de solidarité et d'ingénierie territoriales. La montée en puissance des intercommunalités, en taille et en compétences, va rendre possible une meilleure identification par nos concitoyens de cet échelon d'action publique. Ce que l'on avait peut-être moins vu venir, c'est le succès des communes nouvelles à l'intérieur du bloc communal. La nouvelle carte

territoriale reposera donc sur des communes aux moyens renforcés, capables de faire entendre leur voix dans des intercommunalités de taille significative, elles-mêmes appelées à peser dans les grandes régions.

Giuseppe Bettoni porte ensuite le débat **sur la clarification des compétences et sur la montée en gamme des responsabilités intercommunales** ; à cet égard, la définition d'une zone d'activité ne devrait-elle pas faire l'objet d'une clarification réglementaire ? Reconnaisant la problématique, la Ministre donne son accord de principe pour qu'un travail entre les services de l'État et les acteurs locaux soit engagé sur cette question.

Par ailleurs, dans le cadre des mouvements de fusion actuels, le regroupement de territoires disposant de documents de planification différents dans un cadre réglementaire plutôt « opaque » ne contribue pas à la sécurisation des procédures. Aussi, ne pourrait-on autoriser législativement la cohabitation de plusieurs documents de planification sur un même territoire fusionné, avec obligation pour la nouvelle communauté de prescrire, au plus tard dans l'année qui suit le renouvellement général de son assemblée, un document de planification unifié suggère le professeur à l'Université de Rome ? La Ministre trouve la proposition légitime. Elle souligne que, dans le même ordre d'idée, l'article 33 du projet de loi Égalité et Citoyenneté propose d'autoriser des PLUI dont les périmètres seraient inférieurs à ceux des nouvelles communautés pour une durée déterminée en vue d'une extension.





Par ailleurs, concernant les transports, l'extension du périmètre des intercommunalités conduit potentiellement à la fusion d'AOT au taux de VT différencié. Afin de faciliter le regroupement des intercommunalités, mais aussi l'émergence de syndicat mixte *ad hoc*, pourquoi ne pas étendre la période de lissage du VT ? Estelle Grelier précise qu'elle est favorable à un lissage du VT sur 12 ans qui serait discuté dans le cadre du PLF.

Enfin, Giuseppe Bettoni aborde **la question des modalités d'élection des conseillers communautaires**. Il rappelle que l'ADGCF a toutefois sondé ses adhérents dans le cadre de son Manifeste (publié en 2013). Ainsi, une nette majorité de DG considère que seule l'organisation d'une élection intercommunale dans le cadre d'une circonscription communautaire peut véritablement légitimer la dynamique intercommunale. La loi MAPTAM promet une élection idoine pour les métropoles : où en est-on du projet de loi ? Estelle Grelier s'est voulue confiante. Selon elle, les métropoles devraient prochainement entrer dans une nouvelle ère démocratique, à l'instar du Grand Lyon, qui bénéficie lui et à la différence des autres métropoles françaises, de sa qualité de collectivité à statut spécial. En revanche, elle a écarté l'hypothèse d'une extension de cette dynamique démocratique aux autres catégories d'intercommunalité – communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines – soulignant le manque d'acceptabilité politique d'une telle évolution.

## IMPRESSIONS GRAND BORNAND



Thomas  
LECOMTE



Virginie  
GARNOIX



Amélie  
FROMENTIN

regards  
croisés  
**de trois élèves  
administrateurs**

## CE QUE J'EN RETIENS, RETIRE, APPRENDS

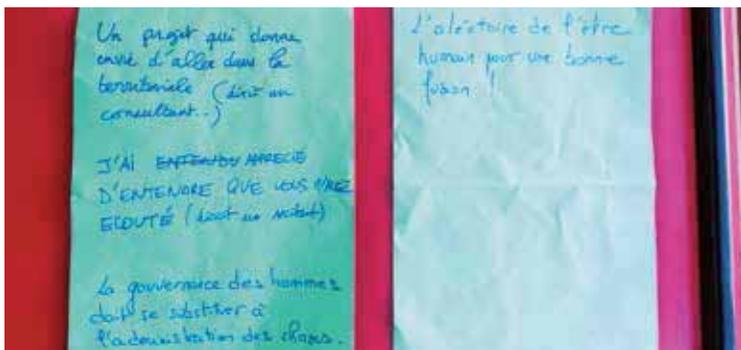
### > En ce qui concerne le traitement du thème des universités d'été : « comment manager des territoires sans frontières ? »

Les dispositions de la loi NOTRe fixant des seuils de 15 000 hab minimum pour les intercommunalités ont des conséquences très immédiates, génératrices de grands bouleversements dans le paysage des « petites intercommunalités ». Les DGS de ces structures doivent en appréhender les conséquences organisationnelles sans délai de préavis et doivent faire face aux urgences immédiates comme préparer les paies au 1<sup>er</sup> janvier, régler les interrogations fiscales...

Les impacts humains de ces fusions sont parfois négligés, les remaniements d'organigramme peuvent donner lieu à des inquiétudes ou des délaissements surtout aux niveaux élevés de la hiérarchie. Les partages de portefeuille peuvent se dérouler de manière plus ou moins consensuelle.

Néanmoins, dans l'ensemble, les agents de ces structures vivent ces remaniements comme une opportunité : ils seront moins isolés, avec des perspectives de carrière plus diverses et de ressources d'ingénierie plus développées. Ce qui frappe est que, malgré des situations très hétérogènes politiquement, géographiquement, sociologiquement, les problématiques finissent par se rejoindre : convergence des régimes indemnitaires, répartition des rôles entre fonctionnaires, des compétences entre intercommunalité et communes.

Un point particulièrement critique porte sur la place que pourront trouver les élus dans ce dispositif : comment ne pas leur faire perdre leur implication s'ils sont intégrés dans une structure phagocytante, comment les aider à se repositionner comme des élus relais de la démocratie et non plus techniciens de leur territoire ?



De façon générale, les regards extérieurs apportés par l'expérience des autres pays confirme qu'il n'y a pas de solution miracle dans l'organisation territoriale européenne. Plusieurs tendances de fond se dégagent cependant :

- la perte de vitesse du niveau départemental ou son équivalent dans les autres pays ;
- les mesures de fusion et de mutualisation horizontales ou verticales sont partout à l'agenda ;
- l'émergence d'une nouvelle dyade Régions/intercommunalités, centrée sur l'efficacité économique en lieu et place de l'ancienne association département/région ainsi que le laisse augurer le baromètre Weka sur l'état des relations Régions/intercommunalités ;
- des marges de manœuvre de plus en plus larges laissées aux territoires pour imaginer leur avenir, quitte à ce que cela rompe l'uniformité territoriale ;
- une confiance accordée dans l'inventivité des territoires. Ainsi que l'a souligné Estelle Grelier, il s'agit de « confier à l'intelligence des territoires leur destin » ;
- un schisme qui se profile : celui de l'accentuation de la fracture urbain/rural.

**>En ce qui concerne les Universités d'été,  
en tant que temps fort de la vie de l'association nationale  
et du réseau des DGS de grandes collectivités...**

Nous retenons, notamment, l'apport original et introspectif d'Andreu Solé sur les ressorts de la décision humaine mais également l'apport innovant en termes de méthodes collaboratives. Il est à la fois surprenant et enthousiasmant que les responsables de l'ADGCF aient fait ce choix de l'introspection par un temps de décalage qui est venu interroger, voire bousculer certains participants. Ce regard « en nous-mêmes » pour ensuite mieux se tourner vers l'extérieur et appréhender son environnement est une belle surprise de ces deux journées. Les regards croisés européens et international ont démontré, en résonance, l'importance, l'intérêt et l'utilité, dans l'exercice quotidien des fonctions de DGS, de prendre du recul, de lever le regard pour élargir l'horizon et comparer les systèmes entre eux pour concevoir d'autres « possibles », des réalités alternatives en termes d'organisation territoriales, d'évolution, de rapports de pouvoirs, hiérarchiques, organisationnels, partenariaux, de management... pour y puiser, s'y ressourcer. Enfin, nous quittons ces Universités d'été convaincus de l'importance du réseau de l'ADGCF pour échanger, confronter, capitaliser ses expériences avec un socle de questionnements et d'enjeux communs par delà les différences de territoires, de strate ou d'organisation internes.

## CE QUI M'A ÉTONNÉ(E), INTERPELLÉ(E), INTERROGÉ(E)

### > En ce qui concerne le traitement du thème des Universités d'été : « Comment manager des territoires sans frontières ? »

Ce qui frappe en premier lieu est le déséquilibre entre la rapidité de changement imposée par la loi et les moyens dont disposent les DGS pour mener à bien ce chantier. Ils sont souvent isolés, contraints d'expérimenter, de bricoler pour faire face aux échéances. Plus que chevilles ouvrières du changement, ils sont en réalité les premiers artisans de l'application d'une loi dont ils ne perçoivent pas forcément les bénéfices à première vue. Les urgences techniques obèrent en effet le projet politique ; la question de la cohérence du territoire et des politiques qui y seront déclinées ainsi que la réponse aux besoins des usagers ne seront abordées qu'une fois que les problématiques organisationnelles seront réglées.

Ce qui emporte le second étonnement : tout ça pour quoi ? Le sentiment qu'on n'a toujours pas trouvé la bonne méthode pour rationaliser le paysage français des collectivités locales se fait prégnant. Le temps passé et les dégâts en terme de gestion humaine seront-ils compensés par des gains effectifs de gestion ? Quel est la part du portage politique plutôt qu'administratif dans ces changements et comment articuler mieux pour l'avenir le projet politique avec le managérial ?

Le regard porté par Andreu Solé apporterait une explication certes décalée mais très troublante. Il n'y aurait pas de motivation « rationnelle » aux prises de décision, ou du moins en ce qui concerne les décisions essentielles. Celles-ci sont justifiées a posteriori, les dirigeants donnant l'illusion de la cohérence, alors qu'ils ne sont que les prisonniers de leur propre « boîte noire ». Dès lors, le pas est vite franchi de la tentation de ramener ces réformes à la résultante de simples rapports de force politique. Exit les nécessités techniques de rationalisations territoriales, place aux jeux/joutes d'interférences politiques entre leurs possibles/impossibles/non impossibles.

Pour prolonger le parallèle avec l'intervention d'Andreu Solé, les collectivités sont en train aujourd'hui de supporter plus que jamais leurs contraintes : financières, réglementaires et service rénové au public. Il leur reste à trouver le chemin de l'avenir en bougeant leurs frontières traditionnelles : à elles de pratiquer la coopération avec les autres échelons, d'élargir le champ de leurs « possibles », bref de s'approprier les réformes et d'en être les acteurs positifs et actifs.

**> En ce qui concerne les Universités d'été,  
en tant que temps fort de la vie de l'association nationale  
et du réseau des DGS de grandes collectivités...**

Ce qui étonne positivement, avec une certaine impression de « fraîcheur » inédite et d'ambiance détendue généralisée ce sont notamment : le caractère décalé, la tonalité de l'intervention du jeudi matin, la grande convivialité et simplicité des relations, la qualité de travail, l'investissement de tous, et notamment le travail en partenariat étroit et important, depuis janvier, avec les élèves administrateurs de la promotion Hannah Arendt pour préparer les ateliers collaboratifs. Ce qui peut interroger, en résonance, c'est le « décalage » au sens propre entre l'intervention d'Andreu Solé et le retour aux témoignages plus classiques, avec peut-être un temps d'échanges un peu court ne permettant pas une transition plus en douceur vers le retour à la réalité et aux réalités du terrain. Le poids du timing a d'ailleurs été explicitement pointé du doigt, plusieurs fois, par l'animateur lui-même.

La réaction relativement consensuelle des participants après l'intervention d'Andreu Solé peut apparaître comme surprenante, alors qu'elle a manifestement interpellé, voire effectivement bousculé certains d'entre eux. Cela est peut-être lié à un temps trop court pour les échanges, l'intervention méritant d'être « digérée » avant que toutes les paroles puissent se formuler ? L'une des surprises ressentie est notamment que personne n'ait posé la question (nous n'avons pas eu l'occasion de la poser nous-mêmes) de la responsabilité, pourtant au cœur du sujet et de l'actualité des collectivités. En effet, puisque nos décisions essentielles ne sont pas conscientes et que nous tentons péniblement de rationaliser après coup, par le truchement de l'illusion de la maîtrise... quid de la responsabilité en tant que dirigeants prenant quotidiennement des décisions ? Quid de ce postulat posé en début d'intervention : « décider, c'est être libre » ? Car qu'est-ce que cette liberté si une personne n'a finalement pas prise sur les décisions essentielles qu'elle prend ? N'est-ce pas plutôt aliénant comme vision ? Et comment retrouve-t-on cette liberté, condition sine qua non à la responsabilité allant de pair avec l'acte de décider ?



## CE QU'ELLES OU ILS ONT DIT... VERBATIMS CHOISIS

- « Qu'est-ce qu'un dirigeant ? Quelqu'un de toujours paumé et parfois plus que d'habitude. » (Andreu Solé)
- « La faculté essentielle des humains n'est pas la raison mais l'imagination. » (Andreu Solé)
- « (La loi), ça nous tombe dessus. »
- « On a sous estimé le besoin de traiter l'humain de façon particulière. »
- « Nous faisons confiance à l'intelligence supposée des interlocuteurs territoriaux pour faire marcher la coopération entre régions et les autres échelons. » (Estelle Grelier)
- « Tout est presque clair en France ! » (Giuseppe Bettoni, parlant de l'organisation territoriale)
- « Vivre, c'est décider. » (Andreu Solé)
- « Nous sommes des machines biologiques à décider. » (Andreu Solé)
- « Lost in decision making. » (Andreu Solé)
- Cet échange permet de « mettre le pied dans l'assiette », et « poser toutes les questions sur la planche ! » (Giuseppe Bettoni, parlant de l'organisation territoriale)
- « C'est très balbutiant en France. C'est le grand absent dans le design français alors que cela permettrait peut-être de faire évoluer les choses plus vite. » (Romain Pasquier parlant de la démocratie participative réelle des citoyens)
- « Les humains décident sur d'autres bases que les connaissances, même si nous avons besoin d'elles. » (Andreu Solé)
- « Il n'y a jamais eu de patron « stratège » et il n'y en aura jamais. » (Andreu Solé)
- « Décider, c'est choisir, c'est exercer sa liberté. La justification rationnelle de la décision vient dans un second temps. » (Andreu Solé)
- « C'est un sujet sensible, compliqué car chacun veut conserver ce qu'il a et « voir la progression à venir », sauf que « la progression à venir » est un concept qui n'exite plus depuis plusieurs années... » (Estelle Grelier, répondant à une question sur la réforme de la DGF)
- « On a du mal à admettre qu'une décision crée une nouvelle incertitude. Le dirigeant, dont le rôle est de prendre des décisions, est celui qui crée le plus d'incertitude. » (Andreu Solé)
- « Qu'est-ce qu'un homme ? C'est une « boîte noire ». Les humains sont inexplicables, mais on peut tenter de les comprendre. » (Andreu Solé)
- « Tant que celui qui porte la décision ne la rationalise pas, la décision n'existe pas. » (Andreu Solé)
- « Je n'ai pas trouvé mieux que l'aphorisme de Paul Valéry : « Nous sommes des êtres imagineurs ». » (Andreu Solé)
- « L'imaginable est limité. » (Andreu Solé)

## **Remerciements des élèves administrateurs à l'ADGCF**

« Nous tenions à remercier très vivement Pascal Fortoul, Frédéric Pin ainsi que toute l'équipe de l'ADGCF pour l'accueil qu'ils nous ont réservé à l'occasion de ces 9<sup>es</sup> Universités d'été.

Ce court séjour a été pour nous l'occasion d'être en immersion dans une communauté ouverte et solidaire, de managers très sérieux mais qui savent aussi ne pas se prendre au sérieux. Toutes les séquences du congrès ont été une véritable source d'enrichissement, eu égard à la qualité des interventions, aux formats choisis et à la disponibilité de tous les membres de la communauté des DGS d'intercos ».



© Jérôme Boucherat - SPL Lyon Confluence 2012, Jean-Marie Peitina - Caisse des Dépôts, Olivier Le Meil - Fotolia, DA PMP

## Un acteur majeur du développement et de la compétitivité des territoires

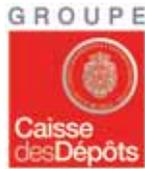
Fort de son ancrage territorial, le groupe Caisse des Dépôts mobilise ses savoir-faire et ses expertises pour répondre aux nouveaux défis des territoires aux côtés des acteurs locaux :

- en accompagnant la modernisation des territoires,
- en développant les transports durables,
- en relevant les défis de la société du numérique et de l'information,
- en faisant du tourisme un levier de développement des territoires.

Pour la réussite de tous les projets

 @CaissedesDepots  
[www.groupecaissedesdepots.fr](http://www.groupecaissedesdepots.fr)

Direction du réseau et des territoires  
72, avenue Pierre Mendès France  
75914 Paris cedex 13  
01 58 50 00 00



## Le groupe Caisse des Dépôts s'engage pour accélérer les transitions de la société française

« La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Le Groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles (Article L. 518-2 du Code monétaire et financier, modifié par la loi de modernisation de l'économie de 2008).

Investisseur de long terme, le groupe Caisse des Dépôts est reconnu pour son expertise dans la gestion de mandats. Il concentre son action sur quatre transitions stratégiques pour le développement à long terme de la France : les transitions territoriale, écologique et énergétique, numérique, démographique et sociale. »

### **Les missions publiques de la Caisse des Dépôts :**

- la Caisse des Dépôts centralise et gère une part importante de l'épargne sur livrets (Livret A, LEP, LDD...). Sur cette ressource, elle finance la construction et la rénovation du logement social en France ainsi que d'autres priorités publiques et financera les collectivités locales à hauteur de 20 Md€ sur la période 2013-2017,
- elle investit dans des projets immobiliers et d'infrastructures contribuant, aux côtés des collectivités locales, au développement territorial,
- banquier du service public de la Justice et de la Sécurité sociale, elle gère et protège les fonds privés confiés aux professions juridiques et à des organismes d'intérêt général,
- gestionnaire de plus de 48 régimes de retraite et de solidarité, elle couvre 7,5 millions de cotisants et 3,6 millions de retraités,
- gestionnaire du compte personnel de formation,
- investisseur institutionnel majeur en France et en Europe.

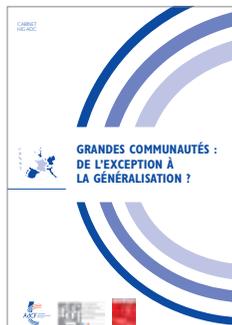
### **Les filiales du groupe Caisse des Dépôts :**

■ **Entreprises** : Bpifrance, Qualium Investissement, CDC International Capital, France Brevets ■ **Logement et Immobilier** : Icade, Groupe SNI ■ **Assurance** : CNP Assurances ■ **Infrastructures et Transport** : Egis, Scet, Transdev ■ **Écologie et Énergie** : CDC Biodiversité, Société Forestière, Novethic, Exterimmo ■ **Tourisme et Loisirs** : La Compagnie des Alpes ■ **Numérique** : Informatique CDC, CDC Arkhinéo.



Les publications  
**2016**  
de l'ADGCF

# 01



Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?

# 02



Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités

# 03



Métropoles en chantiers

# 04

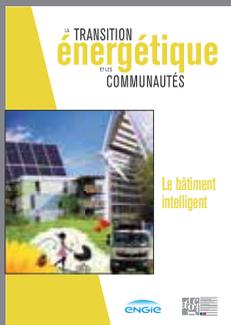


Le DGS de communauté

# collection

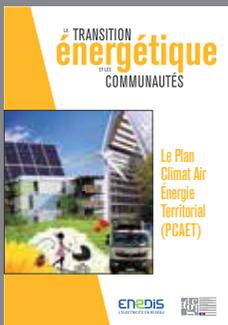
La transition énergétique et les communautés

05



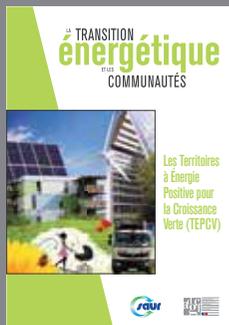
**Le bâtiment intelligent**  
avec ENGIE

06



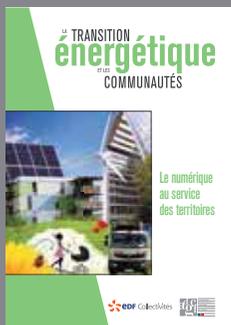
**Le PCAET**  
avec ENEDIS

07



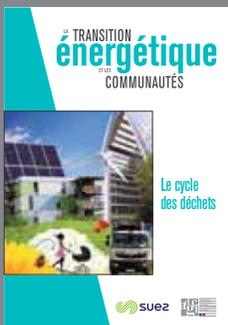
**Les TEPCV**  
avec SAUR

08



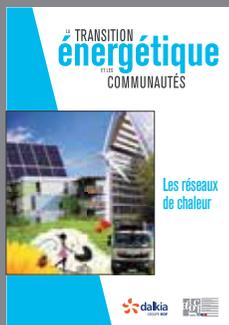
**Le numérique au service des territoires**  
avec EDF Collectivités

09



**Le cycle des déchets**  
avec SUEZ

10

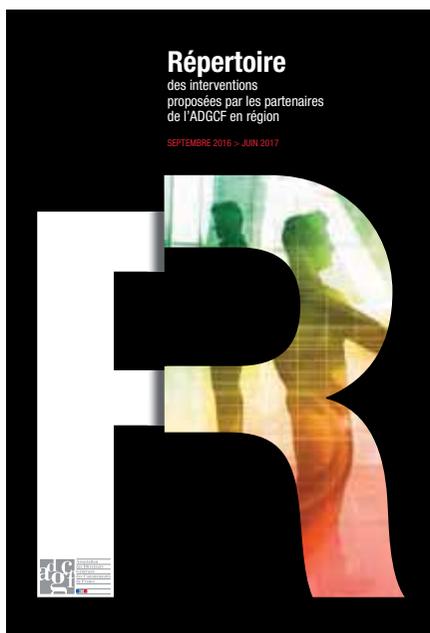


**Les réseaux de chaleur**  
avec DALKIA

**RETROUVEZ NOS PARTENAIRES SUR**

[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)

**RUBRIQUE « NOS PARTENAIRES »**



BERGER-LEVRAULT • BFM • CARPOSTAL FRANCE • CIRIL GROUP • CNAS • DALKIA - GROUPE EDF  
ECOFINANCE GROUPE • EDENRED • EDF COLLECTIVITÉS • EIFFAGE CONSTRUCTION • ELIOR • ENEDIS  
ENGIE ENTREPRISES COLLECTIVITÉS • ENGIE INEO • GMF • GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS • KPMG  
LE GROUPE LA POSTE • LLC & ASSOCIÉS - AVOCATS • MANPOWER • MNT • ORANGE • PARKEON  
S-PASS • SALVIA DÉVELOPPEMENT • SAUR • SEMAPHORES - GROUPE ALPHA • SUEZ  
UGAP • VEOLIA • VINCI CONSTRUCTION FRANCE

Rendez-vous  
les

**6 et 7 juillet  
2017**

pour les 10<sup>es</sup>  
universités d'été  
de l'ADGCF.



22 rue Joubert 75009 Paris  
Tél. 01 55 04 89 00  
Fax 01 55 04 89 01

[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)