

Je vous invite à **VOIR autrement**

Société, Economie, Politique, Etat, Administration, Entreprises... vu par Bernard TREMBLAY

Les Collectivités Territoriales, une mille-feuille, pas si sûr ! Importance, évolution, éléments de solution

Ce texte fait partie d'un dossier qui comprendra cinq grandes parties :

- Le régime parlementaire en France – évolution possible, les dangers actuels, quelles solutions
- Ce texte : Les Collectivités Territoriales, une mille-feuille, pas si sûr ! Importance, évolution, éléments de solution
- Les problèmes du régime Présidentiel à la française quelles possibles solutions
- La justice ou quand la faiblesse du décisionnel conduit à l'arbitrage judiciaire sans raisons, quoi réformer et où ?
- La réforme de nos institutions dans ses méthodes de travail : savoir gérer le changement et devenir beaucoup plus réactifs, la solution des « stratégies par projets »

Un résumé des propositions et des idées essentielles développées fait partie de l'introduction au dossier

Note au lecteur : Ceci est une publication partielle au format pdf d'un article en cours de rédaction qui n'a pas pu être terminé tant de mise au point que de mise en forme à la suite d'une succession de problèmes que j'ai rencontré depuis deux années (un jour Jacques CHIRAC a utilisé la savoureuse formule "Les emmerdes, ça vole toujours en escadrille" formule qui nous invite à prendre de la distance).

Ce texte est publié en "En l'état" tel qu'il était courant mai 2019, ce texte est dans son sens général assez complet mais il contient des paragraphes qui restent à développer, en particulier quant au concept de projet, les références le plus souvent non complétées (présence d'un marqueur pour le rédacteur ###...), des notes hors texte non "encore rédigées ou insérées à partir de rédactions partielles", mais aussi certainement pas mal des coquilles, voire des mots manquants parce qu'une part des textes provient d'une transcription automatique à partir de la dictée et parfois même les parties qui ont échappé à la relecture restent donc quelque chose qui peut être très bizarre.

Bien entendu ces textes seront complétés et mis dans un état "publiable normal" prochainement si l'avalanche de problème qui m'a retardé s'arrête enfin comme j'en ai le sentiment et l'espoir.

Sommaire

Je vous invite à... voir autrement.....	1-1
<i>Société, Economie, Politique, Etat, Administration, Entreprises... vu par Bernard TREMBLAY.....</i>	1-1
1 Les collectivités territoriales	1-6
1.1 Un “mille-feuille” entre les Collectivités territoriales, les Assemblées et l’Etat (au sens restreint) ?	1-6
1.1.1 A propos du “mille-feuille” et de la conception d’organisations efficaces pour les Territoires.....	1-6
1.1.1.1 Introduction.....	1-6
1.1.1.2 Une représentation graphique de la structure actuelle de nos institutions .	1-7
1.1.1.2.1 Quelques commentaires sur le contenu et l’utilisation du schéma.....	1-8
1.1.1.3 Une cascade de textes depuis vingt ans	1-9
1.1.2 La question des Régions.....	1-12
1.1.2.1 La loi NOTRe et les régions	1-12
1.1.2.2 La question du découpage régional.....	1-12
1.1.2.3 Le découpage des régions participe-t-il à la construction du mille-feuille ?	1-15
1.1.3 Le cas des Intercommunalités (EPCI)	1-15
1.1.3.1 De 1860 à la loi Chevènement de 1999	1-15
1.1.3.2 Structures et modes de fonctionnement des EPCI	1-16
1.1.3.2.1 Structures, modes et règles de fonctionnement : les principes	1-16
1.1.3.2.2 Deux types incompatibles de construction de la relation entre les communes et les EPCI.....	1-16
1.1.3.2.3 La question du développement des méthodes de gestion dans toutes les compétences	1-17
1.1.3.3 Conclusion, les EPCI participent-t-elles au millefeuille ?	1-19
1.2 Après la décentralisation le problème de l’équilibre des pouvoirs entre l’ « État au sens restreint » et les Collectivités Territoriales	1-20
1.2.1.1 Les bases du problème de l’équilibre des pouvoirs Etat-Régions-Départements.....	1-20
1.2.1.1.1 Pourquoi la Régionalisation génère-t-elle un conflit de pouvoir ?.....	1-21

1.2.1.1.2	Effets de la suppression de la clause de compétence générale des Régions et Départements.....	1-23
1.2.1.1.3	Les fondements de la régionalisation, un renouveau nécessaire.	1-23
1.2.1.2	Eléments pour une réforme de la Régionalisation utilisant des nouvelles règles de subsidiarité	1-24
1.2.1.2.1	Une interface utile, nécessaire mais aux mécanismes mal définis	1-24
1.2.1.2.2	Les solutions de principe	1-25
1.2.1.3	Propositions de solutions, vers une subsidiarité « régulée ».....	1-26
1.2.1.3.1	La subsidiarité « post-validée », régulée au cas par cas	1-26
1.2.1.3.2	La diffusion-concertation au sein d’une même famille d’organismes (collectivités) et la gestion par projets.....	1-27
1.2.1.3.3	La gestion de la typologie de problèmes	1-30
1.2.1.3.4	Le retour d’expérience : vers la délégation formelle de compétences en continu ?	1-31

2 Textes bruts : révision en cours au 12/04/2019 (b90412)

2-34

2.1 Constater l’existence de règles utiles pour aboutir à concevoir et décrire des réformes pratiques2-34

2.1.1 Avertissement au lecteur de ce chapitre.....2-34

2.1.2 Des conditions pour concevoir un système qui fonctionne bien et efficacement ?2-37

2.1.2.1 Introduction.....2-37

2.1.2.2 Règles concernant les organisations permanentes et la maîtrise de la complexité2-38

2.1.2.2.1 Principe essentiel pour prendre le contrôle d’un système2-38

2.1.2.2.2 Règle de la complexité2-39

2.1.2.2.3 Règles concernant les projets2-40

2.1.2.3 Des règles pour concevoir un système qui fonctionne bien et efficacement ? 2-44

2.1.2.3.1 La possibilité d’une organisation efficiente des territoires sur les bases actuelles, mais à condition de savoir en gérer l’évolution2-44

2.1.2.3.2 Le savoir-faire en matière de maîtrise de la complexité.....2-45

2.1.2.3.3 Notre système est malade d’une complexité nécessaire mais mal maîtrisée et aujourd’hui siège de nombreux dysfonctionnements.2-48

2.1.2.3.4 Quelques éléments d’un cadre pour des solutions efficaces.....2-48

2.1.2.4 Appliquer ce qui précède à la recherche de “bonnes” solutions pour nos collectivités territoriales2-51

2.1.2.4.1	Introduction	2-51
2.1.2.5	L’environnement pour une recherche de solutions	2-54
2.1.2.5.1	A propos des méthodes	2-54
2.1.2.5.2	Des critères fondamentaux dans la structuration des organisations complexes à finalité économique et sociale	2-55
2.1.2.5.3	Les structures hiérarchiques de coopération : coopération, fédéralisme et subsidiarité	2-56
2.1.2.5.4	La décentralisation une nécessité vitale.....	2-56
2.1.2.5.5	Du conservatisme des structures opérationnelles aux structures vouées au développement et aux projets	2-57
2.1.2.6	En conclusion.....	2-59
2.1.2.6.1	L’application aux collectivités territoriales	2-60
3	Rédactions en cours, notes, références	3-66
3.1	Conclusions sur les problèmes de structures	3-66
3.1.1	La question des régions.....	3-66
3.1.2	La question des intercommunalités	3-67
3.1.3	La question des métropoles	3-68
3.1.4	Communes et “Groupements” et communautés de communes	3-68
3.1.5	Métropoles.....	3-70
3.1.6	Synthèse sur les collectivités territoriales.....	3-72
3.1.7	Architecture des relations entre l’État et les Collectivités territoriales – exemples et références diverses	3-73
3.1.7.1	<*##### L’exemple des routes dites départementales>	3-74
3.1.7.2	Doc sur la « subsidiarité » et ses liens avec l’organisation de l’Etat	3-75
3.1.7.2.1	Vie-publique : Direction de l’information légale et administrative	3-75
3.1.7.2.2	La subsidiarité au sein des grandes organisations publiques.....	3-75
3.1.7.2.3	Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité:quelle issue pour l’aménagement du territoire?	3-75
3.1.7.2.4	La France : des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008	3-75
3.1.7.2.5	Contrepoint - Subsidiarité et décentralisation	3-76
3.1.7.2.6	Déconcentration et décentralisation : la réforme de l’administration territoriale de l’Etat, (2012).....	3-76
3.1.7.2.7	Introduction - Clause générale de compétence ou subsidiarité ?.....	3-76

1 Les collectivités territoriales

1.1 Un “mille-feuille” entre les Collectivités territoriales, les Assemblées et l’Etat (au sens restreint) ?

1.1.1 A propos du “mille-feuille” et de la conception d’organisations efficaces pour les Territoires

1.1.1.1 Introduction

Comment concevoir des organisations efficaces pour la gestion des territoires est ce à quoi nous sommes confrontés depuis toujours. A l'exception des Communautés de Communes créées en 1860 rien n'avait quasiment bougé depuis le 17 février 1800 jusqu'en 1982 et la loi de décentralisation. Depuis ce gigantesque chantier est toujours ouvert.

Le mille-feuille dont les médias sont si friands n'existe pas vraiment, cette expression réductionniste assez péjorative, puisqu'elle confère une image de fragilité et d'absence de structure autre qu'un empilage, n'exprime que le sentiment de complexité, d'inextricable, de tout qui dépend de tout, sentiment qui résulte, c'est exact, de débats et de propos cités.

Pourtant il existe une structure claire, comme le montre le schéma qui figure plus loin. La structure est complexe en rapport direct avec le problème posé. Ce n'est pas pour autant que des carences et des dysfonctionnements qui posent vraiment de très importants problèmes ne soient pas bien là. Ce n'est pas aussi parce qu'un texte est clair qu'il lui correspond la définition de quelque chose de viable ou pour le moins efficace. Il existe des incomplétudes et des situations parasites dont je parle aussi plus loin et qui donnent une belle impression de pagaille qui n'est pas tout à fait fausse. Il y a, en fait, dans le domaine non seulement une complexité utile mais aussi nécessaire mais qui n'a pas encore de bonne solution.

Cette impression de “mille-feuille” résulte donc surtout du grand nombre d'instances existantes qui sont décrites par des textes complexes et desquelles très nombreux sont ceux qui ne peuvent en comprendre les articulations.

La régionalisation aspect de la décentralisation et son application aux Intercommunalités (EPCI) ainsi qu'aux Métropoles est de toute évidence un chantier encore en cours dont la philosophie, elle-même, est loin d'être stable à un tel point que sous certains aspects les lois de "décentralisation" ont visé récemment manifestement à "recentraliser" voire à ajouter des niveaux hiérarchiques dans les structures et paradoxalement à créer du mille-feuille où il n'existait pas et où il peut ne pas exister. Un symptôme, plus qu'une mauvaise intention, du fait que ceux qui ont imaginé ces fausses solutions ne maîtrisaient pas la question posée.

La bonne articulation des mécanismes de « subsidiarité » et de « délégation de compétences » constitue une des clefs, une autre est celle du savoir-faire en matière de conception et de gestion de plans et projets multi-acteur et pluriannuels qui supposent une bonne gestion de structures transversales à la sacrosainte hiérarchie à la française.

1.1.1.2 Une représentation graphique de la structure actuelle de nos institutions

Afin d'aider à la compréhension de mes propos et de la structure dont je vais parler, j'ai développé une représentation des structures de l'Etat (sens général) centrée sur la question des Territoires, basée sur un schéma qui je pense est bien plus efficace que le texte.

En effet, si le texte est évidemment capable de tout décrire, il ne décrit pas tout de la manière la plus efficace. Le schéma apparaît souvent bien entendu un outil pratique dans les ouvrages de vulgarisation mais sans connexion réelle avec la rigueur des textes. Cependant il existe, nous le savons bien mais nous avons trop tendance à en oublier les fondements, dans un certain nombre de domaines de connaissances dont les mathématiques et l'informatique à la fois théorique et pratique, la conception de processus (industrie, automatismes etc.), le traitement documents, mais aussi bien sûr la chimie, évidemment les plans, dessins etc. des formalismes de représentation graphique très rigoureux qui permettent une représentation extrêmement synthétique de la pensée et des objets pensés (conçus ou perçus). (Voir *##### note). En revanche il n'existe aucune normalisation pour le domaine qui nous intéresse ici.

La représentation graphique devrait, je crois vraiment, être utilisée de manière bien plus fréquente mais aussi et surtout bien plus rigoureuse qu'elle ne l'est actuellement et ceci dans de nombreux domaines dont les domaines législatif et juridique. La condition essentielle est de définir et d'adopter un formalisme nécessaire. Ces représentations pourraient constituer une aide considérable tant pour la compréhension des choses que pour l'analyse des textes et

enfin pour leur conception (*##### Du texte à la représentation graphique de l'information législative et juridique).

Le schéma ci-dessous se rapproche, est une ébauche, d'un formalisme indispensable — tout en ne rentrant pas dans le détail de façon à rester simple — et dont j'explique un peu l'utilisation par l'exemple nécessaire, à la suite et en note (*##### Représentation formelle des “instances” dans le fonctionnement de l'Etat) et par le commentaire vocal.

Le schéma : <insérer ici><le schéma fait l'objet d'un pdf séparé accessible à partir de la page d'accueil du dossier et ###ici>

Commentaire du schéma <#####insérer vidéo>

1.1.1.2.1 Quelques commentaires sur le contenu et l'utilisation du schéma

Le schéma comprend la plus grande part des “entités” que l'on retrouve désignées couramment, certaines sont très connues (régions, département, communes etc.), d'autres le sont moins (Intercommunalités – EPCI, EPT ou organismes tels la DGCL). Les commentaires qui se trouvent en bas du schéma en expliquent la conception et complètent son contenu — ce qui permet leur consultation en restant plein écran.

Ce schéma introduit à une rigueur nécessaire mais il ne constitue qu'une vue partielle et ne prétend en rien à l'exhaustivité. Il ne peut donc pas être utilisé tel quel comme support de base d'étude universitaire. Il est là pour montrer un certain nombre de choses décrites, expliquées, de problèmes et de propositions formulées dans ce qui suit.

Des liens comportant des flèches relient deux à deux les entités qui sont en relation. Ces relations sont le plus souvent complexes et leur contenu n'est pas détaillé ici. Il leur correspond à la fois, dans tous les cas des flux d'information, mais aussi des relations de délégation de compétences, de personnels, de moyens financiers, de services etc. mais aussi parfois des relations hiérarchiques ou de dépendance, en tout cas l'existence d'une interface. La symbolique simplifiée ne distingue pas les cas et ne fait que dire “il existe une relation” ; les textes en traitent et le lecteur peut les suivre en s'appuyant sur le schéma. Outre le texte de ce document il leur correspond des parties de textes constitutionnels ou législatifs qui définissent l'organisation de nos institutions. L'application détaillée exhaustive du schéma et son enrichissement tant dans la symbolique que dans le contenu comme support d'interprétation des textes et de débats est largement hors sujet ici et son utilité est principale et de permettre de positionner les problèmes auxquels je me suis attaché (*##### utilisation

détaillée d'un schéma descriptif de nos institutions). Néanmoins j'ai passé au crible des textes cités dans la section documentation (avec les liens pour permettre leur affichage) et plus des trois quarts de ces contenus décrivent soit des entités soit des relations qui figurent dans le schéma.

Nota : Bien qu'elle reflète exactement l'existant, cette représentation n'est pas totalement neutre comme tout langage. Elle offre, du moins les faits pour ça, un support utile pour la compréhension des thèses que je développe dans la suite.

1.1.1.3 Une cascade de textes depuis vingt ans

Qu'est-ce qui marque l'évolution de nos territoires au cours des vingt dernières années ?

De nombreux textes de lois ont modifié en cascade leur organisation.

Elles ont deux raisons essentielles : d'une part les corrections et adaptations nécessaires par suite de la loi de décentralisation et de création des régions de 1982 à 84, amendée en 1992, d'autre part une recherche d'efficacité et en principe de simplifications mais aussi une capacité d'adaptation nouvelle liée à la mondialisation naissante. ¶

Bien comprendre les mécanismes quelques chiffres sont nécessaires, en 1993 seuls 10 % des communes faisaient partie d'intercommunalités, en dix-neuf cent quatre-vingt-dix-neuf c'était déjà cinq fois plus, et aujourd'hui c'est largement plus de 90 %. Cela change la donne dans les problèmes de gestion. ¶

Après la loi Chevènement (1999) qui simplifiait les différentes formes de ce qui devenait des "intercommunalités" et normalisait leur fonctionnement — ce qui était réalisé à 90% en 2010 —, malgré semble-t-il de nombreuses études réalisées en vue d'apporter une bonne solution il semble qu'une forme de pagaille ait demeuré jusqu'en 2015 et pire après la loi NOTRe, qui avait pour but officiel de mettre de l'ordre, continue de plus belle — il fallait qu'elle existe pour que l'on découvre pourquoi certaines des solutions proposées, mais jamais testées, n'étaient vraiment pas les bonnes, la France est-elle un banc d'essai ?. Avec quasiment la sortie d'un texte important tous les deux ans depuis une dizaine d'années, cette confusion a été introduite au fil des ans et de manière croissante au fur et à mesure des réformes quasi continues, — auxquelles s'ajoute bien sûr celle actuellement en préparation (texte déposé fin octobre 2018) qui sera, on peut le penser discutée au cours de l'été 2019.

Pourtant ces réformes et mêmes ces constructions nouvelles sont nécessaires, dans leur existence en tant que réformes et se justifient par l'inventaire effectué des sujets à traiter, cependant les contenus auxquels on a abouti sont pour l'instant bien plus discutables. Les causes principales de leur nécessité sont le développement utile des Intercommunalités (EPCI) existantes et celui des Régions, EPCI auxquelles est venu s'ajouter naturellement et nécessairement l'entité Métropole de manière formelle, dont le nombre est aujourd'hui de 22 (la loi MAPTAM — janvier 2014 — créant notamment, de plus avec un statut particulier, la Métropole de Lyon pendant que les Métropoles de Paris et Aix-Marseille occupent aussi un statut particulier, le tout confirmé dans son application par la loi NOTRe en 2015 puis la loi portant sur le statut de Paris de février 2017*#####).

La loi "MAPTAM (2014)", crée les Métropoles en introduisant leur nécessaire définition (cependant balbutiante, antérieurement les métropoles étaient mais n'existaient pas dans les institutions avant 2010), mais la loi NOTRe est, elle, la dernière majeure venue apporter des modifications considérables. Sans modifier la précédente elle est venue non seulement regrouper des régions, mais aussi ajouter des règles et changer, dans les principes, profondément les relations entre l'Etat et les Régions ainsi que les Départements mais aussi les EPCI et encore celles des Communes avec l'ensemble des autres. Elle est venue aussi modifier l'équilibre des pouvoirs et le fonctionnement budgétaire en introduisant de plus, sans beaucoup de doutes, des confusions ; elle est venue complexifier les interactions en ajoutant de fait, sans apporter une véritable maîtrise, de la complexité intrinsèque sans que l'on puisse voir en quoi il y a un gain global d'efficacité. Les nouvelles règles, sans pour autant créer ou supprimer d'institutions en elles-mêmes, ont notamment introduit (ou a tenté de la faire) de nouvelles hiérarchies de pilotage de l'Etat sur les collectivités territoriales qui viennent évidemment pendant la phase de transition parasiter des modes de fonctionnement précédents qui avaient mis pour une grande part des dizaines d'années à se mettre en place.

Il convient de noter la très récente, 1^{er} avril 2019, réaction de l'Association des Régions de France à propos des fonds d'investissement européens pour le développement rural bloqué « involontairement » par l'État voulant s'approprier la décision en matière de choix de projet, d'autorisation de programme et de gestion des paiements, est arrivé à faire en sorte que après 70 % de la durée du programme, seuls à peu près 5 % des crédits aient été utilisés (*##### association des régions de France), soit près de ce 700 millions d'euros restés dans les caisses européennes au lieu d'être utilisé pour le développement de nos territoires ruraux.

En effet il y a lieu de remarquer que les modes de fonctionnement d'organisations complexes ne peuvent pas être modifiés du jour au lendemain sans l'hypothèse impossible de tout arrêter puis de repartir "tout neufs ?" en appliquant le nouveau mode de fonctionnement. C'est là un des problèmes majeurs de leurs modifications qui demandent presque toujours beaucoup de temps, ce dont on manque. Les structures ont en effet une forte inertie dont les causes sont multiples et ce n'est pas une maladie mais une incontournable réalité (*##### à propos des causes de l'inertie des structures et des processus).

Les nouvelles lois modifient en profondeur des compétences, des attributions alors qu'il aurait fallu probablement trouver de vraies voies de clarification et in fine de simplification avant d'y procéder, si tenté que les modifications projetées apparaissent justifiées après une réflexion et des études approfondies, — projets que seules bien évidemment les collectivités locales sont en mesure d'étudier en profondeur, car seules capables d'inférer leurs conséquences, ce que semble ignorer un pouvoir central centralisateur qui croit, à tort, tout voir et tout savoir (*##### voir note sur l'évolution nécessaire des structures des entreprises pour la gestion des programmes à moyen long terme) — à moins que ces modifications projetées soient in fine remplacées par d'autres.

Une des plus importantes modifications par apportée par la Loi NOTRe est la modification du bénéfice de la règle de subsidiarité (1992) pour les Collectivités Territoriales. Que cela signifie-t-il ? En résumé, précédemment les collectivités territoriales pouvaient s'attribuer toute compétence pour laquelle aucune législation particulière n'avait été définie. Après cette suppression il faut que la loi identifie et spécifie l'attribution de cette compétence sinon elle reste une compétence de l'État. Cela a des conséquences considérables. Il me semble que sans coordination — c'est-à-dire une remontée d'information lorsqu'elle est appliquée suivie d'un traitement au fond du problème posé (*##### Quelques suggestions pour apprendre comment réguler l'application de la règle de subsidiarité) — l'application de la règle de subsidiarité de manière stricte peut conduire assez imparablement à la pagaille. En revanche l'interdiction qui est faite à une collectivité de s'intéresser de travailler sur un domaine de compétence qui lui paraît devoir lui être propre et de la conserver au niveau de l'État— qui ne sera pas nécessairement sensible à son existence et bien évidemment à son utilité — est de nature à ralentir des processus de développement et de coopération (à la fois endogènes : inter collectivités territoriales, et exogènes parfois : notamment programmes de coopération européens et internationaux intéressant les collectivités locales). Ainsi avant que l'on décide

de légiférer afin d'attribuer les nouvelles compétences adaptées aux collectivités il peut se passer beaucoup, beaucoup trop de temps...

1.1.2 La question des Régions

1.1.2.1 La loi NOTRe et les régions

Par la loi NOTRe, les communes, les villes et les départements n'ont pas évolué dans leurs territoires mais en revanche dans leurs compétences et ont dû, bien contraintes, complexifier leur organisation pour tenir compte des nouveaux venus et de l'évolution de leurs compétences, ceci tout en voyant leurs ressources baisser de manière significative. Tout semble avoir été fait pour leur rendre la vie plus difficile à l'opposé des intentions affichées.

Quant aux Régions, elle se sont mises à déborder d'anciennes frontières naturelles au nom d'un « gain d'échelle », supposé et espéré sur le papier permettre d'obtenir, en diminuant leur nombre, un gain d'efficacité en supprimant des structures supposées exister en double car ayant le même « objet ». C'est malheureusement trop souvent une illusion par ce que l'objet recouvre un certain nombre d'instances non évalué (les cas concrets de l'objet) qui sont, elles, génératrices du volume de travail à accomplir (*##### La grande illusion des « gains d'échelle » et de la suppression des postes « en double »). <#####b90309-compléter ? b90407 vu ?...>

Un gigantesque chantier est en cours, celui de l'adaptation de nos institutions à un environnement en évolution et en mutation, bien plus rapide qu'il n'y a quelques dizaines d'années, combinée à la recherche d'une plus grande efficacité.

Que faut-il faire ? Que fallait-il faire, Que faudrait-il faire ? Il semblerait aujourd'hui exister, ou avoir existé, de manière spasmodique, une vaste oscillation passablement centralisatrice de l'Etat (re-centralisatrice), phase du gigantesque chantier en cours et dans laquelle s'inscrit la loi NOTRe. Pour ma part, il me semble que c'est exactement le contraire qu'il faut faire, décentraliser en améliorant les capacités de pilotage et d'efficacité dans les territoires et par rebond l'obtenir au niveau National et ainsi avoir conçu le principe permettant le développement de structures à très haute adaptabilité.

1.1.2.2 La question du découpage régional

En ce qui concerne le découpage régional, une des vraies questions à se poser est : Est-il plus efficace et plus simple, moins coûteux afin de trouver des synergies et de coordonner des

territoires (qui constitue antérieurement une région comme la Lorraine et l'Alsace), soit de maintenir leur statut de Région en faisant se coordonner les deux assemblées régionales conjointes dans leur interaction (et ainsi décider ensemble des projets et actions afin d'apporter des solutions optimales aux problèmes posés pour améliorer le fonctionnement des territoires ainsi réunis) ou bien, au contraire, regrouper les communes et EPCI des deux ex-régions dans une nouvelle région appelée alors "Grand Est" auquel on viendra adjoindre à l'occasion d'ailleurs l'ex-Champagne-Ardenne.

Je ne vois vraiment pas comment on pourrait gommer les problèmes spécifiques de chacune de ces anciennes régions dont en particulier, exemple peut-être le plus immédiat, l'Alsace, en supprimant leurs individualités associées au concept institutionnel de Région. En effet, il faut bien que « quelqu'un » soit capable de prendre en compte, mûrir et présenter les spécificités des problèmes pour qu'ils puissent être résolus. Ou bien ces spécificités existent et auquel cas il faut bien qu'une entité soit capable de les prendre en compte, ou bien elles n'existent pas, ou bien enfin on nie leur existence. Alsace, Lorraine, Champagne, Ardennes, Languedoc-Roussillon ne restent désormais que des appellations de zones géographiques qui ne correspondent plus aujourd'hui à aucune institution territoriale après pour la plupart dix siècles d'existence. Il semblerait même, au moins pour certains, que ces Territoires ne correspondent plus des problématiques territoriales particulières, ni enfin pas plus à une identité sur le plan socio-économique qu'il conviendrait peut-être de gommer et qui devrait être normalement diluée dans la région du Grand-Est.

Si, cependant, ces spécificités demeurent, il est totalement impossible de faire fonctionner la nouvelle entité sans recréer l'ancienne entité de manière formelle (commissions) ou informelle (problèmes de l'ancienne région dilués sur les EPCI et une nécessaire coordination forte des EPCI qui leur correspondent et que la loi ne prévoit pas). Ainsi, alors qu'antérieurement la coordination entre les trois régions s'effectuait dans les faits grâce à une co-action concertée — non pas grâce aux institutions formelles mais grâce à l'existence des associations (régions, départements, communes) —, par nature de problèmes et à configuration variable, entre les trois pouvoirs représentant chaque Région (ou par couple suivant la nature de problèmes), on a, dans la nouvelle structure, créé implicitement — n'apparaît plus sur le papier — un niveau hiérarchique supplémentaire dans le système de pilotage, niveau qui donne à la nouvelle grande région pouvoir de décision à la majorité sur les anciennes en supprimant ainsi leurs propres pouvoirs mais cependant ni leurs problèmes, ni le travail à effectuer. A-t-on gommé les premières, simplifié ou compliqué la résolution des

problèmes ? Si tel est le dernier cas la création des nouvelles régions a purement et simplement ajouté de fait un nouveau niveau hiérarchique de pilotage. Est-ce plus efficace ? ou simplement est-ce plus simple pour le “pouvoir central” dans ses relations avec les régions ? A-t-on renforcé, créé un nouveau pouvoir régional grâce à ces regroupements, pouvoir capable de mieux gérer les relations entre les Territoires et l’État, à défaut d’améliorer l’efficience interne de ceux correspondant aux anciennes régions ? Il semblerait qu’il n’y ait pas de réponse claire et que le gain d’efficacité soit très loin d’être au rendez-vous.

Si des spécificités suffisamment fortes n’existent pas pour nécessiter un niveau de réflexion et de pouvoir permettant de trouver des solutions particulières originales conditionnées par ces spécificités, alors effectivement il n’y a pas de raison de maintenir une entité qui n’a rien ou peu à faire de différent de sa voisine. Dans ce cas les problèmes sont supposés pouvoir être dispatchés et résolus soit au niveau central soit au niveau d’une coordination entre EPCI ou entre les Communes et Villes des anciennes Régions, coordination dont la loi ne dit rien.

En résumé il me semble que le découpage en Régions d’un Territoire doit dépendre de l’existence de spécificités liées à des structures sociales, à une nature d’activité, à des infrastructures, à des particularités géographiques (enclaves, îles etc.) et par définition à l’Histoire, auxquels sont associés des ensembles de problèmes en interaction, mais en aucun cas un besoin d’une administration centrale, et donc certainement pas en fonction d’une densité de population donnée, de surface de référence ou tout autre forme de normes. Après, se pose le problème de la « représentation interrégionale », à laquelle ne correspond aucune structure institutionnelle outre les Associations, et de ses relations avec l’État, confondre les deux c’est à tout coup déshabiller Paul pour habiller Jacques.

Si les spécificités existent et que l’on nie leur existence, alors les problèmes réels ne seront jamais posés, le travail qui en résulte ne sera jamais accompli et ne coûtera donc apparemment rien à court terme, mais évidemment à long terme l’accumulation des difficultés résultant de problèmes non résolus peut faire se dégrader les mécanismes complexes qui permettent le fonctionnement d’une Région, son développement à long terme, ses infrastructures mais aussi sa stabilité sur tous les plans socio-économiques.

Ces problèmes se posent, il me semble bien, dans tous les cas des regroupements effectués pour passer de vingt et une à treize régions (voir note* #####). Il est alors évident que les hypothétiques gains par effet d’échelle ne peuvent pas être au rendez-vous à court terme, je l’ai évoqué plus haut, mais aussi souvent de manière presque contradictoire encore moins à long terme.

1.1.2.3 *Le découpage des régions participe-t-il à la construction du mille-feuille ?*

La réponse n'est pas immédiate. Il est évident qu'un regroupement intermédiaire entre le découpage en départements et l'État central est nécessaire. 13 ou 23 régions, la question est : quel découpage peut être optimal ? Comme je l'ai montré, je pense, vouloir réduire le nombre de régions sur la base de volume de population, et de critères de gestion étatique centralisateurs, tout en faisant évidemment des exceptions, ne va pas dans le sens de l'efficacité. Ainsi réduire le nombre de régions peut conduire à créer des niveaux hiérarchiques intermédiaires, qui non formels parasites et pourtant nécessaires, peuvent être mal gérés et par conséquent participer à l'effet de millefeuille et concourir efficacement à l'organisation d'un désordre.

1.1.3 Le cas des Intercommunalités (EPCI)

####

nota : inclut le cas des Métropoles de droit commun

1.1.3.1 *De 1860 à la loi Chevènement de 1999*

La création des intercommunalités date de 1860.

Le fondement en était la mutualisation d'un certain nombre de moyens et la possibilité pour plusieurs communes de mener des projets en commun. Il s'agissait d'une délégation de nature « confédérative » sous la responsabilité totale des communes n'ayant aucune relation directe avec la structure hiérarchique Etat – département – communes.

Sans règles ni normes, on arrive, par création de communautés et de strates successives, construites de manière indépendante pour chaque EPCI, ce qui a été le cas en presque un siècle et demi, à une telle variété de solutions que l'unité nécessaire de gestion financière et d'organisation ne peut plus être assurée (*##### L'apparition du système de contrôle financier des EPCI <#####b90403-1 :45>). Un tel développement devenu anarchique interdit la recherche de solutions optimales d'évaluation, la consolidation d'expériences et de savoir-faire ainsi que le contrôle de l'usage des moyens financiers distribués par l'État. Cela a été une des raisons essentielles de la réforme de 1999 dite loi Chevènement.

1.1.3.2 Structures et modes de fonctionnement des EPCI

1.1.3.2.1 Structures, modes et règles de fonctionnement : les principes

Il est nécessaire d'avoir des règles comptables, d'organisation et de gestion, sans oublier celles des projets (règles balbutiantes), identiques pour toutes les EPCI si l'on veut pouvoir assurer coordination entre elles, développer des savoir-faire, assurer la formation des personnels municipaux et territoriaux et bien évidemment permettre un contrôle de la gestion (celui de la Cour des Comptes), des données statistiques, tout simplement être une EPCI dans l'Etat (au sens large) etc. En revanche elles ne doivent pas, il me semble, instaurer des règles par nature, quotas ou autres, ou bien définir des montants, des seuils qui auraient pour effet d'influer sur la politique économique ou des choix techniques des EPCI tout en rendant les textes moins durables et plus complexes (*##### Les différents types de règles de gestion, leur influence sur les structures) ; elles doivent rester au niveau des règles générales de gestion et de comptabilité publique, complété tout particulièrement à mon sens de règles encore, il semble bien, inexistantes concernant la gestion des projets multipartites pluriannuels.

1.1.3.2.2 Deux types incompatibles de construction de la relation entre les communes et les EPCI

Il y a deux types fondamentalement différents et incompatibles de solutions d'organisation possibles entre les communes et les EPCI :

1.1.3.2.2.1 L'EPCI structure confédérale ou fédérale, la délégation ascendante de compétence

L'EPCI agit par délégation en suivant des règles qui en définit les modalités. Dans ce cas les EPCI sont une émanation à la fois de type "confédérative et fédérative" des Communes.

Il convient de remarquer que dans ce cas il n'y a aucune modification des structures hiérarchiques, les communes continuent de dépendre totalement des départements, pendant que les EPCI sont une émanation des communes qui doivent respecter des règles générales communes et cohérentes. Les EPCI sont les représentantes des Communes vis-à-vis des Départements

1.1.3.2.2.2 L'EPCI nouveau niveau hiérarchique de fait entre le département et la commune

Dans cette configuration l'EPCI se voit attribuer des compétences par la loi, voire être dirigées par des élus indépendants des communes. Dans ce cas les Communes dépendent des EPCI dans le domaine de compétences qui leur est attribué.

1.1.3.2.2.3 Comparaison et critique

La deuxième tendance qui a pu vouloir être introduite par de nouveaux textes depuis une trentaine d'années revient en fait à ajouter un niveau hiérarchiques supplémentaire dans la structure de pilotage dans certains domaines de compétences et certains types d'actions. Cela conduit à une complication qui devient vite inextricable dans la mesure où il existe alors des interactions hiérarchiques inverses entre les compétences des Communes et celles des EPCI, tout le monde se marche finalement et inévitablement sur les pieds. Dans le premier type le fait que la Commune soit toujours intercalée pour une part entre le Département et pour une autre part entre la Région et l'EPCI introduit un filtre essentiel qui établit — qui est source de — la cohérence entre les compétences des EPCI dans tous leurs domaines. De plus il n'existe alors que trois niveaux hiérarchiques entre l'Etat et la Commune dans tous les cas de figure. Dans le deuxième type l'EPCI, ou de mode de fonctionnement même partiel, viendrait alors s'intercaler dans la hiérarchie entre l'État et les Communes – les Régions et les Communes – les Départements et les Communes. L'EPCI remplace alors de fait la Commune dans la hiérarchie et c'est l'EPCI qui devrait alors déléguer de manière descendante des compétences aux Communes (restantes)... Utile à énoncer, à étudier pour en comprendre les implications mais, esprits doués d'un peu de raison, prière de s'abstenir d'imaginer appliquer de telle dispositions, mais qui en aurait l'idée ?

Actuellement que ce soit en ce qui concerne les Communautés de Communes ou les Syndicats les textes définissent de manière globale les compétences qui peuvent ou doivent être déléguées aux EPCI mais ce sont bien les Conseils Municipaux qui déterminent les compétences détaillées et transférées.

En effet la première solution est dans les faits de loin la plus simple, plus efficiente, plus adaptable, plus réactive et moins consommatrice de ressources, ceci parce qu'elle reste justement fidèle au principe d'origine de la délégation « confédérative » ayant évolué vers une structure bien plus fédérale et dont les principes sont dans la loi (les EPCI travaillent uniquement par délégation des communes en suivant un contour général défini par la loi)
note : *##### – titre : en note remarques sur les modes de fonctionnement -.

1.1.3.2.3 La question du développement des méthodes de gestion dans toutes les compétences

Les conditions pour l'amélioration du fonctionnement, qui semble rester sous certains aspects trop compliqué, sont de deux ordres. Le premier est que des textes adaptés traitent de manière

systematique et exhaustive des problèmes de l'articulation des Communes et des EPCI au fond et dans leur globalité. Le deuxième est que des outils de gestion tant des structures assurant des services opérationnels au quotidien que des plans et projets soient mis à la disposition des Communes et des EPCI, besoins couverts actuellement mais uniquement partiellement par les structures associatives. Le seul aspect commun est celui de la formation des agents assuré par le CNFTP #####.

Ces outils communs doivent assurer dynamiquement une unité et une optimisation des techniques utilisées dans leur gestion entre toutes les Communes et leurs EPCI et ceci pour toutes les compétences. Ces outils doivent être porteurs d'expérience et de savoir-faire collectés par ces Collectivités en continu, outils que, individuellement, une très grande part d'entre elles n'ont pas les moyens de développer dans leurs principes et leurs aspects informatiques. Cette mise en commun de savoir-faire et en partie de moyens est assurée aujourd'hui partiellement (*##### parce qu'elles doivent se limiter au rôle lié à leur statut) et uniquement par les Associations de Collectivités Territoriales, <md. ### b90407 en dehors du fait de répondre aux demandes de l'Etat>. Il me semble que l'existence d'une fédération de moyens touchant au développement technologies et aux outils des domaines de l'organisation des structures à vocation opérationnelle mais aussi et peut-être surtout en management de plans et de projets et d'ingénierie serait certainement un bien déterminant. Les compétences de ces structures communes des Collectivités territoriales devrait s'étendre à l'assistance à la mise en place et à la formation. Un corollaire en est que les rôles tenus par DGCL *#####, DGFIP *#####, etc. par l'exercice de leurs contrôles de gestion a posteriori, et pour la formation par le CNFTP *##### n'implique pas l'application possible de règles et de méthodes permettant d'optimiser le fonctionnement des Collectivités, règles et méthodes qui pourraient être élaborées et mises en œuvre grâce à leur association ou leur fédération autour de cette question. Il semblerait, suivant mes recherches, que notamment l'outil de développement des techniques de gestion opérationnelle et de gestion des plans, des programmes, des projets assurant l'homogénéité de gestion, le partage des acquis et la consolidation des savoir-faire et des développements, n'existe pas et reste hors de portée des structures associatives (RdF, AMF, AMRF, ADdF etc... à l'exception de ce qui est apporté par le biais de la formation par le CNFPT *#####).

Cela serait une réponse au fait que si l'on constate le caractère essentiel et l'utilité des EPCI on constate aussi leur complexité et l'existence récurrente de problèmes d'efficacité, de réactivité et d'adaptabilité.

La question qui reste posée est : quelle structure pourrait, sans introduire de complexité complémentaire, apporter des simplifications réelles dans les relations entre les Collectivités Territoriales et l'État et traiter ces problèmes restants mais néanmoins essentiels tout en conservant leur intégrité, leur utilité et leur importance aux systèmes associatifs.

Ceci est un des problèmes liés à l'existence des pouvoirs des territoires nés de la décentralisation et qui ont un caractère opérationnel « exécutif » qui tire sa légitimité des urnes. Il existe donc nécessairement une interface entre ce pouvoir et le pouvoir de l'État « au sens restreint » qui tire aussi sa légitimité des urnes via l'élection du Président au suffrage universel — notons bien que nous parlons là de l'exécutif et pas du tout du législatif —. En dehors de l'application de la loi et de la gestion administrative et financière et bien entendu de la multitude d'échanges d'informations entre les collectivités territoriales et l'État qui en résulte, ce qui matérialise aujourd'hui l'espace d'articulation est uniquement constitué par les structures associatives (*##### A propos de la tentative de création d'une Assemblée des Collectivités Territoriales à l'occasion de la préparation de Loi NOTRe).

1.1.3.3 Conclusion, les EPCI participent-elles au millefeuille ?

En conclusion sur les modes, méthodes et règles de fonctionnement des EPCI, il me semble que ne trouvant pas la solution adaptée l'on ait définitivement choisi de ne pas casser l'organisation antérieure et ne pas établir un niveau hiérarchique supplémentaire ce qui a été dans de temps encore récent présent dans les esprits (et par là aurait alimenté le mille-feuille).

Il me semble que, avec de normes et règles adaptées la solution fédérative répond beaucoup mieux au problème posé. En effet le problème est la nature et le contenu des normes, règles et méthodes de fonctionnement et n'est pas celui du changement de principe et de structure tant que l'on n'a pas démontré l'impossibilité de l'application d'une solution de principe existante qui est de plus, sur le papier, une meilleure solution même si elle fonctionne mal. Jamais une telle impossibilité n'a été démontrée et bien au contraire les faits vont dans ce sens.

Dans le développement et l'amélioration des modes de fonctionnement là aussi le mode fédératif via l'institutionnalisation de la recherche, du développement des techniques de gestion dans toutes les compétences requises est la voie que l'on doit probablement suivre.

Maintenant à la question est-ce que les EPCI participent à la construction d'un millefeuille la réponse est non si elles correspondent à une fédération de Communes. Leur présence permet de simplifier les relations entre les communes et les départements d'une part, les régions d'autre part.

Cependant chaque fois qu'une règle perverse vient intercaler l'EPCI entre la commune et le département ou la région alors en ajoutant un niveau hiérarchique en état d'anomalie on est certain de mettre la pagaille.

1.2 Après la décentralisation le problème de l'équilibre des pouvoirs entre l' « État au sens restreint » et les Collectivités Territoriales

— *Nota important : J'utilise deux concepts pour l'Etat : « L'Etat au sens restreint » et « l'Etat au sens large » et pour ce deuxième « Etat » le plus souvent :*

« Etat au sens restreint » est presque un synonyme d'exécutif, j'entends la Présidence dans son rôle exécutif – le Gouvernement – les Ministères et l'ensemble des organismes hiérarchiquement et directement rattachés ainsi que bien entendu les préfetures qui constituent le cœur de l'exécutif. Si l'on utilise le seul terme d'exécutif une confusion s'installait immédiatement puisque les Collectivités Territoriales sont au sens de l'État un élément d'exécutif et donc les administrations rattachées. Il n'existe donc pas de terme non ambigu, d'où ma définition.

« Au sens large » c'est « L'État » au sens politique et le plus commun du terme, pouvoir exécutif, législatif et judiciaire (qui englobe l'ensemble de l'Etat au sens restreint), donc non seulement la Présidence, les Ministères, les Assemblées, la Justice, l'Armée et l'ensemble des Organismes rattachés mais aussi les structures intégrant les Collectivités Territoriales, et de manière générale par ailleurs tout ce qui est considéré comme régalien.

1.2.1.1 Les bases du problème de l'équilibre des pouvoirs Etat-Régions-Départements

Il existe un conflit de pouvoir potentiel entre le Gouvernement et les Régions dont l'origine est totalement institutionnelle. Il résulte directement de la loi de Régionalisation et des modifications de compétences des Conseils Départementaux qui constituent une modification considérable de la structure antérieure de l'État et initiée en 1982. Cette modification est un

projet à très long terme et le chantier est encore loin d'être refermé quarante ans plus tard. Je propose plus loin *#### plusieurs éléments de solution qui devraient conduire à un meilleur fonctionnement, une meilleure efficacité dans la recherche de solutions optimales, un meilleur équilibre et constitueraient assemblés avec l'existant une vraie solution à la française stabilisée de cette question très générale et traitée de manière très variable dans le monde.

1.2.1.1.1 Pourquoi la Régionalisation génère-t-elle un conflit de pouvoir ?

La raison est en fait simplissime. Il existe en France trois élections au suffrage universel direct : l'élection présidentielle est issue le gouvernement et l'ensemble de l'exécutif, les législatives pour l'Assemblée nationale, et enfin — je les recoupe en un seul ensemble — les élections territoriales (municipales, régionales et départementales). Enfin l'élection au suffrage indirect du Sénat par les élus territoriaux essentiellement, assemblée législative contrairement aux assemblées territoriales qui constituent des exécutifs.

On passe donc en 1982 d'une structure totalement hiérarchique de l'exécutif jusqu'au niveau des Communes, à un exécutif coupé globalement en deux, celui de l'« Etat au sens restreint » — que je définis plus haut — et celui des Collectivités Territoriales (limité précédemment aux Communes mais dès lors étendu par la loi aux Départements et aux Régions). Donc un exécutif « descendant » dans la hiérarchie de l'Etat issu de la Présidence et du Gouvernement et un exécutif « montant » émanant des Territoires. Le principe de subsidiarité va s'appliquer ainsi aux collectivités territoriales, globalement jusqu'à la loi NOTRe de 2015, pourtant renforcé vingt ans plus tôt dans ses fondements et son esprit par le traité Européen de Maastricht en 1992 (Charte Européenne de l'autonomie locale). Cette séparation descendant-ascendant entre deux exécutifs constitue une rupture fondamentale dont les conséquences sont encore loin d'être résorbées en 2019 et l'organisation reste instable et pose des problèmes d'efficience.

Le schéma que j'ai introduit plus haut montre où et pourquoi le pouvoir exécutif associé aux assemblées territoriales et aux communes a une interface avec l'exécutif de l'État « au sens restreint ».

L'ensemble des lois, depuis la loi de base de décentralisation de 1982, a défini les compétences des Territoires. Cela, sur le papier, devrait pouvoir fonctionner sans conflits inutiles, éliminer les possibilités de conflit. Dans la pratique les dossiers, les sujets, que sont amenés à traiter les régions et les départements, possèdent évidemment leur facette au niveau de l'État central et bien entendu réciproquement. Cela crée une considérable interface où

s'affrontent, sur les mêmes thèmes et parfois les problèmes pratiques de mise œuvre, les visions de l'État et celle des Collectivités Territoriales, ceci avec nécessairement et inévitablement d'une part des perceptions différentes et d'autre part des intérêts, une manière d'approcher les problèmes, des solutions aussi souvent différentes; donc pour les Collectivités Territoriales, une manière de résoudre les problèmes, d'apporter des solutions qui ne correspondent pas nécessairement à celle de l'État au sens restreint. <#####semble un redite, à réorganiser>

C'est, à mon sens, du débat démocratique que doivent naître les solutions optimales grâce à l'application non limitée d'une subsidiarité (concrétisée par la « clause de compétence générale ») à toutes les Collectivités Territoriales, supprimée cependant dans ses fondements dans un premier temps par la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 puis confirmée par la loi NOTRe en ce qui concerne les Départements et les Régions, subsidiarité qui devait cependant permettre dans son principe de traiter plus efficacement les problèmes locaux de manière locale, et de faire remonter des problèmes plus généraux ayant des incidences locales. Ces problèmes apparaissant par définition abandonnés dans la théorie (décrits expressément par la loi) et dans la pratique par les autres instances, les Collectivités peuvent alors s'attribuer leur prise en charge. Ces sujets n'intéressent pas l'État ou d'autres instances pour d'autres raisons que celles des Collectivités qui, versus, ne connaissent pas nécessairement les raisons. ¶

Dans la pratique l'intégration des problèmes se traite souvent par la négociation dans laquelle la médiation des associations telles (les Régions de France, l'Assemblée des Départements, l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Maires Ruraux de France etc.) est d'une très grande importance.

La régionalisation a donc créé un nouvel espace démocratique qui est celui du débat qu'elle instaure entre l'« État au sens restreint » et les Collectivités Territoriales. Cet espace devrait permettre de trouver des solutions optimales pour l'organisation des territoires.

La situation actuelle laisse, malgré tout, des vides incontournables et des conflits sans bonne solution que j'explique plus loin.

Il convient de noter que lors de la préparation de loi NOTRe il avait été envisagé un moment la création d'une assemblée des collectivités territoriales, mais elle était présidée par le Premier Ministre. Cela établissait de fait une hiérarchie entre les exécutifs qui étaient contraires aux principes mêmes de la régionalisation. Le Sénat s'y étant opposé, avec raison, cette disposition n'a jamais vu le jour.

<##04>

1.2.1.1.2 Effets de la suppression de la clause de compétence générale des Régions et Départements

<### à rédiger synthèse sur la question>

1.2.1.1.3 Les fondements de la régionalisation, un renouveau nécessaire.

La régionalisation, qui est une loi de décentralisation (*#### Décentralisation et structures fédérales ou « à la française ») a, malgré tout, subi diverses tentatives de restauration de structures hiérarchiques très « à la française », apparaissant comme seule solution à des difficultés de fonctionnement, mais elle a établi néanmoins et a confirmé l'utilité et la nécessité d'un fonctionnement collaboratif entre elles et avec l'Etat qui reste aujourd'hui cependant en grande part informel.

Comme je l'ai évoqué plus haut la régionalisation coupe en deux le pouvoir exécutif. Néanmoins en aucun cas la régionalisation n'instaure une structure fédérale qui ne manquerait pas d'apparaître si les pouvoirs législatifs et judiciaires en particulier étaient eux-mêmes décentralisés.

Il ne me semble pas du tout que la loi NOTRe, apportée en quelque manière que ce soit une touche finale à cette grande réforme de nos institutions. Trop de dysfonctionnements, trop de choses mal finies, trop peu d'efficacité, trop peu de souplesse dans l'exécution, une absence quasi totale d'adaptabilité etc. Elle apporte des clarifications sur un certain nombre de questions et enfin elle a montré quelles voies il n'était pas bon de suivre, essais-erreurs, nous en sommes tous là.

Le véritable fondement est et doit rester la création des régions et l'application du principe de subsidiarité aux régions, départements et communes. Cependant ses inconvénients et la non-résolution des contradictions avec la structure purement hiérarchique et centralisatrice antérieure, en vigueur depuis plusieurs siècles et qui ont fait que la loi NOTRe l'a supprimée et en a donc provisoirement détruit l'esprit et les potentialités, doit être complété d'un certain nombre de principes avant d'être restaurée sous une forme nouvelle, que j'imagine et dont je décris l'esprit ci-après.

La clef de l'efficacité, de l'efficience, de l'adaptabilité et du dynamisme est là, je crois bien.

1.2.1.2 *Éléments pour une réforme de la Régionalisation utilisant des nouvelles règles de subsidiarité*

1.2.1.2.1 Une interface utile, nécessaire mais aux mécanismes mal définis

Les répartitions de compétences sont assez claires en ce qui concerne les régions et les départements dans leurs territoires et ceci sans recouvrement ni un nombre excessif de niveaux hiérarchiques, qui pour une compétence donnée ne dépasse pas en réalité 3 niveaux explicites contrairement aux idées reçues. En revanche de nombreux rapports depuis une vingtaine d'années expriment le constat que tout le monde se marche sur les pieds.

En effet, dans la pratique les choses sont bien moins claires et il s'agit d'un problème non résolu de la décentralisation qui résulte du fait que l'articulation, qui doit nécessairement exister entre ces deux pouvoirs opérationnels, reste le plus souvent informelle et que les problèmes (cas d'intérêts a priori non identiques sinon divergents ou contradictoires) sont traités au coup par coup. Si les deux exécutifs tirent leur légitimité des urnes celui de l'Etat (au sens restreint : Présidence-Gouvernement) par l'élection Présidentielle et celui des Régions, des Départements et enfin des Communes, il doit exister une manière formelle de débattre les questions et in fine de prendre les décisions sans qu'elles ne relèvent pour autant de la Présidence. Il n'y a pas non plus de raison pour que ces questions remontent systématiquement via les débats de l'Assemblée Nationale.

Manifestement bien trop souvent on ne sait plus ni descendre la hiérarchie (traiter au sommet tous les problèmes pour lesquels il n'y a pas de délégation de compétence explicite, en l'absence de l'application d'une subsidiarité), ni faire remonter les difficultés locales qui dépendent de structures supérieures dans les hiérarchies de l'organisation, ni enfin construire puis conduire les projets collectifs utiles.

Le problème posé essentiel est celui des interfaces entre les pouvoirs, de l'acceptation de leur existence et des modalités de la résolution de conflits, conflits qui sont en fait bénéfiques et utiles — parce que tout ne peut pas être écrit d'avance et que débattre et résoudre permet de progresser (*##### Le deal avec le fait que tout n'est pas écrit par avance) — et ne constituent pas des anomalies comme certains le pensent et cherchent non à les résoudre mais à supprimer la possibilité qu'il se produisent... En cela ils semblent choisir de supprimer le fait de poser des problèmes qui existent bel et bien pour éviter d'avoir à les résoudre <####C'est mal dit mais pour l'instant je n'ai pas trouvé de plus il y a un complément à mon raisonnement que je n'ai pas retrouvé d'où l'apparente redite>.

Un principe de base de gestion dans les structures totalement hiérarchisées est de faire remonter jusqu'au niveau supérieur commun tout problème non géré par un règlement prédéfini et connu apparaissant entre deux entités. Ce principe couramment admis est pourtant en fait inefficace et très coûteux voire bloquant dès que la complexité des organisations augmente au-delà d'un certain seuil (*##### Pourquoi le système de gestion hiérarchique est-il mis en défaut quand la complexité des systèmes augmente).

1.2.1.2.2 Les solutions de principe

Les solutions de principe ne sont pas très nombreuses, il n'y en a en fait que deux qui servent de base à tous les débats et études.

La première est celle de la « délégation explicite » au coup par coup ou par application d'une loi ou d'un règlement — c'est là le cas actuel après la loi NOTRe —. Dans ce cas tout problème posé non prévu ou non vu par l'instance supérieure (i.e. un Gouvernement) restera bloqué au dernier niveau de délégation explicite, l'affectation des problèmes est réalisée par une appréciation descendante, dans ce cas les problèmes non traités — constituant une anomalie de fonctionnement — remonteront, en démocratie, via les instances législatives ou judiciaires (question au gouvernement posée lors d'une session d'assemblée parlementaire ou actions juridiques, et bien entendu rapports de la Cour des Comptes). <#####Traiter les problèmes au niveau auquel ils se posent : exemple \$\$\$ - caricatures>

La deuxième est celle qui résulte de l'application du principe de subsidiarité. Dans ce cas tout problème non prévu ou non vu par une instance supérieure se trouve automatiquement délégué par défaut au niveau inférieur. L'appréciation de faire remonter le problème est laissée au niveau le plus bas au-delà duquel la règle ne s'applique plus, on applique alors la règle de l'« appréciation montante » pour décider de qui doit traiter le problème.

Ces deux solutions apparaissent a priori totalement opposées et antinomiques. Dans la pratique on cherche à les faire cohabiter quand la première constitue un frein et conduit à ce que certains problèmes ne soient jamais résolus et quand la deuxième poussée dans ses extrêmes peut conduire à l'anarchie la plus totale voir à la perte des intérêts communs (* ##### Hiérarchie et subsidiarité — Je décris succinctement un peu plus loin les limitations de la « distribution descendante » <##02>-).

<#1> Il y a-t-il à cela une bonne et unique solution ? Cette question se pose probablement depuis les origines de l'humanité et l'on a des traces écrites précises exposant le problème datant de plus de 2400 ans (Grèce antique). Pour ma part, bien petite, il me semble qu'il y a plusieurs éléments de solution qu'il convient de combiner.

1.2.1.3 Propositions de solutions, vers une subsidiarité « régulée »

1.2.1.3.1 La subsidiarité « post-validée », régulée au cas par cas

La première proposition vient du fait de considérer en tout premier lieu qu'il faut résoudre le problème du « dilemme de la connaissance des problèmes et de leur perception : pour juger au niveau supérieur de l'opportunité de déléguer il faut disposer quand l'organisation devient complexe et que l'évolution est rapide, de plus en plus rapide, de connaissances et d'une vision des problèmes qui n'est très souvent disponible qu'au niveau inférieur (directement concerné, parce que souvent impacté ce qui fait effet de révélateur) ». Pour cela une solution, qui est celle que je propose, est d'avoir recours à ce que j'appelle la « subsidiarité post-régulée ou subsidiarité post-validée ». Cette méthode consiste à introduire le processus temporel dans l'application de la subsidiarité et à considérer deux phases dans son application.

La première est semblable à celle qui existe en matière judiciaire avec le concept « d'auto-saisine d'un juge », la subsidiarité de manière rigoureuse et totale est appliquée pour que le niveau hiérarchique qui dispose des informations et de la vision utile du problème, puisse s'en saisir de manière formelle selon la loi.

La deuxième, toujours en se conformant aux principes de la subsidiarité <#3> concerne la phase suivante de réalisation ou en revanche les possibilités d'action sont conditionnées au respect d'un protocole qui permet un balayage formel de la hiérarchie et ainsi permet de répondre à la question « je me suis saisi de ce problème, mais au fait il y a-t-il quelqu'un de concerné avant que j'entreprenne la phase de mise en œuvre ? ». La collectivité, l'organisme de manière générale, ne peut donc passer à l'exécution immédiatement au-delà d'une étude décrivant le projet d'action sans en référer dans le respect du protocole. Il convient, dans ce protocole – je ne rentre pas dans le détail ici –, que l'entité informe en remontant la hiérarchie du fait qu'il s'est saisi du problème. Si un des niveaux hiérarchiques supérieurs au cours de la remontée pense, in fine (parce qu'il aurait peut-être pu le s'en rendre compte avant) qu'il est concerné alors il informe aussi bien le niveau inférieur de cet état de fait que le niveau supérieur et transmet le « dossier » complété. Le processus de remontée se poursuit jusqu'à ce

que l'on rencontre le niveau qui possède la délégation de compétence formelle correspondante. Comme on l'a vu plus haut, il n'y a que 2 à 3 niveaux au plus qui peuvent être concernés. Au cours de l'opération de redescente qui suit le dossier est complété et chaque niveau hiérarchique peut décider de s'attribuer la responsabilité du pilotage et annote le dossier ou passe la main. C'est au cours de cette opération de redescente de la hiérarchie que le système d'information et de pilotage et la définition des acteurs qui assureront ensuite le suivi du projet va se construire et que le projet se construit. Tous ceux qui ont indiqué leur intérêt et en particulier l'émetteur d'origine qui s'est saisi du problème feront, font obligatoirement partie du comité de pilotage, une structure originale qui se construit donc grâce au processus. Donc le pilotage du projet peut tout à fait revenir à celui qui, à l'origine, s'en est auto-saisi. Cet aller-retour qui peut être très rapide a permis de valider l'application de la subsidiarité et de l'élever, pour le cas concret rencontré, du stade de la « subsidiarité d'auto-saisine » à celui d'une véritable « attribution de compétence au coup par coup ». Bien entendu rien n'est résolu fondamentalement si le processus ne comporte pas des règles complémentaires, en particulier celles concernant les délais de traitement de l'information à chaque niveau (pour que chaque organe impliqué ne puisse bloquer un dossier). C'est une question qui est techniquement aujourd'hui parfaitement résolue (*##### Subsidiarité post-validée et workflow). On voit bien que le temps est une variable déterminante et que, au lieu de définir uniquement a priori des compétences, on les construit au cours d'un processus. Ce processus règle une grande partie des problèmes mais n'est qu'une part de la solution.

1.2.1.3.2 La diffusion-concertation au sein d'une même famille d'organismes (collectivités) et la gestion par projets

Le principe précédent permet le balayage descendant puis montant de la hiérarchie et permet l'inventaire circonstancié des organismes concernés, ce qui définit un premier noyau dans la constitution d'une véritable équipe de projet. Néanmoins on comprend bien que suivant la nature des sujets que le processus précédent n'informe pas d'autres organismes qui pourraient être concernés. En effet, les problèmes à résoudre et les projets qui peuvent en être issus sont générés par le réel et ne répondent pas toujours nécessairement aux classifications, aux typologies et structures suivant lesquelles sont bâties les délégations de compétences de principe.

Cette dernière réflexion nécessite une explication. Je considère en matière de résolution de problèmes d'organisation et en particulier les techniques de résolution de problèmes que la réalité d'un problème d'une part et perçue au travers d'un filtre qui est intrinsèque à

l'organisation ou les organisations qui cherchent à l'appréhender, d'autre part la structure de l'organisation conditionne à la fois ce qu'elle est capable de voir et sa capacité à résoudre et donc à agir (<### thèse que j'ai développée en 1979 lors d'une conférence internationale organisée par CGI — SSII>).

En effet nous connaissons bien les processus par lesquels que les organisations génèrent des processus (formalisés par des procédures) de traitement des « problèmes » qui en font quelque chose de commun et quotidien. L'organisation a modélisé les problèmes qui lui sont soumis et a donc fabriqué un filtre appliqué au réel, a construit un modèle qui est nécessairement, ontologiquement réductionniste. Lorsqu'un problème ne rentre pas immédiatement dans ce filtre il faut que l'organisation dispose de ressources innovantes pour traiter le problème et ensuite, après sa résolution (ou l'échec constaté), soit elle est amenée ou à le considérer comme potentiellement récurrent et par conséquent rechercher une possibilité de formalisation, ou bien le considérer comme a priori unique et donc l'archiver tel quel. Dans tous les cas le mémoriser de telle manière que s'il se reproduit un problème voisin ou même identique plus tard on soit capable de retrouver l'étude et la solution appliquée (ou tentatives) et donc réutiliser l'expérience acquise (<###l'histoire des travaux et projets Alstom 1978>).

Quelles sont ces ressources innovantes ? Elles proviennent ici du processus complémentaire que je propose d'utiliser pour construire des équipes de résolutions de problèmes, des équipes de projets ou les membres délégués par leur organisation n'en sont pas les représentants (contrairement à des « commissions de coordination »), mais une émanation qui apporte simplement à la collectivité de l'équipe de projets son intelligence, ses connaissances, ses sources d'information et son savoir-faire. L'équipe de projets n'a plus de filtres a priori dans sa capacité de traitement — hors celles issues des personnes qui la constituent, mais les filtres issus des compétences, des règlements et des procédures sont écartés, la cadre de référence de la pensée et de l'action a changé. L'équipe de projets après avoir traité le problème et conduit l'application suivant le niveau délégation reçu des maîtres d'ouvrage — par exemple soit simplement formuler des solutions, soit aussi aller bien plus loin par l'extension de délégation vers la possibilité d'agir opérationnellement sur le cas soumis de manière cohérente en gérant le projet (en soumettant aux organisations des décisions opérationnelles cohérentes et en suivant leur exécution), à la fois pour l'objectif recherché mais aussi avec l'architecture des compétences, à prendre par les structures concernées — est dissoute et chacun des membres reprend sa place dans son organisation d'origine dont il ne dépendait plus pendant l'exécution de la mission sauf indirectement dans le cadre des relations formelles de l'équipe de projet

avec les organisations qui la collectivité temporaire des maîtres d'ouvrage du projet. Il convient de noter que très souvent c'est aussi l'occasion pour les personnes ou les organismes, grâce à la discontinuité introduite, que la personne change de poste, de service, d'organisme, s'oriente vers une formation diplômante, soit de nouveau appelé vers un autre projet etc... En cela le principe donne de la souplesse à l'évolution des savoir-faire et des structures des organisations.

C'est donc le moyen pour un ensemble d'organisations structurées efficaces, adaptées à traiter 98% des problèmes correspondant à un milieu donné, de traiter de nouveaux problèmes — qui sortent de son champ habituel —, de s'adapter dans sa structure ou simplement faire évoluer ses savoir-faire. A défaut 2% de problèmes non traités peuvent la détruire ou générer de graves dysfonctionnements. L'adaptabilité dépend de l'existence de telles capacités de mobilisation de moyens dotés de capacités de base et d'une structure malléable comme une organisation par projets. Une comparaison riche, et que l'on ne peut faire que depuis peu, est celle de l'organisation du vivant avec les cellules dédiées et les cellules « souches », mais qui est loin d'être unique, on retrouve ainsi de tels processus dans les systèmes microbiens (microbiote). Même si, heureusement, les problèmes sont centrés sur des familles de compétences il faut considérer qu'ils sont a priori « transverses indéterminés » tant que l'on n'a pas démontré le contraire en les désossant pour les faire coller aux entités (organismes) concernées et correctement articulées entre elles. Si à la suite de cette analyse le problème reste indéterminable alors l'organisation est face à un problème d'adaptation et la gestion par projet est la solution la plus efficace que j'ai trouvée.

Ce deuxième aspect de la méthode que je viens de décrire et que j'ai nommé « diffusion concertation » aboutit à la mise en place d'une gestion par projets. Au sein d'une même famille d'organismes elle consiste donc à consulter, pour chacun des organismes impliqués (et à chaque niveau) dans la première phase du processus, les autres organismes qui occupent dans la structure d'ensemble une position hiérarchique similaire vis-à-vis du problème et qui pourraient être concernés. — Je passe par l'exemple — un problème qui se pose à une commune, le Maire directement ou le Conseil Municipal répercute la question auprès d'autres Communes au sein de la même EPCI ou même à l'extérieur — on peut trouver le cas inter EPCI appartenant à plusieurs départements voire appartenant à des régions différentes ou des Métropoles différentes, cela étant applicable aux Départements, aux Régions etc.

C'est aujourd'hui, dans ce domaine, les Associations (telle Régions de France, Département de France, Association des Maires de France, Association des Maires Ruraux de France etc.) qui jouent déjà un rôle majeur et interviennent dans le traitement des problèmes.

Bien évidemment moyennant l'utilisation de ces réseaux, de multiples organismes peuvent se saisir de la même question, mais évidemment pour ce qui dépend de leur domaine d'intervention, de leur domaine de compétences, mais qui justement peuvent se trouver de facto étendus si les principes que je décris ici sont respectés. Ces principes constituent alors un encadrement à l'application de la clause de compétence générale, nouvelle forme qui vient la remplacer en restaurant ses avantages et supprimant ses inconvénients. Il s'ensuit qu'il se construit de proche en proche, par le processus de validation descendante, par celui ascendant et enfin par les rapprochements latéraux, une véritable structure collaborative ad-hoc qui respecte parfaitement les lois, réglementations et pouvoirs et qui est capable en théorie de mener à bien efficacement des projets de tous types, encore faut-il que la législation et les pratiques et le savoir-faire en la matière soient développés. La manière dont ces entités concernées vont pouvoir déléguer à des chargés de projet, qui eux vont constituer l'équipe opérationnelle du projet, puis la manière dont ils vont s'organiser pour gérer leur projet, est une autre question que j'aborde succinctement plus loin. Il existe en particulier deux fondements méthodologiques qui doivent être appliqués.

1.2.1.3.3 La gestion de la typologie de problèmes

J'ai bien explicité plus haut comment et pourquoi que les problèmes (dont la typologie, la complexité etc. peut évoluer plus ou moins rapidement) peuvent aisément ne plus « coller » avec les structures en place. Que signifie ne plus « coller » ? L'idéal dans une organisation quand une question survient est de pouvoir trouver une entité (une personne, un service, une collectivité) qui a la compétence prédéfinie pour le traiter. Cela se produit dans des entreprises industrielles ou tout est formaté, mais dans la pratique il est extrêmement fréquent qu'une question nécessite de réunir plusieurs jusqu'à un très grand nombre compétences. Il y a donc une nécessité absolue de concevoir une structure telle qu'un minimum un noyau nécessaire de « compétences définies » soit réuni pour traiter toute nouvelle question. Sous un certain aspect il s'agit d'une lapalissade, réunir les compétences utiles pour traiter un problème, mais le pratiquer en respectant des contraintes multiples est une toute autre affaire. Les principes précédents de subsidiarité « post- validée et de « diffusion-concertation » traitent le problème dans son principe, mais si l'organisation est « assez mal foutue » pour que pour traiter toute

question nouvelle il faille réunir cinquante personnes, bien évidemment on sombre dans l'inefficience puis l'inefficacité ou bien l'organisation se dilue dans ses projets.

La solution est donc une adaptation en continu des délégations de compétences pour minimaliser le nombre d'entités impliquées dans la résolution de problèmes. Il faut donc, et ce n'est pas si compliqué que ça, qu'une entité (ayant délégation d'analyse en vue de l'optimisation de l'organisation) collecte d'abord les données résultant de l'application des règles et dans un deuxième temps dresse une typologie de problèmes et montre comment les structures existantes sont impactées par l'exercice de la recherche de solutions. À défaut l'organisation perdra de manière continue en efficacité et en efficience au fur et à mesure que la réalité des problèmes posés sera décalée par rapport à l'organisation.

La gestion de l'adéquation entre l'organisation et les problèmes qu'elle a à résoudre via la typologie des problèmes et la trace de l'application des processus est donc la clé non seulement de l'efficacité et de l'efficience mais aussi de l'adaptabilité à des problèmes dont la nature est en constante évolution.

Bien évidemment cela ne s'arrête pas là parce qu'il faut utiliser ces données et leur analyse pour prendre des décisions qui font évoluer l'organisation.

1.2.1.3.4 Le retour d'expérience : vers la délégation formelle de compétences en continu ?

Le stade idéal est évidemment celui que l'on atteint le jour où, après avoir étudié la situation, un nouveau texte de loi, de nouveaux décrets, de nouvelles réglementations définissent des attributions de compétences qui collent totalement avec la réalité des problèmes. Il ne ressort en théorie alors plus rien du filtre qui correspond à la « subsidiarité-régulée » décrite plus haut... L'erreur évidemment commise à ce stade est d'oublier de considérer que la nature des problèmes est évolutive et difficilement connaissable, mais aussi bien entendu qu'entre le moment où l'étude a eu lieu et l'application des textes il s'est passé un temps certain, pendant lequel les problèmes ont évolué, donc l'équilibre n'est jamais et ne peut, peut-être, jamais être atteint avec les moyens existants.

Au cours de l'histoire les capacités d'adaptation du système ont pu être telles qu'il était capable de suivre l'évolution des problèmes avec des tensions minimales, périodes de stabilité, aujourd'hui ce n'est évidemment plus le cas la plupart du temps et nous vivons une situation de crise permanente depuis plusieurs décennies. Donc l'idée que, après avoir mis de l'ordre, tout est supposé être bien dans le meilleur des mondes, que l'on puisse souffler sinon

ad vitam de moins pour longtemps, doit a priori être vraiment oubliée parce que le problème a le plus souvent déjà largement bougé par rapport à l'image que l'on s'en était faite comme base pour la recherche de solutions.

La réalité est bien sûr que les problèmes évoluent et ceci de manière parfois extrêmement rapide avec de véritables ruptures, des changements d'état en passant d'un état stable ou en évolution lente à un autre (##image de la bille sur un terrain vallonné) et, le temps même que l'on publie les décrets d'une nouvelle loi, la réalité, qu'il convie de gérer, a souvent changé. Il pourrait aller de soi que chercher à imaginer un système qui s'adapte dynamiquement soit une évidence. Ce n'est malheureusement pas le cas et, ce à quoi j'ai assisté depuis un demi-siècle, est une évolution par grands à-coups provoqués par des réformes mises en place parfois dans l'urgence quand la tension entre les structures et les problèmes qui sont à résoudre a atteint la limite de rupture dans une situation de crise, sociale, économique, financière...

Malheureusement pour l'instant on n'a rien résolu, en effet adapter la solution commune qui est d'adapter de manière dynamique la délégation de compétence est une vue de l'esprit parce que bien évidemment cela relève de la loi et par conséquent d'un vote de l'Assemblée et des délais consécutifs. Par ailleurs, comment l'Assemblée pourrait-elle se dessaisir de la maîtrise de l'évolution de la loi au profit d'une organisation quelconque, ce serait un non-sens. Il existe cependant une solution qui réside dans plusieurs dispositifs concomitants qui font effectuer un saut conceptuel.

Le 1er réside dans le fait de ne pas trop détailler les compétences de façon à pouvoir les faire évoluer dans une certaine limite sans passer par la voie législative, et ceci pour que l'évolution puisse être gérée à l'intérieur et dans les délais d'un cycle législatif de révision de la distribution des compétences, un cycle d'adaptation considéré comme une chose normale. Des compétences définies de manière trop précise ou trop restrictives conduisent inévitablement à des situations de crise dommageables. Cet élément de solution fait évoluer les paramètres du système de pilotage pour s'adapter aux contraintes du cycle parlementaire et à l'accélération de l'évolution des phénomènes.

Le 2^e est de créer l'instance dont une des compétences sera d'être compétente dans l'évaluation de l'adaptation. J'ai en fait déjà abordé le descriptif de ce dispositif dans la première section et proposé une solution. Elle existe déjà définie sur le papier mais ensuite son application a conduit à un résultat médiocre.

La 3^e est la délégation de compétence de décision en matière d'adaptation. Une adaptation qui ne relève donc plus de la loi mais de décrets ou de réglementation interne Régionales ou

Départementales par exemple. C'est l'articulation des niveaux de compétences en matière d'adaptation en allant du cadre général à l'application élémentaire qui est hiérarchisée de manière différente. Refonder les règles d'adaptation est un acte fondamental de décentralisation qui doit permettre l'adaptabilité sans perdre la convergence et la cohérence globale.

La 4^e enfin, et là on boucle sur la proposition d'origine, en la rendant récursive, le fait que ce processus d'adaptation des délégations de compétences respecte elle-même, bien sûr, les règles de subsidiarité « post-validée » que j'ai décrits plus haut.

— Je donne à la suite en annexes des exemples pratiques. —

2 Textes bruts : révision en cours au 12/04/2019 (b90412)

<BEGIN#### att: à réécrire et reconstruire entièrement>

Note importante au lecteur :

Ces textes sont discontinus car écrits souvent séparément, c'est une matière première qui traite des outils et méthodes d'organisation applicables au domaine ;

Cependant il comprend les liens internet vers une partie des références bibliographiques qui n'ont pas encore été introduites dans le texte principal.

Ce texte comporte des références pour le montage et la révision sous la forme <####Date- info>

<####b90307-18:03-en cours – >

<*#### Des conditions pour concevoir un système qui fonctionne bien et efficacement ?>

2.1 Constater l'existence de règles utiles pour aboutir à concevoir et décrire des réformes pratiques

2.1.1 Avertissement au lecteur de ce chapitre

Je reviens ici sur ce que j'ai énoncé, de manière succincte et générale, dans le préambule à ce dossier.

Si, à propos des deux premiers chapitres relatifs aux collectivités territoriales que je viens d'écrire, je pense que mon discours, même parfois détaillé et long (#### Pouvez-vous me faire un résumé de ce que vous allez écrire), est à la fois écrit dans un style et comprend un contenu que tout un chacun est capable de comprendre, il m'a semblé a contrario, à la*

relecture de mes conclusions et propositions concrètes quant à la modification de l'organisation des territoires qu'elles avaient de fortes chances de ne pas être comprises sous un certain nombre d'aspects parce qu'ils sous-tendent un ensemble de connaissances et d'expérience qui proviennent du métier d'ingénieur et de l'ingénierie et plus globalement de la science des systèmes et de l'informatique théorique, prémices et connotations qui ont de fortes chances de ne pas être partagées par le lecteur.

J'expose ci-dessous de manière détaillée dans cet a parte les raisons de la difficulté majeure à laquelle je suis confronté dans l'écriture de la suite de ce texte et que j'ai tenté au mieux d'éviter dans la première partie.

Je me trouve et me suis trouvé en effet assez souvent confronté à une grande difficulté de communication que j'ai rencontrée auprès d'un assez grand nombre de personnes et particulièrement pendant sept années de participation à l'activité de l'un des partis du Centre. En particulier je cherche à me faire comprendre de ceux qui ont la culture, sont concernés par et pratiquent les sujets que je développe, à la politique, au droit, à la sociologie, aux problèmes de société, aux structures, démarches et réglementations de l'administration, à l'économie, domaines dans lesquels je fais des incursions certes depuis plusieurs dizaines d'années, mais en autodidacte, par l'exercice professionnel, par la participation à des associations scientifiques, par des lectures approfondies, par la participation essentiellement en tant qu'auditeur de débats à la vie d'un parti politique, le tout sur la base d'une formation scientifique et industrielle et un grand intérêt depuis mes études secondaires pour la philosophie, plus particulièrement la philosophie des sciences, la politique, les sciences humaines, la psychologie, la psycho-sociologie mais aussi l'économie. La conséquence est que je me suis souvent rendu compte à quel point je n'étais pas compris parce que mes propos présupposaient des connaissances que mes interlocuteurs n'avaient probablement pas. L'architecture des raisonnements et les connaissances que j'utilise pour bâtir ces conclusions et propositions ne sont pas communément partagés.

Afin de communiquer, je suis donc souvent contraint d'introduire au coup par coup, ou de manière plus structurée, des propositions d'ordre souvent général mais aussi plus spécifiques, ceci sous peine de ne pas pouvoir être compris du tout. Je me sens contraint d'insérer des préambules qui tentent de cadrer les propos qui vont normalement suivre ; propos qui malheureusement ne sont parfois jamais tenus parce que les préambules suscitent eux-mêmes des questions de mes interlocuteurs et de fil en aiguille le sujet principal n'est jamais abordé faute d'avoir pu traiter des préambules nécessaires. Devant mon écran,

lorsque j'écris, j'imagine ces questions, je me mets à la place de chacun de ceux à qui je destine ce que j'écris en me posant la question quasiment à chaque proposition, raisonnement est-ce que cela sera compris par tel ou tel... Ainsi le temps passe pendant que le volume de mes textes ou de mon discours croît. Je me laisse volontiers « embarquer » et il en résulte un traité d'un sujet que je pense général mais développé dans un domaine technique spécifique que je connais et que je porte dans d'autres domaines pour ainsi en dégager à l'occasion la généralité. Lorsque in fine l'ensemble me semble solide j'entreprends un résumé qui soit capable de conserver la cohérence et la communicabilité recherchée.

Si c'est difficile par l'écrit ça l'est encore plus dans la conversation. Parfois ce sont, pour les mêmes raisons, des questions qui me paraissent essentielles que je suis dans l'incapacité de poser lors de débats.

J'ai aussi essayé de supprimer ces préambules, hélas je me suis trouvé face à des personnes qui au mieux montraient leur étonnement, au pire tournaient immédiatement les talons comme si je tenais des propos incongrus ou énoncés dans une langue extra-terrestre, et pour beaucoup mes interlocuteurs n'aiment pas trop les extra-terrestres.

Apprécier l'état de connaissances de mes interlocuteurs, ni sous-estimer ni surestimer, trouver la bonne formulation pour le cadrage préalable puis pour le contenu est donc toujours une épreuve. Quand je préparais des séminaires ou des conférences, j'avais un public défini, un sujet délimité même s'il était très étendu je bâtissais mes propos à raison de deux à trois jours de travail pour une heure d'intervention. Aujourd'hui pour de nombreux contenus, parfois c'est à la marge que le problème se pose — et j'y suis assez bien rompu —, mais trop souvent je suis contraint à un grand écart que j'abandonne, de plus en plus et au fur et à mesure que mon travail sur un sujet avance, face à l'incommunicabilité. Pourtant le plus souvent mes interlocuteurs sont bien ceux que je cible afin de leur faire passer des idées qui me semblent nouvelles dans leur domaine de compétence.

Lors de la première rédaction de cette partie j'avais introduit, au fur et à mesure par la nécessité de clarté, un chapitre entier qui partant de quelques éclaircissements avait de fil en aiguille pris l'allure d'un extrait d'un manuel des sciences de l'organisation — tel que je pouvais l'imaginer — bâti sur des contenus que j'avais pu déjà utiliser et plus tard enseigner. Ce chapitre m'a paru déplacé dans le contexte, je l'ai alors renvoyé en annexe, puis comme ce contenu ne trouvait toujours pas sa place je l'ai déplacé dans une section complémentaire (un « Addendum ») et enfin dans un autre thème du blog avec lequel j'établissais des références détaillées. À la relecture, cela ne fonctionnait toujours pas, dès lors il manquait le

contexte concret, j'ai donc finalement décidé de les réintroduire ici tout en les faisant précéder de cet avertissement et en remettant chaque éclaircissement dans son contexte en résumant chaque idée et en renvoyant le détail, analyses et narration d'expériences en notes. Ai-je atteint mon objectif ? Ai-je montré la solidité des bases qui étayaient mes points de vue ? En l'absence de relecteurs, je livre ce contenu tel qu'il résulte finalement de ce long processus.

Je laisse donc le choix au lecteur de « faire l'impasse » sur ces contenus. Cependant comme j'ai pu en faire l'expérience lors d'exposés d'avancement de projets importants devant des directions aussi bien du secteur public que privé qui me disaient « allez au fait », ce que je faisais en sautant alors allègrement une vingtaine de pages de présentation. La continuation de la présentation menait à des questions nombreuses. Alors j'étais amené à revenir dans la part d'exposé sur laquelle j'avais dû faire l'impasse et dans laquelle figurait les réponses utiles déjà formalisées. In fine tous mes supports avaient été présentés mais dans un ordre adapté à l'interlocuteur, à l'auditoire composé, pour un cas bien précis que j'ai en mémoire, d'une vingtaine de polytechniciens et d'énarques qui avaient marqué à la fin de l'exposé leur satisfaction. J'ai adapté cette même approche dans bon nombre de séminaires ou de cours en allant, dans ce dernier cas, au-devant des attentes pour évaluer dynamiquement les impasses provisoires à effectuer par rapport à la logique « naturelle » de l'exposé.

J'ai cependant dans les chapitres suivants, quand j'utilise des éléments qui figurent ici, pris soin de les mentionner de manière résumée et d'effectuer un renvoi au contenu plus détaillé.

Enfin je pense que ce chapitre subira des modifications et des ajouts importants parce que je serai amené à fournir à des lecteurs des « explications » qui auraient dû être préalables mais néanmoins omises et trouveront donc par conséquent parfaitement leur place ici dans de prochaines mises à jour.

2.1.2 Des conditions pour concevoir un système qui fonctionne bien et efficacement ?

2.1.2.1 Introduction

Pourquoi vouloir réinventer la lune et la roue à chaque fois ? Quand je lis certains des articles relatifs aux projets des 20 dernières années en matière d'organisation des territoires, j'ai l'impression que les auteurs n'ont aucune notion des problèmes du même type qui ont pu être résolus ailleurs ; ailleurs c'est aussi bien dans d'autres pays que dans l'histoire, mais c'est

aussi dans toutes les formes d'entreprises et de réalisations humaines mais relevant d'« autres techniques, arts et savoir-faire ».

Ce n'est ni le lieu ni le temps cependant de rédiger ici un traité général sur l'organisation des "entreprises humaines" ni aussi sur la forme particulière d'organisation qu'est le "projet" qui est essentielle bien que, en fait, ignorée au-delà du sens commun — structure organisationnelle temporaire émanant de structures « permanentes », organisation à durée de vie limitée par essence, afin d'atteindre un but précis bien délimité dans son contenu et dans le temps —. Dans une conférence prononcée il y a plus de 40 ans j'expliquais que toutes les structures permanentes n'étaient pas capables d'« émettre » n'importe quel projet, tout en ébauchant une typologie de projets — une forme de « physique des organisations » clin d'œil à la physique des « particules » —. Je pense qu'un Etat Moderne doit être capable d'« émettre » en flot continu ces structures temporaires que sont les projets qui transforment les structures permanentes et sont la clef du développement et de l'adaptabilité. J'ai trop vu et étudié des entreprises dont les structures étaient incapables de générer les projets nécessaires pour ne pas sentir dans les descriptifs de ces organisations ce qui gêne le développement de cette capacité, mais aussi pour y discerner ce qui va pouvoir en être le germe.

Les différentes organisations ont des « structures » et des « comportements » qui, pour une part sont variables mais, pour une autre part constituent de véritables « constantes organisationnelles ». Celui qui cherche à réformer, imagine l'état futur que son action va générer. Mais si cet état futur ne répond pas à ces constantes tant en ce qui concerne l'état final que les états intermédiaires, le « futur construit » ne sera pas viable. Ce qui était imaginé était une utopie dont les tentatives de réalisation conduiront à un néant.

Je donne ici quelques exemples de règles clefs ; règles dont le contexte et la réflexion qui a conduit à les bâtir sont par ailleurs légèrement développés en note *#####.

2.1.2.2 Règles concernant les organisations permanentes et la maîtrise de la complexité

2.1.2.2.1 Principe essentiel pour prendre le contrôle d'un système

L'organisation à contrôler doit être dotée de mécanismes de régulation dont le temps de réaction en cas de détection d'anomalies d'exécution, d'écarts définis par rapport aux objectifs etc. doit être inférieur à celui de la variation du phénomène anormal ou simplement de la déviation observée (##### une des bases de la théorie des systèmes régulés).

Entre la détection, l'analyse, la prise de décision et l'action corrective le délai doit être inférieur à celui avec lequel le phénomène anormal ou simplement de la déviation évolue pour dépasser l'écart admissible sous peine de perdre le contrôle du système piloté. En l'absence de tels dispositifs de principe on ne peut conduire un véhicule, faire voler un avion, et encore moins piloter une entreprise ou bien plus un Etat, cela s'étend bien entendu aux lois. On doit donc se poser ces questions comme une checklist appliquée avant le décollage d'un avion, mais pour chaque loi, chaque... chaque décision, quels sont les moyens et caractéristiques de la régulation de leurs conséquences.

Tous les plans, toutes les actions génèrent des effets inattendus parce que tout prévoir est impossible. Par conséquent si l'on ne peut pas vérifier l'existence de mécanismes tels ceux décrits succinctement plus haut on est quasiment sûr d'arriver dans le mur.

Cela ne va pourtant pas du tout de soi dans la pratique, déjà si l'on ne retient dans la boucle que les problèmes posés par les indicateurs cf. ##### Revue française d'administration publique

n° 155, 2015, p. 763-778 : DYNAMIQUE DES INDICATEURS DE REPORTING EXTERNE : LE CAS DES INDICATEURS DES PROJETS ET RAPPORT ANNUELS DE PERFORMANCE ANNEXÉS AUX LOIS DE FINANCES

https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RFAP_155_0763&download=1

2.1.2.2.2 Règle de la complexité

Toutes les organisations capables d'adaptation à un environnement changeant et imprévisible, sont complexes et si elles sont complexes et construites correctement pour fonctionner les plus complexes sont les plus performantes quand les milieux et les problèmes sont variés et fortement variables dans le temps. Corollaire, la recherche de simplifications n'a de sens qu'à fonctionnalités au moins égales sinon supérieures.

Cette règle n'était que supposée, supputée, évoquée, analysée il y a 40 ans (*##### citations références : La science des systèmes de Von BERTHALANFY à Edgar MORIN en passant par SHANNON et...). Je pense que depuis c'est la biologie et l'étude du vivant et leurs fantastiques développements qui sont venues confirmer cette règle scientifiquement. Cette règle est évidemment omniprésente dans l'écologie moderne.

C'est aussi pendant ce dernier demi-siècle que les concepts de « complexe » et de « compliqué » se sont réellement opposés et clarifiés (##### Du compliqué au complexe).

2.1.2.2.3 Règles concernant les projets

2.1.2.2.3.1 *Maitres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, du concept à la réalisation*

Lorsque l'idée d'un projet apparaît toutes les parties prenantes constituent le corps des maîtres d'ouvrage. Une fois que le « dessin » est formulé, leur pouvoir de délégation des compétences auprès d'une équipe de projet (voir plus loin les règles de constitution) leur permet de créer ce qui peut être appelé « le corps des maîtres d'œuvre » qui exécute suivant le dessin défini. On est là dans la vision très contractuelle des métiers de l'ingénierie.

Néanmoins si cela est vrai pour des projets ou les phases de la séquence « étude de l'existant - conception – étude – réalisation » ne sont pas intriquées (#####définition de « intriqué » dans le contexte), dans le cas de l'intrication — tous les paramètres évoluent en même temps, i.e. le temps de passer de l'étude de l'existant à la réalisation, ce dernier, sur lequel on va opérer, a changé d'état —, le problème s'est déplacé) la réalité est bien plus complexe. Cette question est de plus en plus prégnante dans le contexte de l'accélération du changement des choses pendant que, par exemple, le système de pilotage hiérarchisé des Etats en descendant du sommet jusqu'aux niveaux élémentaires n'a pas pu engranger des gains équivalents de réactivité. Les plans, programmes et projets peuvent se mettre à dériver et ne jamais atteindre de bons objectifs, le système rate sa cible. Cette situation se produit aussi fréquemment dans les projets d'organisation interne d'une entreprise réalisés pour elle-même (##### Problème abordé dans un article où je présente une ébauche de typologie des projets « Informatique et Gestion 1977 N°»); c'est-à-dire quand l'entreprise est sa propre cliente et réalisatrice du projet qu'elle émet et qu'elle n'est donc pas liée de manière contractuelle pour la réalisation à une entreprise tierce.

Il en est de même du processus de génération de projets, l'objectif bouge pendant les phases de pré étude, quand on a l'idée de faire et le phénomène se poursuit ensuite pour diverses raisons que j'expose plus loin. Le projet doit donc disposer d'une certaine autonomie vis-à-vis des maîtres d'ouvrage sinon l'objectif ne sera jamais atteint. Cette autonomie est celle de la possibilité de sollicitation de la redéfinition d'objectifs et des conditions d'exécution (dont les budgets). En effet il faut pouvoir lever le paradoxe suivant : « le projet est souvent confronté à des problèmes très nouveaux, par conséquent son travail d'étude, de réflexion sur les chaînes causales impliquées, une fois confronté au réel pourra conduire à découvrir d'une part des défaillances de cohérence entre les objectifs et les moyens affichés à l'origine lors de sa création, et d'autre part ce qu'impose à l'évidence la réflexion sur le réel rencontré au cours

du flot de l'action. Pourtant le projet s'exécute en principe dans un cadre contractuel prédéfini »

Cette incohérence qui résulte de l'évolution incontournable du « réel opéré (###voir définition de « réel opéré ») » pendant le déroulement du projet dont le contenu fondamental et le délai ne peuvent être réduits sans mettre en cause la stratégie globale dans lequel il s'insère, doit pouvoir être compensée par un mécanisme de réajustement au risque de ne pouvoir atteindre les objectifs recherchés. Les indicateurs qui permettent de contrôler le projet doivent être capable d'informer afin de permettre au décideur de produire les ajustements nécessaires mais c'est très loin d'être évident.

Cependant un autre danger qui peut mettre en cause tout le processus de contrôle est celui de l'absence du formalisme indispensable lorsque que les objectifs et les conditions d'exécution sont modifiées par la maîtrise d'ouvrage. Les projets internes, donc tous les projets que notamment les collectivités territoriales peuvent être amenés à engager en utilisant leurs propres ressources, doit faire l'objet d'une gestion contractuelle, vis-à-vis des équipes de projets constitués, de la même qualité et dans le respect des mêmes contraintes que lorsque le projet est traité par une entreprise extérieure du secteur privé. Bien entendu de nombreux projets conçus et réalisés pour elles-mêmes par des collectivités territoriales ne pourrait pour de nombreux motifs être confiés à des entreprises extérieures, cela n'empêche pas que des règles de gestion de même qualité et de même nature soient appliquées.

Il convient à ce titre, celui de l'évolution des objectifs pendant la durée du projet ou de l'apparition de contraintes imprévisibles débusquées par l'action, de signaler cette erreur extrêmement courante qui est de considérer par les contrôleurs ou d'autres observateurs parce qu'un projet a coûté beaucoup plus que ce qui était prévu à son origine on est face par principe à une dérive nécessairement inacceptable. Bien sûr il y a des dérives, mais bien souvent elles ne sont qu'apparences et résultent de l'évolution des objectifs eux-mêmes réajustés en fonction des contraintes du réel sur lequel opèrent les projets. Cela n'empêche pas les détracteurs de fustiger les promoteurs ou les réalisateurs du projet au nom d'un raisonnement fondamentalement faux qui montre ou leur incompetence ou leur mauvaise foi mais qui sont rarement contredits à ce titre tant le problème est complexe. La seule réponse valable est de faire constater l'« ouvrage » fini et son coût et le comparer à des réalisations équivalentes.

Les systèmes d'évaluation, les indicateurs doivent donc être capables de faire la part entre l'évolution des délais et des coûts qui résultent à la fois de l'évolution des contraintes et des

découvertes des propriétés du « réel opéré », de celle qui résulte de dérives dues à des erreurs, de l'introduction d'analyses manquantes à l'origine, tous éléments dont on peut démontrer qu'ils étaient prévisibles ou non ». Évidemment ce n'est pas simple mais plus cependant que la prise en compte de l'autre facteur d'écarts qui est celui « du budget respecté dans le temps pendant que l'avancement, c'est-à-dire le volume de travail efficient accompli est lui inférieur à la prévision » ; sans la mesure de l'avancement il est impossible de savoir si un projet dérive ou non tant que l'on ne s'approche pas de la fin prévue. Dans le cas précédent la prétendue dérive n'est que l'écart entre l'estimation et le coût réel d'un projet qui peut très bien avoir été réalisé dans des coûts optimaux dans un délai minimal mais pour lesquels les experts pourront formuler qu'au moment du lancement il était impossible de prévoir les évolutions qui allaient être nécessaires durant la vie du projet. L'ignorance de commentateurs conduits à des commentaires fallacieux qui n'auraient lieu d'être que si l'on vivait dans un monde où tout est prévisible et rien ne bouge. Néanmoins, les études et le travail mal faits cela existe, le problème est de faire la part des deux sources de dérives par rapport à la prévision d'origine qui peut aussi être fautive par elle-même, erreurs d'estimations, chaînes causales non étudiées donc impacts non identifiés et problèmes de réalisation tels les budgets non alloués selon le plan, les moyens prévus non alloués par l'administrations pour elle mêmes (#####La question du budget de projet et de sa prise en compte comptable), les technologies insuffisamment au point, les événements externes — événements politiques et économiques — , défaillances d'entreprises etc. Évidemment en contrepoint se trouve la question de l'évaluation du risque et de la nécessité de lever le paradoxe des agrégats auxquels les risques doivent être attachés et de l'existence de cas où ils sont impossibles à évaluer et à gérer prévisionnellement et d'en accepter l'occurrence.

On voit ainsi apparaître trois sources de dérives de nature très différente. La réalisation qui dépasse ses délais et ses budgets par rapport à une évaluation fautive mais dont les coûts et le résultat observés in fine sont tout à fait acceptables. La réalisation qui dépasse ses délais et ses budgets parce que l'étude a été mal conduite et la réalisation mal effectuée, la les erreurs et les incompétences coûtent cher et c'est vrai. La réalisation qui est conduite correctement dans un environnement contractuel incertain ou évolutif sur le plan des objectifs et des moyens, la dérive mesurée par rapport aux estimations au moment du lancement correspond à des décisions de la « maîtrise d'ouvrage » il est possible de comparer ce qu'il était envisagé de faire et ce que l'on a dû faire à la suite de réajustement nécessaires pour coller à un réel mobile.

Il va de soi cependant que les inventeurs d'un projet doivent être capables de définir des objectifs suffisamment précis pour que le projet généré ait un contour suffisamment bien défini pour être réalisable. Si tel n'est pas le cas alors le projet est contraint soit à la totale inefficacité (refus de s'engager) soit à une dérive qui tend nécessairement à étendre partiellement son rôle à des domaines qui sont de ceux de ses maîtres d'ouvrage. Cette dernière forme moyennant une complexification des processus ne peut être évitée quand les sources d'incertitude et d'évolution ne sont pas compatibles avec les durées. Cette sorte de mur de la prévisibilité est ce qui sépare la conception de plans de programmes élaborés dans le cadre d'une stratégie évolutive, des projets qui eux sont un peu des unités, des quantas de contenus dans l'espace et dans le temps<##### voir Prigogine>. Les organisations <### à continuer b90616-2_00 confirmé b90809-14h56>

La construction de bons indicateurs concernant les budgets, le volume de travail estimé les délais le volume de travail réalisé, l'avancement physique est indispensable pour conduire la réalisation de tout plan programme projet dans les conditions que j'ai décrites au-dessus.

Ces questions étaient très bien maîtrisées, il y a déjà 30 ans dans la réalisation de programmes industriels et projets d'ingénierie dans lesquels les objectifs, le contenu de ce qu'il y avait réalisé n'était pas évolutif ; c'est-à-dire dans le cas de travaux répondant à l'exécution de contrats d'ingénierie. Cependant les outils sur lesquels j'ai eu à travailler tant en tant qu'utilisateur que concepteur ne prévoyaient pas la gestion de l'évolution des contenus des budgets et des délais. Ce n'est pas tout à fait exact, j'exagère un peu, ils étaient gérés comme compléments, avenants au contrat d'origine. Ces avenants étaient traités comme des appendices et gérés séparément du contrat principal afin de, justement, préserver les indicateurs et par conséquent les budgets et les paiements liés à l'avancement. Ce dernier dispositif est inapplicable dans la plupart des cas des projets que je pourrais nommer « à objectifs sensiblement évolutifs ». La bonne démarche est un réajustement des contenus qui nécessite de traiter les indicateurs comme des espaces vectoriels (#####indicateurs économiques de projets en milieu changeant et espaces vectoriels). En pratique, d'ailleurs, on peut se rapprocher d'une démarche que l'on nomme « stop or go » ou l'on évalue deux stratégies. Stopper puis établir le bilan avant de redéfinir un nouveau projet qui prend la continuité ou conserver les bases acquises et l'équipe en faisant tout évoluer. Cette pratique est intéressante lorsque les objectifs dérivent mais que les moyens ne sont pas en adéquation ou lorsque l'on a découvert des difficultés totalement imprévisibles dont la nature pourrait

conduire à l'arrêt du projet. On peut aussi considérer que des projets qui laissent prévoir des risques d'assez fortes évolutions de leurs objectifs, bien qu'il ne soit pas du tout envisagé de les arrêter, soient gérés dans leurs phases successives comme une continuation de projet avec le franchissement de points de contrôle prévus du type stop or go.

Il faut bien comprendre que l'ensemble des questions et solutions types que je viens d'évoquer ici nécessitent pour être acquis en vue de leur application, l'acquisition de connaissances correspondant à plusieurs centaines à plusieurs milliers de pages de supports pour une formation complétée par les acquis d'expérience s'étendant suivant les domaines d'application sur des mois et plus souvent de nombreuses années.

Je voulais simplement ici faire sentir au lecteur la complexité qui existe derrière l'ensemble de ces questions – les faire toucher du doigt.

2.1.2.2.3.2 ... <#### nombreux items à compléter>

■

2.1.2.3 Des règles pour concevoir un système qui fonctionne bien et efficacement ?

2.1.2.3.1 La possibilité d'une organisation efficiente des territoires sur les bases actuelles, mais à condition de savoir en gérer l'évolution

En ce qui concerne le cas de l'organisation des territoires, je pense qu'il est à la fois nécessaire et pas du tout impossible, sur le plan du principe et en respectant l'ensemble des contraintes de structure existante des territoires (géographiques, historiques, sociologiques, économiques...), de trouver tant une définition bien faite des compétences, rôles, attributions que des processus de coordination et de pilotage adaptés et ceci sans modifier encore une fois de manière profonde les structures administratives et de gouvernance fondamentales. Cet ensemble, tout en étant complexe, peut être très fonctionnel et efficace, mais, tant dans la phase de conception que dans celle de transformation nécessaire au cours du temps, les risques d'apparition de nouvelles mauvaises solutions, de redondances aussi, sont élevés et génèrent, quand ces dernières apparaissent, alors d'énormes pertes d'énergie. Des mécanismes

institutionnels de régulation, de détection d'anomalies, d'erreurs, sont à définir comme dans tous les mécanismes complexes efficaces que connaissent bien les ingénieurs mais aussi les biologistes... mécanismes qui régissent en fait toutes les organisations de systèmes complexes.

<<### compléter par : le processus de contrôle par les parlementaires : les CT sont des structures opérationnelles qui appliquent les lois via les décrets et réglementations et se sont ménagé la possibilité de prendre des décisions d'intervention hors réglementation. Le parlementaire qui veut savoir aujourd'hui < #####sic reportage sur le sujet aujourd'hui TF1 ? ou FR3> comment est appliquée une loi ou connaître les effets quantifiés d'un programme doit demander un rapport établi par l'administration et ne peut que s'arrêter là, c'est insuffisant. La réforme de la représentation nationale — voir partie 1 — que je présente pallie cette carence en faisant remonter beaucoup plus d'informations du terrain qu'actuellement, ceci suffisamment pour voir les exceptions, les échecs dans les cas particuliers et comprendre les mécanismes qui font dévier le système (qui évidemment lui-même ne voit pas ses propres déviations)>>.

2.1.2.3.2 Le savoir-faire en matière de maîtrise de la complexité.

2.1.2.3.2.1 *La limite des systèmes purement hiérarchisés*

La complexité cohérente de systèmes, des organisations est souvent synonyme d'adaptabilité, de réactivité et d'une grande efficacité alors que les organismes simples voire simplistes sont souvent générateurs de tout le contraire ceci sauf dans le cas d'un commandement central (« centre névralgique ») de type militaire — dans sa version de base —, commandement qui suppose que toutes les données utiles remontent au sommet d'une hiérarchie supposée capable de les traiter et de prendre toutes les décisions utiles. Son efficacité est bien connue et maîtrisée pour des tâches précises qui sont cependant totalement hors du champ qui nous intéresse ici. Quand cet état de fait, la possibilité d'un commandement centralisé, ne peut pas et n'est plus assurée, quand l'incapacité à faire fonctionner ce commandement centralisé est avérée, état qui est devenu une réalité incontournable, la limite ainsi atteinte constitue exactement celle de la viabilité de ce mode de fonctionnement.

D'autres modes de fonctionnement doivent alors pouvoir s'activer de manière naturelle, ou être invoqués et mis en œuvre par une autorité supérieure ou opportuniste.

2.1.2.3.2.2 Complexité, décentralisation et intelligence

Il est intéressant à cette occasion de signaler les découvertes récentes dans le domaine de la recherche sur l'intelligence animale. Chez l'homme (mais évidemment la plus grande part des animaux) découvrir à quel point le microbiote traite de l'information et échange avec leur cerveau, est un premier exemple, un deuxième exemple intéressant à citer est celui du poulpe pour lequel on a découvert les circuits neuronaux des tentacules ou une partie importante d'informations est traitée ce qui leur confère une autonomie et une très grande réactivité, il y en a bien d'autres. La complexité des circuits multiples de pilotage concourant à l'homéostasie par rapport aux consignes globales et à l'efficacité dans l'action d'un organisme complexe a fait partie des découvertes récentes des deux dernières décennies et sont chaque jour à nouveau confirmées.

Concurremment le temps de transmission des informations dans les circuits neuronaux et le système nerveux a une importance fondamentale et explique la lenteur de la réaction et probablement les limites de l'intelligence de certains grands mammifères malgré la taille de leur cerveau pendant que la taille de l'homme par un extraordinaire phénomène a permis son évolution via celle concomitante de la Société humaine mettant en forte interaction les sept milliards et demi d'êtres humains aujourd'hui via, en particulier, leur systèmes d'information (noter que le volume d'échanges a été multiplié dans un facteur d'échelle de 3 en moins d'un siècle).

A ce titre la décentralisation bien conçue est, il me semble, la clef de la réactivité, de l'adaptabilité, mais aussi de l'intelligence collective, évidemment tout particulièrement pour les organisations humaines — j'ouvre la porte ici aux commentaires des concepteurs en matière d'intelligence artificielle — avec des tailles typiques mais assez fortement variables qui permettent une bonne efficacité globale. C'est pour notre Etat, principalement les entités non uniques que sont les Communes, les Départements, les Régions, puis pour passer au niveau Mondial la nécessité de niveaux intermédiaires me paraît une évidence et pour nous c'est évidemment l'Europe.

Ce sont les... système d'information, processus d'échange, rapidité de déplacement des personnes et des biens et indirectement la répartition et l'étendue des pouvoirs qui régissent les dimensions des territoires et donc au découpage à des entités intermédiaires des pôles qui réunissent entre 500 millions et 1 milliard d'êtres humains <#en cours b90809-20h35>

Ces connaissances faisaient partie il y a quelques décennies de réflexions projetant sur le vivant et donc le social les constructions scientifiques issues du domaine des mécanismes à partir d'observation et de connaissances en particulier issues de la psychologie et du comportement visible alors des êtres vivants (#####théorie générale des systèmes : Von BERTALANFY), c'est ainsi qu'est né le paradigme des « systèmes ».

Ces problèmes ont été abordés donc sur le plan théorique dans les années 70, ce développement des concepts théoriques, ce nouveau paradigme a ouvert le chemin de cette compréhension des systèmes complexes qui aujourd'hui touche le concret du vivant très directement et de manière de plus en plus fine et scientifiquement démontrée. Il serait assez ahurissant de constater que les “organiseurs” de nos institutions n'ont pas toujours compris que ces découvertes ont une portée bien au-delà de l'intelligence artificielle et de la biologie, celle de la science des organisations complexes, celle des organisations humaines. La démarche d'origine allait de l'application de principes fondamentaux aux mécanismes, puis à la micro-économie, permettait ensuite d'ouvrir un nouveau regard sur les comportements sociaux et économiques et l'être humain via la psychologie. Aujourd'hui c'est la compréhension scientifique globale du monde du vivant qui nous permet de comprendre des mécanismes sociaux et économiques.

2.1.2.3.2.3 *Simplifier des systèmes sans toucher imprudemment à des mécanismes de régulation*

Cette compréhension des systèmes vivants, introduite plus haut devrait conduire à une philosophie et des pratiques nouvelles dans l'action économique sociale et politique. Parmi ces actions, ces pratiques figurent en bonne place l'intervention nécessaire sur les organisations — ce qui existe depuis les origines de l'humanité — mais aujourd'hui avec des contraintes et modalités différentes.

En bonne place figure la « simplification » qui dans trop d'esprits simplificateurs est synonyme de gains d'efficacité, c'est radicalement faux dans de très nombreux cas. Je pense en avoir bien exposé les raisons plus haut. Simplifier c'est surtout supprimer les redondances inutiles (pas toutes, il y a d'apparentes redondances qui correspondent à des approches complémentaires d'un même problème ou dont la présence vient parer les défaillances), c'est aussi raccourcir des circuits de décision. Mais cela passe par l'identification et la compréhension des causes de conflits, les effets de régulations défaillantes et, ensuite mettre en place des ajustements, puis après avoir, par là — grâce à l'action —, mieux compris les besoins, trouver des mécanismes plus simples pour obtenir les mêmes régulations bien

comprises et identifiées, ce n'est jamais en tout cas supprimer des niveaux de régulation parce que l'on ne comprend pas bien ce qu'ils font (#####Cas du BE Rateau : conception d'une turbine à vapeur). Supprimer une connexion ou un élément parce que l'on ne sait pas à quoi il sert vraiment ou que l'on n'a pas mesuré (voire quantifié) son utilité c'est jouer à l'apprenti sorcier.

<##### point d'arrêt de révision b90618-15_48>

2.1.2.3.3 Notre système est malade d'une complexité nécessaire mais mal maîtrisée et aujourd'hui siège de nombreux dysfonctionnements.

2.1.2.3.4 Quelques éléments d'un cadre pour des solutions efficaces

2.1.2.3.4.1 Les outils de pilotage disqualifiés

Je pense avoir apporté précédemment de nombreux arguments à une solution qui n'est jamais, dans une simplification brutale qui restaurerait comme cible d'une transformation un système purement hiérarchisé, simple à comprendre et à piloter mais peu efficient et limité dans ses capacités quand un système complexe semble devenir incontrôlable, cible qui signifierait sa mort a relativement court terme. Ce n'est pas parce qu'un système complexe est parfois défaillant qu'il faut, parce qu'on ne le comprend pas, le détruire pour le remplacer par un système que l'on comprend parce que plus simple et totalement construit par un seul concepteur. <##### à reformuler complètement> <#####b90422-2_35>

Par ailleurs la démocratie dite directe praticable à petite échelle avec des populations limitées, connaissant le problème posé dans sa nature et ses finalités, et une de ses formes qu'est le référendum local, apparait inadaptée aux grandes populations à cause de leur trop grande "variété" intrinsèque. La solution est, il me semble, bien plus dans la mise en ordre bien organisée de mécanismes élémentaires de régulation et d'optimisation des modes de fonctionnement que j'ai eu l'occasion d'évoquer dans la section précédente à propos de la Démocratie Représentative. Ces mécanismes élémentaires peuvent être en grand nombre, ce qui compte est leur organisation et donc les bases conceptuelles et techniques sur lesquelles reposent leur création.

Malheureusement les tentatives de solutions d'autre nature, appliquées dans nos institutions n'ont eu, jusqu'à présent depuis une quarantaine d'années, presque comme seul effet que d'ajouter des hiérarchies parasites, des organes supplémentaires dits de « coordination », origines de redondances, de générer des pertes de qualité de l'information et in fine des

dysfonctionnements, de produire une perte de réactivité et globalement une perte considérable d'efficacité. Cette situation a forcé chacun à tirer finalement un peu partout à hue et à dia et à mouliner sans ménager ses efforts pour faire avancer un système de plus en plus grippé.

2.1.2.3.4.2 Le problème du décrochage entre les perceptions et le réel quand les phénomènes s'accélèrent

Une des causes de ces phénomènes est assez naturelle, les experts ont une vision comme tout un chacun évidemment partielle de la réalité complexe, celle qu'ils ont étudiée et modélisée pendant de nombreuses années. Mais en la matière tout est une question de degré. Experts d'un problème ils n'imaginent pas ou avec beaucoup de difficulté que quelqu'un d'autre puisse avoir une autre perception de cette réalité et par conséquent quand quelque chose ne fonctionne pas bien, s'ils en ont le pouvoir, ils appliquent de manière autoritaire leur solutions. Dans l'organisation de nos institutions l'application des règles de subsidiarité et de délégation "confédérale" peut être garante du verrouillage de cet effet pervers commun.

En effet, celui qui occupe un poste élevé de décideur dans la hiérarchie est passé (le plus souvent mais pas toujours) par des étapes successives pour acquérir expérience et connaissances. Malheureusement quand le monde s'accélère, quand les phénomènes d'évolution se produisent de plus en plus rapidement, les connaissances acquises (transmises par les organismes de formation aussi) et la perception des problèmes peuvent se trouver décalées par rapport au réel des problèmes et des solutions. Ces autorités doivent donc aller chercher sur le terrain grâce à l'application de la règle de « subsidiarité régulée (voir plus haut ma proposition) » le calage à nouveau de leur connaissance par rapport au réel du moment. Dans la pratique travailler avec ceux qui sont au contact de réel de terrain. Cette règle apporte la possibilité de la synchronisation nécessaire, de la symbiose de l'expérience des anciens (expérience propre ou héritée) avec le réel du moment (mes exemples concrets dans le monde industriel la matrice proposée par Ingersoll-Rand ingénierie et systèmes de production - 1976).

Plus le monde évolue vite plus la subsidiarité et la décentralisation sont nécessaires.

2.1.2.3.4.3 Organisations et organismes vivants deux domaines, deux réalités ?

Les organisations sont comme les organismes vivants, elles doivent être souvent extrêmement complexes mais respecter des règles "de vie" pour se conférer l'efficacité, l'adaptabilité, la résilience nécessaire à leur pérennité et leur développement dans leur globalité. Il ne s'agit là,

ni d'une analogie, ni d'une comparaison, ni d'un "anthropomorphisme" (pour ce qui est de l'homme – je n'ai pas trouvé de mot pour exprimer le problème des "morphismes" entre organismes vivants et organisations et organismes au sens administratif et politique), mais de l'idée que je défends par ailleurs qui est que, aussi bien les organismes vivants que les organisations répondent à des règles de fonctionnement fondamentales qui sont au minimum de même nature et bien souvent identiques. Là, force est de constater que nous ne sommes pas bons jusqu'à présent depuis presque un demi-siècle et surtout que la capacité d'adaptation de nos institutions à l'évolution de la société qui s'accélère, s'est effritée dangereusement.

<##### point relecture corrections b90618-16_42>

2.1.2.3.4.4 ???? <##### texte perdu par un crash synTp.sys> La spécialisation des organismes, la subsidiarité intrinsèque et la règle du plus simple par la spécialisation

Pour transformer et aboutir à une organisation viable, différentes règles doivent aussi être respectées lors de la conception et ce n'est, trop souvent, pas le cas. Il faut en particulier ne pas oublier et imaginer que des choses différentes dans leur architecture et leurs finalités nécessitent souvent des structures de pilotage différentes.

Une organisation se dégrade naturellement de manière souvent insidieuse. Avoir conscience et mettre en place des moyens de contrôle de fonctionnement et de mise en place de correctifs voire capable de constater l'obsolescence d'un dispositif, d'une procédure est indispensable (#####cas CEM le Bourget procédure remplace le responsable) et au moins d'alerter sur cet état de fait. L'autonomie est atteinte si l'organisation a le pouvoir de s'auto transformer et donc de s'adapter, mais évidemment cela suppose que l'on voie clairement cette organisation comme une entité, individualité sociale dans une société avec plus ou moins de règles. La transformation du comportement « social » de l'entité doit donc en respecter ou en négocier les règles.

En général vouloir construire un organisme qui fasse tout et n'importe quoi est le meilleur moyen de construire des « usines à gaz » sources de dysfonctionnement et d'inefficacité. Il doit résulter de la conception une organisation des compétences, rôles et attributions claires, mais aussi des comportements adaptés aux situations. <##### c'est grâce à cette règle que l'on construira des systèmes hiérarchisés efficaces... mais alors...>

Une des règles de base parmi des milliers d'autres et des plus simples à respecter est qu'il n'y ait jamais "personne" qui soit pour une question quelconque à la fois juge et partie à moins d'admettre qu'il en est le responsable final unique. Ce n'est pas un problème de bonne foi ou

d'honnêteté mais simplement une conséquence de la relation entre notre perception qui ne peut être que parcellaire et l'idée que nous nous construisons d'un problème et qui nous conduit à la décision. Être « juge et partie » c'est être décideur suprême, si ce n'est pas le cas cela ne fonctionne pas, tout simplement.

La question se pose alors, qu'est-ce qu'une organisation doit posséder pour pouvoir tout faire ?... sans risquer de devenir « une usine à gaz » impotente.

<#### b90423 –03_19> <compléter : l'homme, les états la subsidiarité et la décentralisation dès que la complexité augmente ou que l'accélération des phénomènes que l'on veut contrôler s'accélère

<##introduire ici un rappel vers l'analyse des problèmes de subsidiarité détaillés plus haut et en faire un résumé de principe>

<####point d'arrêt révision b90619-12_03>

....

2.1.2.4 Appliquer ce qui précède à la recherche de “bonnes” solutions pour nos collectivités territoriales

2.1.2.4.1 Introduction

Quand je prends connaissance des problèmes rencontrés par nos institutions et particulièrement nos territoires, nos collectivités territoriales je ne peux que projeter l'ensemble des connaissances et des expériences de terrain que j'ai acquise en tant que conseil, concepteur-animateur de formation et enseignant pendant trente ans sur ce domaine et interpréter via mon « filtre » ce qui ne fonctionne pas ou mal, imaginer où peuvent être les solution, valider par des lectures interprétations et propositions. In fine il est certain que des aspects vont avoir échappé à ma manière de voir autrement, que je n'aurais pas vu des contraintes et bien évidemment je ne peux en aucune manière prétendre à une quelconque exhaustivité.

En revanche, ce que je sais c'est qu'elles constituent une base de travail qu'il convient de réfuter pour montrer leur invalidité en suivant le processus — que je considère comme d'application universelle dans la construction des connaissances et des projets — appliqué en sciences de la validation par la réfutation. Ainsi tant que l'on n'a pas démontré l'invalidité d'une proposition elle ne peut qu'être réputée valide et c'est le travail de tentatives de

réfutation qui soit permet de trouver une réfutation non contournable et classe (provisoirement peut-être) la solution comme invalide, soit vient la renforcer (théorie en sciences exactes) en lui apportant de nouveaux éléments, rendue ainsi plus « solide » (#### Karl POPPER – logique de la découverte scientifique).

<####point d'arrêt révision b90619-12_37>

<####Attention à partir d'ici la police de caractère change parce que le contenu à plus de 6 mois sans relecture, il n'a jamais été révisé, c'est un creuset déstructuré par déplacement afin d'être réassemblé>

Il est possible de simplifier, clarifier, rendre beaucoup plus efficace en maintenant, sur la base des communes et villes, de ce socle des institutions, non seulement la structure existante du département mais en continuant de reconnaître l'utilité et la nécessité des trois autres que sont les régions, les intercommunalités et les métropoles. Montrer en quoi cela est, il me semble, tout à fait utile et nécessaire, indispensable et possible, et enfin montrer qu'il n'y a pas d'autre voie et qu'il s'agit du point départ d'une réforme qui peut et doit être majeure, mais sans pour autant tout casser sous le prétexte que l'on ne sait plus faire fonctionner les outils existants à notre disposition.

<####**b81209-18h25**>

C'est ce que je vais essayer d'exprimer ici, maintenant de manière concrète, en application de mes réflexions plus théoriques précédentes, pour offrir, je l'espère bien, un nouvel éclairage.

Je pense avoir une vision claire du problème et de solutions possibles, parfois partielles, parfois de portée très générale, impression de clarté qui résulte du fait qu'à chaque question posée j'ai toujours trouvé jusqu'à présent une réponse qui me paraît valide. Chaque fois que je lis un nouveau texte, chaque chose trouve sa place. Pourquoi ? parce que j'ai accumulé plus de cinquante années d'observation, d'expériences et de réflexion tant en tant que citoyen pour la vie politique et économique que dans le cadre de ma vie professionnelle. Spécialisé dans ce domaine du développement et de la transformation des organisations, parce que c'est ma passion depuis toujours, j'ai appris à y détecter, à y flairer les dysfonctionnements et les incohérences ; par contre je n'ai évidemment appliqué ce savoir-faire au fonctionnement du pays que par l'écrit parce que j'ai du choisir trop tôt entre la vie politique et l'acquisition de savoir-faire et la connaissance de l'entreprise. Par

conséquent, dans ce travail solitaire, je risque de passer à côté de l'apport de l'expérience et de la critique constructive et progressive d'un travail collectif, mais par contre le sais que je prends le risque et que j'ose imaginer et proposer des solutions que d'autres s'interdiront parce qu'elles sont (présupposées) impossibles avant d'ouvrir le débat.

Des milliers de problèmes ne se ramènent pas toujours à un nombre réduit de cas généraux et de solutions simples

Récemment j'ai été au cœur d'un problème social et je pense avoir rapidement détecté bon nombre de défaillances. J'ai entrepris d'établir la liste des dysfonctionnement constatés, près de cinquante pour un seul foyer dont les revenus sont de 25% en dessous du seuil de pauvreté. Ces défaillances auront privé, par leur combinaison, dans leur quasi-totalité des aides sociales auxquelles cette famille avait droit, et ceci pendant plus de quatre ans. Aujourd'hui même nous nous posons la question avec une personne de grande expérience de l'action sociale, comment cela a-t-il pu arriver et pourquoi ? En possession de tous les documents utiles, j'ai pu en analyser les causes et rédiger des propositions de solutions mais sans avoir pu à ce jour être écouté.

J'ai le sentiment que ce sont des milliers, des dizaines de milliers de cas du même type mais différents qui existent ; mais malheureusement une collection de cas particuliers ne fait jamais un cas général. Pour les institutions un problème non répétitif, classé comme cas particulier, coûte trop cher à analyser et à comprendre et est trop souvent négligé. C'est malheureusement une des erreurs de raisonnement et de perception des problèmes assez courante qui consiste à confondre une instance particulière d'incident résultant d'une combinaison de facteurs avec un cas particulier à cause unique. Un exemple typique et que chacun peut comprendre aisément est la confusion d'une part entre un malade qui souffre de symptômes divers dont la combinaison est unique mais qui sont dus à plusieurs maladies et circonstances diffuses et, d'autre part, une maladie orpheline. Le traitement est fondamentalement différent, mais aussi le savoir à tirer de leur analyse.

C'est le recoupement des analyses des cas qui montre la variété des anomalies et permet l'élimination des défaillances multiples mises en évidence par l'analyse des cas particuliers et qui apporte in fine une solution globale que je qualifierai de "polymorphe".

Cela devrait être la démarche à suivre pour le dépouillement et l'exploitation des données qui vont avoir été collectées au cours du Grand Débat.

Aussi remédier à un problème global de défaillances multiples mais variés généralisées ne passe principalement pas au départ par des mesures macro-économiques dont la nécessité n'apparaît que bien plus tard, mais par l'analyse au cas par cas. C'est cette analyse de chaque cas se sépare le problème en trois. En un vrai cas particulier (une instance de problèmes combinés), en des défaillances multiples à caractère général mais agissant au niveau détaillé qu'il y a lieu de traiter au fond (en particulier les dysfonctionnements réglementaires et structurels qui se manifestent dans le détail) et in fine seulement en l'identification de causes et de solutions macroscopiques. C'est un des cas de la résolution de problèmes qui m'a toujours passionné et continue de me passionner.

J'ai encore une fois pu constater qu'une collection de cas particuliers ne peut souvent se résumer, se réduire à un petit nombre de cas généraux. Par conséquent vouloir régler uniquement par des mesures macro-économiques, presque formulées a priori, des milliers de dysfonctionnements générateurs d'inégalités injustifiables est une grossière erreur.

2.1.2.5 L'environnement pour une recherche de solutions

<####b81218-à revoir tmd pas clair> <####b90223-02:00-point>

2.1.2.5.1 A propos des méthodes

Souvent les méthodes communes d'analyse des organisations, qui permettent en particulier de faire apparaître des distinctions fonctionnelles cachées, implicites, que l'on retrouve classiquement dans des organisations étudiées s'avèrent insuffisantes pour faire apparaître des solutions claires et le problème posé ressort trop souvent assez inextricable. Il est le plus souvent nécessaire d'ajouter au savoir-faire commun des critères d'analyse ad-hoc qui résultent de caractères spécifiques de l'organisation étudiée (ceci est notamment le cas dans les grandes entreprises, dans bien d'autres structures économiques, mais aussi certains corps de l'État et globalement dans les États).

En résumé il faut le plus souvent particulariser les outils généraux pour devenir pertinent.

De plus les organisations dont nous parlons, celles qui figurent sur notre schéma, ont bien évidemment une dimension historique dominante. C'est le poids de l'Histoire dont l'héritage comprend une multitude de contraintes : des contraintes culturelles, d'autres liées à l'urbanisation et aux voies de communication, d'autres purement géographiques et climatiques, administratives etc. que l'on ne peut pas ignorer.

Ainsi par exemple même s'il paraît optimal que les différentes régions correspondent à une population moyenne donnée, vouloir fixer la taille de régions en fonction d'un tel critère est à la base une absurdité car cette démarche ignorerait en France plus de deux mille ans d'histoire mais aussi des contraintes géographiques. Organiser les Régions en France ce n'est pas découper en Etats un pays sans histoire comme le territoire des Etats-Unis d'Amérique au dix-huitième siècle, les frontières des Landers en Allemagne se sont définies à partir d'une histoire profonde et leur taille est bien plus variable que les régions issues de la dernière réforme.

<#####b81218:revu>

2.1.2.5.2 Des critères fondamentaux dans la structuration des organisations complexes à finalité économique et sociale

Je ne peux pas à ce stade ne pas parler d'expérience et d'exemples que je tire à la fois de l'expérience industrielle, d'ingénierie, et d'entreprises d'État. Je ne veux pas non plus paraître simplificateur, mais il existe cependant des règles d'organisation incontournables quelque soit la taille de l'organisation. Ainsi ce n'est pas parce que les nouveaux processeurs comprennent dix millions de fois plus de transistors que les premiers produits il y a cinquante ans que les lois fondamentales de l'électronique deviennent nécessairement fausses.

Presque toutes les entreprises industrielles ou non et de nombreuses structures distinguent dans leur organisation :

- trois grandes familles de services et de préoccupations :
 - les services de développement et d'investissement, de "projets"
 - les services de production, en dehors des entreprises industrielles on les dira opérationnelles
 - les services d'entretien et maintenance ou de "révision" et plus généralement de régulation du fonctionnement d'outils sous toutes leurs formes.
 - ...
- et pour chaque structure

- des rôles,
- des missions,
- des attributions,
- des méthodes de travail,
- des compétences
- ...
- ...

Le contenu à leur donner est très différent d'une activité à une autre, d'un métier à un autre.

Il est impossible de faire fonctionner au niveau du pays des structures sans introduire ce type de distinction. Elles ont présidé, implicitement ou de manière formelle à leur définition politique, légale, réglementaire... au cours des siècles. Par contre en comparaison d'une entreprise la complexité globale est infiniment plus grande et est en fait inconnaissable dans son détail, mais une grande part des règles de construction restent les mêmes, des bévues à ne pas commettre sont aussi de même nature. La question est de savoir à quels niveaux et comment vérifier la cohérence vis à vis d'un grand nombre de critères.

2.1.2.5.3 Les structures hiérarchiques de coopération : coopération, fédéralisme et subsidiarité

C'est la raison pour laquelle sauf au sommet d'une structure "indépendante" il est utile de séparer les structures dites opérationnelles de celles visant à gérer le changement et de plus pratiquer une mobilité des personnes d'un type de structure à un autre.

La question de la hiérarchisation des structures indépendantes (qui contrôlent leurs objectifs et leurs moyens et décident "presque" en toute indépendance de leur action) relève pour sa part des concepts de fédération, de confédération et d'organisation par la subsidiarité.

C'est en partie le cas d'une part des "collectivités" que constituent d'une part les régions et d'autre part les départements.

2.1.2.5.4 La décentralisation une nécessité vitale

Il y a une certitude, l'efficacité et l'adaptabilité ne peuvent reposer que sur une structure décentralisée destinée à gérer la variété locale de manière très réactive en

collaborant à l'objectif et en respectant les consignes centrales globales. C'est la stratégie vitale du poulpe.

Pour les pays, l'origine des consignes centrales globales est variable suivant les régimes politiques.

La plupart des pays au monde ont recours à ce type de structures.

Aujourd'hui l'accélération des communications contraint à une décentralisation plus poussée qu'il n'était nécessaire dans le passé*####. L'histoire de notre pays depuis ses origines comprend des mouvements de centralisation puis aujourd'hui de décentralisation qui obéissent à la même problématique, l'optimisation de la structure de pilotage en fonction des contraintes du traitement de l'information et de la prise de décision.

<####b81217:20:45><####b90223-02:35>

2.1.2.5.5 Du conservatisme des structures opérationnelles aux structures vouées au développement et aux projets

De manière normale les structures opérationnelles sont naturellement conservatrices puisqu'elles sont conçues pour corriger automatiquement les défaillances, leurs principes homéostatiques qui construisent leur solidité font qu'elles ont une très forte propension à s'opposer de manière quasi inéluctable au processus de transformation et de développement. En effet les acteurs impliqués, et ce n'est ni leur faute ni nécessairement leur caractère mais leur situation qui est en cause, ont naturellement la capacité de voir plus les inconvénients auxquels ils se sont souvent heurtés que les avantages de solutions qu'ils n'ont encore ni découvertes ni expérimentées.

Il est nécessaire d'expliquer pourquoi.

Les hommes qui travaillent dans l'opérationnel se trouvent tous les jours confrontés à des dysfonctionnements et cherchent à améliorer leur efficacité, ils connaissent en profondeur leur procédures et leur organisation, ses capacités, et s'intéressent prioritairement à la résolution parfois dans l'immédiateté des difficultés avec les outils à leur disposition. Ils connaissent en profondeur les rouages de l'ensemble de cette organisation opérationnelle. On ne peut pas à la fois être à l'intérieur d'une organisation et en avoir une vue critique constructive même si l'on souffre parfois violemment de ses défaillances. Remettre en cause les moyens et les structures relève

d'une autre démarche, démarche qui si elle est sollicitée, en particulier à titre critique, a plus un effet parasite voire très perturbateur pour l'objectif immédiat, qu'un effet positif.

Par ailleurs la complexification progressive de l'organisation qui résulte de l'accumulation des mises au point concourt à terme à une rigidification incontournable. Non que l'on ait mal fait son travail, mais c'est un mécanisme de vieillissement naturel qui en est responsable. L'organisation qui en résulte est efficiente au mieux compte tenu de l'ensemble des contraintes d'origine et de l'histoire parcourue mais perd son adaptabilité.

C'est alors par l'augmentation de la complexité de l'organisation en définissant un organe plus orienté vers l'évolution, portant un regard différent sur l'organisation que l'on peut montrer ce qui peut être transformé et qui n'est pas visible par l'opérationnel. On fait naître une structure dont la finalité est l'adaptation tant avec une vision interne qu'en prenant en compte les changements actuels ou à venir de l'environnement.

Les hommes peuvent, en principe tous mais dans la pratique pour certains seulement, passer d'un rôle à l'autre à condition de changer de structure afin de restaurer les capacités de leur esprit critique et de leur imagination. De tels changements sont pour beaucoup une véritable libération. Les deux types de rôles conduisent à des défaillances, une usure des capacités voire à des pathologies des comportements très différentes.

<####b90223-11:22>

Les organisations orientées vers le développement, les réalisations nouvelles, les processus de transformation de structures existantes vers des formes nouvelles font appel à des capacités très différentes de celles des structures orientées vers l'opérationnel.

La structure mentale de l'homme a créé cette distinction il semble bien il y a plusieurs centaines de milliers d'années et, au moins, les premiers éléments matériels qui le révèlent ont environ cinquante mille ans. C'est la capacité que l'homme a se projeter dans le futur. Aujourd'hui les biologistes, ceux qui cherchent à comprendre les structures de notre cerveau et ses modes de fonctionnement commencent à montrer le lien structurel entre d'une part les capacités du cerveau et certains aspects du

contenu de la pensée et d'autre part une structure physique du cerveau lui-même commune à tous les hommes, pendant que d'autres aspects tout aussi physiques au niveau neuronal dépendent, eux, de l'histoire individuelle de chacun qui commence avant sa naissance.

En résumé, la structure mentale de l'homme a donc créé cette distinction entre les processus opérationnels à court terme et le comportement dans la projection à moyen long terme. C'est la capacité que l'homme a de se projeter dans le futur. Cette distinction se reproduit naturellement dans les organisations humaines qu'il construit.

Les tâches quotidiennes qu'il doit exécuter pour des raisons vitales font appel aux mêmes structures mais à très court terme. Ainsi l'homme pourra définir la situation future de son chantier dans les heures ou les jours qui vont suivre, par exemple quand on construit une maison, mais le processus et les moyens, en quantité comme en structures, eux, ne seront évidemment pas remis en cause. La réorganisation et le développement des outils, ceux de l'organisation sociale en elle-même, répondent à des préoccupations à moyen long terme mais aussi nécessitent d'ajouter des comportements supplémentaires en particulier celui que l'on peut appeler le « comportement par projets ». Chacun conviendra que pour une entreprise de construction de maisons individuelles la construction d'une maison dans un lotissement est une tâche quotidienne de nature opérationnelle alors que la construction d'une cathédrale (au Moyen Âge) relève de processus et de comportements bien différents.

La confusion entre ces comportements, leur mélange au quotidien, dans l'immédiateté, conduit à des dysfonctionnements que je considère être des pathologies des organisations mais aussi des personnes mais là on relève de la psychologie et parfois de la psychiatrie.

2.1.2.6 En conclusion

Pour éviter l'apparence qualifiée de mille-feuille, c'est cette distinction fondamentale entre le développement à long terme et les projets d'une part et l'exploitation d'autre part qui doit permettre la structuration des attributions des différentes collectivités. Ceci, d'autant plus, que les organisations, adaptées à ces rôles différents, doivent disposer de structures et de méthodes de travail et d'action très différentes pour tenir compte de la profondeur des horizons visés (réaction à très court terme court terme, moyen terme, long terme, très long terme) qui conduit à des conflits apparents d'objectifs.

On retrouve ce problème dans tous les domaines, mais celui de la mutation énergétique en est un exemple presque simple.

<###b81218-13h50>

2.1.2.6.1 L'application aux collectivités territoriales

Ainsi fondamentalement comme le traduisent en partie les lois actuelles, a priori, les régions s'occupent de développement pendant que les départements s'occupent beaucoup plus d'exploitation, en revanche en ce qui concerne les intercommunalités la situation apparaît particulièrement plus complexe. Axée sur la possibilité de gains par effet d'échelle sur différentes activités d'exploitation elles doivent aussi aider, voire mener des projets et des politiques de changement à long terme, elles ont donc à la fois des rôles d'exploitation, de maintenance et de développement à divers horizons et en cela ne sont que les projections fédérales complexes des problèmes des communes dont elles ne peuvent être en quoi que ce soit déconnectées. Les nouvelles contraintes de l'Etat introduites récemment mettent en opposition la fédération de l'action des communes sur les projets et l'action à long terme avec des contraintes à court terme ce qui crée un véritable conflit de pouvoir en introduisant une hiérarchie parasite augmentant l'effet mille-feuille.

D'autre part, j'en reparlerai plus loin, les techniques de gestion financière des EPCI, ne sont pas à la hauteur des besoins des projets et pourtant les techniques ne sont pas si complexes, et peuvent bénéficier des acquis technologiques, encore faut-il les décrire, les formaliser, et former les personnes pour pouvoir les appliquer. Ces techniques ont pourtant évolué au cours des dix dernières années par l'introduction du contrôle des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AE/CP *###).).

Par ailleurs comme je le détaille un peu plus loin on constate que Régions et Départements ont toujours eu un rôle opérationnel, mais qui est défini et limité (suppression de la "clause générale de compétence *###" par la loi NOTRe. Chacun a évidemment la responsabilité dans le cadre de la loi de son organisation et du développement et de la mise en place de ses moyens. La Région a pour sa part une compétence particulière et principale d'ailleurs portant sur le long terme "développement économique, l'aménagement du territoire" et dans son sillage mais sous les deux aspects opérationnel et de développement, la formation professionnelle, les transports interdépartementaux.

C'est cette répartition que représente le schéma suivant :

2.1.2.6.1.1 ##### schéma de la découpe des compétences entre région département et EPCI.<

<### Schéma à poser ici>

voir “vie-publique” : Répartition des compétences entre Région, Départements et EPCI

2.1.2.6.1.2 L'opérationnel à court terme versus développement à long terme et la taille des territoires

Il existe une forte relation entre le problème de la vision à court terme opérationnelle, la vision à long terme associée au développement, la taille et le type des territoires concernés et les structures existantes que sont le département et la région.

Les attributions existantes de la région comportent le développement pendant que le département se consacre uniquement à de l'opérationnel (attribution des aides sociales par exemple), ceci bien que dans certains domaines les rôles soient partagés par exemple dans la promotion touristique...

Une remarque que l'on doit faire qui permet d'éviter des confusions et que bien évidemment chacune des structures comprend en son sein les moyens de maintenance et de développement de ses propres structures internes.

Une deuxième remarque est que la plus grande part de problème de développement se posent à un niveau interdépartemental et donc régional. C'est d'ailleurs en principe un des critères majeurs de la définition des Régions, optimiser le processus d'aménagement du territoire. Cependant, et ceci est un contre-exemple : la transformation d'un réseau routier ou des transports intercommunaux *##### à l'intérieur d'un département.

On trouve bien sûr aussi des cas où il existe des activités opérationnelles qui se trouvent naturellement à l'échelle d'une région en particulier dans le domaine des transports interdépartementaux et « intercités ».

Il existe aussi des problèmes d'échelle qui ont fait que les régions ont hérité de la gestion des lycées et de la formation professionnelle.

On voit donc que la Région à une double casquette, celle de l'aménagement du territoire et celle d'activités opérationnelles du niveau régional pendant que le Département n'a en principe qu'un rôle opérationnel.

Cependant, pour la première, et dans son rôle principal, une question n'est pas traitée, c'est celle du rôle de la Région dans l'aménagement du territoire au niveau national. En effet la compétence locale de la Région doit être nécessairement, il me semble, une compétence de représentation et de décision lorsqu'elle est directement impliquée au niveau des politiques d'aménagement au niveau national. Cet aspect est délibérément laissé dans le flou de la suppression de la clause générale de compétence des régions instituée par la loi NOTRe. Enfin pas tout à fait, la loi NOTRe véritable loi de "re-centralisation" de l'Etat instituait la main mise presque totale de l'Etat sur les Collectivités Territoriales à l'exception des Communes. En particulier par la création d'un Haut Conseil des Territoires présidé par le Premier Ministre et venant chapeauter les Régions tout comme les Départements et aussi d'une certaine manière les EPCI. Le Sénat fortement opposé avec raison a fait que le projet de Haut Conseil des Territoires tel qu'il était proposé a été abandonné, mais donc le chantier est resté ouvert.

Contrairement au projet associé à la loi NOTRe, le Haut-Conseil des Territoires étant une émanation des régions, des Département et des autres collectivités dont les Métropoles, en respectant le principe du suffrage universel qui conduit à l'élection des conseils départementaux et régionaux, le Haut-Conseil ne peut être que présidé par un élu choisi parmi les Présidents des conseils régionaux *####. Le Haut-Conseil des Territoires ne peut être qu'un organe de coordination, d'expression, et d'interface avec l'État et avec les deux Assemblées.

En effet les Collectivités Territoriales ont un rôle qui est du domaine de l'opérationnel, au niveau de l'Etat c'est l'exécutif. Le Sénat est l'émanation, via le mode d'élection des sénateurs par des grands électeurs, des élus des collectivités Région, Départements et Communes son rôle est exclusivement législatif, il est un rouage clef de la représentation parlementaire bicamériste.

La différence fondamentale est que les Collectivités sont élues pendant que le Gouvernement est nommé par le Président lui-même élu au suffrage universel. L'articulation entre les deux parties du pouvoir exécutif ainsi créé par nos institutions est un problème majeur depuis la création des Assemblées Régionales et Départementales.

Comment se pose alors le problème de la résolution de conflits, telles que j'ai pu l'envisager plus haut ? Lorsque l'État ou l'Assemblée nationale entend légiférer en matière d'aménagement du territoire et qu'une ou plusieurs régions s'y opposent. Bien évidemment le nouveau Haut-Conseil des Territoires de par sa présence et ses capacités de travail peut permettre de faire mûrir le problème. Néanmoins en cas d'opposition confirmée, c'est la voie législative qui va permettre de décider. Le premier stade est de suggérer tant aux Députés qu'aux Sénateurs des amendements aux lois envisagées. Mais au-delà, j'ai, plus haut, annoncé le garde-fou, dont je reparlerai plus loin à propos des relations entre la Présidence et l'Assemblée Nationale, une nouvelle compétence du Sénat (qui nécessite une modification constitutionnelle), qui est un droit de veto en la matière, qui s'il est appliqué, peut conduire in fine à l'obligation d'un vote par le Congrès. L'ensemble de ce mécanisme que je décris la est-il bloquant ? est-il un frein à l'évolution rapide de l'organisation des territoires au niveau national ? Ma réponse est non tout au contraire. Avant d'arriver et de risquer la complication d'un vote du congrès il y a une hiérarchisation des problèmes par le traitement au niveau du Haut-Conseil des Territoires, puis au grâce au dialogue entre le Haut-Conseil et chacune des Assemblées, et enfin la décision du Sénat si aucune solution n'est trouvée d'exercer son droit de veto. Il est évident avec un tel mécanisme que seuls les problèmes majeurs pourraient conduire à la convocation du Congrès et c'est justement là le but du processus que je propose. Faire en sorte qu'une modification du fonctionnement des territoires qu'une région ou plusieurs jugent contraire à leur intérêt puisse faire valoir leur point de vue. Si les négociations échouent et que le Sénat décide d'exercer son droit de veto, c'est bien que cette modification n'était pas du tout mineure.

2.1.2.6.1.3 Les conditions du fonctionnement de l'ensemble des Collectivités Territoriales et de leur interaction avec les Assemblées, le Gouvernement et la Présidence.

<###tmd>Il y a pourtant des conditions pour que cette complexification intégrative fonctionne. Si chacune des six structures évoquées (bien sûr de niveaux d'organisation différents) assurent chacune l'ensemble des rôles c'est sans contournement possible la foire d'empoigne. Il est totalement irréaliste et même impossible de les faire fonctionner ensemble s'il n'existe pas une organisation claire qui hiérarchise les rôles et qui procède par délégation (subsidiarité) ou par une démarche fédératrice, une démarche de construction fédérale sur une base confédérale qui sont les deux outils majeurs.

Les textes qui permettent de construire le schéma que je présente plus haut représentent un volume important. La description du schéma même sous une forme

compressée et peu descriptive reste d'un volume significatif et par sa lecture, avant de se construire une représentation mentale correcte et de trouver plusieurs personnes capables de bâtir un raisonnement sans le support du schéma est déjà très difficile correspond à ...

Ce schéma traduit de manière simplifiée les textes et constitue un support collectif pour discuter à plusieurs en partageant son contenu et en permettant de mettre en correspondance les images mentales de chacun.

Si l'on examine le schéma on constate qu'il n'existe pas de "mille-feuille" et que le nombre de niveaux hiérarchiques à remonter pour traiter un problème (en suivant les liaisons représentées qui sont exhaustives) est, en fait, faible et qu'il existe un canal simple pour chaque sujet à l'exception du problème actuellement non correctement résolu de la relation des collectivités territoriales avec l'Etat.

Trois niveaux hiérarchiques est couramment à la fois adapté et constitue de plus un maximum. Or c'est le cas.

Le problème est donc dans la clarification des compétences mais aussi dans les méthodes de travail utilisées. C'est ce que je vais m'employer à démontrer.

Notons que les intercommunalités, en respectant la règle de délégation fédératrice, n'introduisent pas un niveau supplémentaire puisque l'intercommunalité de substitue par délégation à la commune dans un certain nombre de domaines.

En effet au-delà de l'analyse des relations de principe deux autres grilles d'analyse sont fondamentales.

- La première est celle qui résulte du croisement entre l'architecture des "questions" et sujets (disons nomenclature organisée) et les différentes entités connues.
- La deuxième est de savoir répondre à la question : pour telle action combien d'acteurs sont impliqués.

Donc prendre une nomenclature de projets et d'actions en général et la croiser avec la liste des instances des entités de collectivités locales pouvant être impliquées, puis ensuite se poser la question quelle structure existe pour agir en commun sur ces actions et projets.

En effet pour comprendre le problème des actions et des projets il faut raisonner en évaluant le nombre “d’instances” impliquée et non en termes d’entités. Je m’explique, un problème implique les entités Communes, EPCI et Région, sur le papier pas de problème, mais s’il y a diverses communes, disons 5 pour l’exemple appartenant à des EPCI différentes, 2 pour l’exemple, faisant intervenir deux Régions (EPCI voisines appartenant aux deux régions différentes. Alors quelle est la forme d’organisation actuellement adaptée à les faire collaborer dans une même action ou projet (je distingue “action” et “projet” *####)

3 Rédactions en cours, notes, références

3.1 Conclusions sur les problèmes de structures

<#### Att : Ce texte est brut d'écriture, il n'a jamais été révisé>

Nous allons voir maintenant quelles conclusions j'en tire.

Pour simplifier je le fais par sous-ensembles.

Je ne fais pas l'impasse sur la structure existante la plus ancienne en la considérant depuis deux siècles, mais je le traite à la fin et dans l'ordre :

- les communes et les villes
- les départements
- l'État

Cette structure à trois niveaux hiérarchiques a fonctionné depuis plus de deux siècles, j'en parle à la fin.

3.1.1 La question des régions

<#03>Le besoin ressenti au cours de la deuxième partie du XXe siècle d'une coordination interdépartementale a conduit à la proposition du général De Gaulle en 1969 d'une régionalisation. Il a perdu le référendum mais la régionalisation est entrée dans les faits 15 ans plus tard. Cependant la structure de pilotage hiérarchisé de l'État vers les départements par la préfecture et l'ensemble des administrations et les établissements publics rattachés au département, ou d'autres structurés par département en fait une structure où la collectivité locale le "Conseil départemental" est extrêmement intriqué avec les structures de l'Etat. Restée en place pendant que la Région s'occupait finalement essentiellement de développement économique et de coordination dans plusieurs domaines. Récemment (2015 loi NOTRe) le champ

d'action des Régions et des Intercommunalités et leurs compétences d'actions opérationnelles a été, dans le principe, assez profondément modifié sans toucher aux Départements sauf à la marge.

Au fur et à mesure des réformes successives on a trié progressivement les compétences, les rôles, fonctions, attributions sans que, pour autant, on aboutisse malheureusement à éliminer bon nombre de tâches redondantes en remplaçant des processus de décision rapide par de la coordination coûteuse et en introduisant, de manière quasi nécessaire pour se conformer à la loi et aux réglementations, des niveaux de coordination supplémentaires. On voit même l'introduction de nouveaux conflits quand le département et les régions et même les intercommunalités, dont je vais parler juste à la suite, n'ont pas les mêmes majorités politiques et les mêmes manières de voir la résolution des problèmes.

<##### L'exemple des routes dites départementales et la gestion du réseau>

3.1.2 La question des intercommunalités

Les communes ayant des problèmes en commun on a imaginé pour des raisons a priori d'échelle et de gain d'efficacité potentiels regrouper des services de communes voisines. Cela existe depuis 1890, les syndicats de communes. Les contraintes juridiques et des problèmes de communication avec les services de l'État intervenant sur les mêmes domaines ont conduit à chercher à formaliser, normaliser, simplifier en principe. Auquel cas, bien évidemment, on crée un pouvoir à la fois administratif et juridique. Les lois se sont succédé depuis la création des SIVOM en 1959 puis la loi Chevènement de 1999, celle de 2002, de 2010 et enfin celles de 2015 dites loi NOTRe qui a modifié de manière profonde l'organisation territoriale de la république.

La lecture des textes qui pour certains se veulent de vulgarisation fait ressentir un système qui relève de l' « usine à gaz » tentant de prendre en compte par des règles légales élémentaires mais détaillées de modes de fonctionnement qui devraient pouvoir relever de réglementations locales répondant aux cadres d'une loi générale.

Alors que les intercommunalités constituent finalement une collectivité locale dans laquelle la population devrait se reconnaître, y associer des services, des souhaits, un pouvoir et concourir à comprendre l'articulation entre communes, intercommunalité, département et région, l'intercommunalité demeure dans l'esprit de la population une émanation administrative complexe dans laquelle elle ne se reconnaît pas.

3.1.3 La question des métropoles

Une autre réalité est venue s'imposer c'est, au-delà des villes, la constitution progressive de Métropoles. On a voulu leur donner un rôle mais entre la ville principale, les villes "satellites", les communautés de communes, le département, la région, tous les ingrédients sont malheureusement là pour organiser une gigantesque pagaille.

3.1.4 Communes et "Groupements" et communautés de communes

La commune où la ville est l'élément de la granularité la plus fine que nous sommes amenés à considérer. Elle regroupe l'ensemble des fonctions dirigées par son conseil municipal et son maire à la fois de développement et un ensemble d'activités opérationnelles.

Les communes voisines ont des problèmes en commun d'une part et d'autre part dans certains cas le regroupement de services opérationnels peut aboutir à des gains de productivité.

Il ne me paraît assez évident que ce sont les conseils municipaux et le maire de chacune des communes qui sont en mesure d'évaluer quels sont les problèmes communs, les évolutions les développements possibles, les projets qui peuvent être menés en commun et d'autre part d'étudier la manière dont des services opérationnels pourraient être regroupés quitte à modifier les missions de ses services pour parfois les scinder en deux, la partie qui remonte aux groupements de communes et la partie qui reste dans la commune.

Il ressort de cette réflexion que la constitution des « regroupements » ou communautés de communes est une démarche de fédération et ne peut en aucun cas résulter d'une décision prise dans une organisation telle la région ou le département et même l'état.

Évidemment régions et départements traitants les uns de problèmes de développement l'autre de gestion opérationnelle peuvent avoir des avis sur la manière optimale de grouper les communes pour certaines de leurs activités mais certainement pas être décideurs.

Ainsi on pourrait imaginer l'organisation suivante :

Les conseils municipaux des communes décident d'une organisation qui met en commun un certain nombre de cellules organisationnelles visant à apporter des services auprès des communes d'une part et d'autre part avoir des missions de liaison avec le département pour les aspects le plus souvent opérationnel et pour les aspects de stratégie et de développement avec la région.

On peut imaginer qu'après des modifications de l'environnement de l'évolution économique des communes se rende compte qu'ils n'ont pu intérêt à appartenir à une communauté de communes mais plutôt se rattacher à une autre. Pour ma part je ne vois aucune raison qu'un vote du conseil municipal ne puisse pas décider d'une telle modification d'organisation.

Il y a évidemment malgré tout un certain nombre de contraintes liées à l'histoire la géographie l'existence des départements et des régions pour éviter la complexification. Les problèmes et les solutions que j'ai imaginées sont les suivants :

Il n'est pas possible qu'une commune soit entourée par des communes appartenant à une communauté de communes sans que la commune concernée en fasse partie. Compte tenu de la structure des territoires et de l'historique ce cas devrait rester tout à fait théorique. Cependant il faudrait décider d'un processus de règlement de ce qui serait un véritable conflit : une commune refusant d'appartenir à la communauté qui l'entoure et l'isole.

Il ne serait pas possible qu'une communauté de communes puisse être à cheval sur deux départements. Si un tel cas se produisait qu'une communauté se de communes se constitue, ait envie de se constituer entre des communes appartenant à des départements différents, le bon sens voudrait que ce soit la limite de département qui change. En effet la volonté des conseils municipaux de se regrouper montre l'existence d'une entité nouvelle ayant des problèmes communs il serait absurde de ne pas considérer que cette entité être un seul interlocuteur au niveau du département.

La dernière contrainte résolue actuellement et qu'une région comprend un nombre entier de départements.

Nous avons vu plus haut dans l'introduction que ces questions avaient sur 130 ans donné naissance à 6 lois dont 4 aux cours de vingt dernières années. Il y a un bug quelque part.

<b81206:19h>

.....

3.1.5 Métropoles

Si l'on extrapole la question précédente des communautés de communes à une structure comprenant des villes principales et des villes satellites de plus petite taille, des communes et communautés de communes qui constituent un ensemble entre forte intégration économique, on arrive au concept de métropole.

On pourrait considérer que la constitution des métropoles est basée sur le même modèle que celui des communautés de communes, un principe de fédération.

Par contre dans ce cas, et c'est aujourd'hui un problème majeur, les contraintes que nous avons vues au niveau de la communauté de communes risque d'être beaucoup plus présente, à savoir :

les communes enclavées qui ne sont reconnues pas dans l'organisation de la métropole

la relation entre métropole et départements : est-ce que l'on fait coïncider une métropole avec un département unique ou bien une métropole regroupe-t-elle plusieurs départements

qu'en est-il de la métropole et de la région sachant qu'une métropole peut-être sur le plan économique très importante en proportion par rapport à la région.

C'est le cas actuel de :

- Paris
- Les villes satellites et les communes périphériques
- les communes et communautés de commune périphériques non attachées à des villes satellites
- le département de la Seine
- les départements périphériques de la scène
- le Grand Paris (est de la métropole)
- la région Île-de-France

Même si une métropole est très importante par rapport à une région, il me semble que les proportions sont extrêmement variables et que par conséquent la région englobe une métropole. Ce principe est d'ailleurs très intéressant puisqu'il permet de gérer l'interaction entre la métropole et les villes communes et communautés de communes qui ne sont pas intégrées à un moment donné mais qui peuvent le devenir dans le futur cette évolution, ses difficultés mais aussi ses avantages est évidemment un rôle majeur de la région.

Une question essentielle est l'équilibre à l'intérieur d'une métropole entre la ville principale les villes satellites et les communes et communautés de communes.

Si les départements sont définis en fonction des règles opérationnelles de l'autorité publique et que leurs compétences se limitent à l'opérationnel de l'administration de l'État (police nationale, justice, services de l'identité etc.) je ne vois pas vraiment de raison à ce que les règles générales que l'on a vues à propos des communes précédemment ne puissent être conservées. Par contre les compétences dans le domaine de la circulation dans le domaine des de l'entretien des voies de communication, du logement social, et bien d'autres... sont incompatibles, il me semble, avec le concept de métropole. La seule solution serait alors que les départements concernés soient transformés par réduction des compétences en un concept nouveau pour lequel pour l'instant je n'ai pas de nom.

Il ne serait pas non plus pensable que l'on voit apparaître de très gros département correspondant aux métropoles qui alors auraient des compétences que n'auraient pas les autres. Cela serait totalement contraire aux dynamiques organisationnelles que j'ai évoquées par ailleurs. Sacré casse-tête.

Une solution pourrait être que les départements concernés (faisant partie d'une métropole) perdent certaines de leurs compétences au profit d'un "groupement" associé à l'entité qu'est la métropole et qui aurait des compétences que n'a pas la métropole. C'est le même principe que celui des communautés de communes, la différence étant que, dans mon esprit, la communauté de commune est une fédération de communes dont les compétences sont obtenues par décision démocratique des conseils municipaux, pendant que dans le cas des départements ce fonctionnement doit faire l'objet d'une loi complétée de décrets. En résumé on trouverait au niveau de la métropole deux structures ayant des compétences différentes mais complémentaires et évidemment travaillant ensemble et couvrant un même territoire pour, évidemment, rendre la chose viable et efficace et évitant les

contradictions “organisationnelles” qui ne manqueraient pas d’apparaître si elles étaient confondues.

.....

3.1.6 Synthèse sur les collectivités territoriales

Tout se passe comme si nous voudrions que l’on tous les domaines une organisation hiérarchisée identique puisse répondre aux problèmes posés.

<Épouvantablement dit>

Si pour conclure ici, nous oublions temporairement les communautés de communes et les métropoles nous arrivons à une structure à deux branches :

- Etat
 - 2^eDépartement
- Région
 - Département
 - Ville – commune

<#####b81218:BEGINbloc à ventiler ou regroupements à effectuer>

Règles :

Le département a pour vocation l’opérationnel pour cela il adapte, développe, entretient, gère ses moyens.

La région a pour vocation le développement, l’investissement, les projets.

Les intercommunalités sont une émanation des communes par une démarche fédérale. Les attributions sont obtenues par délégation des communes.

La complexité qui en résulte nécessite des règles générales permettant une gestion financière et budgétaire comparable, il existe plusieurs formes :

- dépenses de fonctionnement structures permanentes : budget annuel
- dépenses liées aux activités permanentes déléguées : budget annuel par activité

- dépenses liées aux plans et programmes pluriannuels : budget de programme pluriannuel
- dépenses de projets : gestion de projet (dépenses ventilées sur les budgets annuels en fonction du planning des projets)

Les moyens sont de trois sortes :

- moyens généraux financés à titre général par les communes
- moyens spécifiques permanents financés par les communes par activité déléguée
- moyens délégués par les communes pour les différents titres
- fonctionnement de base
- fonctionnement par activité
- programmes pluriannuels
- projets
- moyens spécifiques ad hoc financés par les budgets de programmes et de projets

Le financement est consolidé en financement direct et par fourniture de moyens

La présentation des comptes est normalisée au niveau national.

<####b81218:ENDbloc>

3.1.7 Architecture des relations entre l'État et les Collectivités territoriales – exemples et références diverses

Références :

Eric Plottu. Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité : quelle issue pour l'aménagement du territoire?. colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, Sep 1997, Lille, France. <hal-01062236>

HAL Id: hal-01062236

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01062236/document>

Introduction - Clause générale de compétence ou subsidiarité ? [liminaire]

Robert Hertzog

Annuaire des Collectivités Locales Année 2011 31 pp. 509-512

https://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2011_num_31_1_2269

<##### Traiter les problèmes au niveau auquel ils se posent : exemple \$\$\$>

Le problème des communes frontalières entre département voire régions

Ainsi suivant un tel principe deux communes voisines frontalières de deux régions ne pourraient traiter d'un problème commun sans une loi ou une action gouvernementale. Suivant ce principe aussi une région et sa voisine ne pourraient pas traiter d'un sujet commun, mener à bien un projet commun, qui pour chacune relève pourtant de leurs compétences locales, ceci par exemple en ce qui concerne l'aménagement du territoire, sans que le problème ni devienne gouvernemental. De même les projets quels qu'ils soient devraient comme entre des pays s'arrêter aux frontières pour faire l'objet d'un fonctionnement simple et ne pas devenir une affaire d'Etat. C'est bien évidemment ce que l'on veut éviter et dont on sait que ce phénomène est de nature à limiter les développements, augmenté de manière considérable le délai de résolution des problèmes et les coûts.

Il devrait paraître évident à tout un chacun que, sans reprendre tous les exemples, deux régions voisines ayant un projet de fait commun (les impliquant toutes les deux) puissent le traiter ensemble, c'est à dire être capable de créer la structure temporaire commune pour mener le projet à bien. Bien entendu ceci ne pouvant se faire que dans le cadre des institutions, actuellement manquantes, ayant la possibilité d'agir sur les bases d'un simple accord gouvernemental et non dépendre de l'action directe du Gouvernement devenant chef de projet, ce donc il n'a souvent pas les moyens.

La solution devrait résider dans de nouvelles dispositions législatives permettant de développer l'organisation des projets (structure, gestion technique, budgétaire et financière) des collectivités territoriales à intervenants multiples.

3.1.7.1 <##### L'exemple des routes dites départementales>

Un exemple, les routes dites départementales

Quelques remarques d'abord. Pendant près d'un siècle nous avons eu des routes nationales qui étaient de longs rubans pouvant atteindre près de 1000 km de long qui correspondaient sensiblement aux autoroutes d'aujourd'hui. Pour les deux tiers d'entre elles ont disparu par la loi de décentralisation en 2005 et sont passées au statut de routes départementales. Pendant ce temps et pour ma part depuis le début

des années 60 j'ai pu constater une discontinuité de route transversale qui apparaissait quand on passait d'un département à un autre, des routes qui de fait étaient des axes principaux assurant des liaisons quasiment au niveau de régions entières étaient composés de segments gérés séparément. C'est toujours le cas. L'ancienne nationale 20 qui va de Paris à l'Espagne est devenue une succession de segments portant le numéro de D2020, pendant que de nombreux panneaux en 2018 continuent d'indiquer N20.

3.1.7.2 Doc sur la « subsidiarité » et ses liens avec l'organisation de l'Etat

Quelques références sur la question de la "subsidiarité" et la "clause de compétence générale" (ou dans certains cas "clause générale de compétence"

3.1.7.2.1 Vie-publique : Direction de l'information légale et administrative

[Clause de compétence générale](#)

3.1.7.2.2 La subsidiarité au sein des grandes organisations publiques

Le mouvement des Entrepreneurs et Dirigeants Chrétiens :

[La subsidiarité au sein des grandes organisations publiques](#)

3.1.7.2.3 Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité:quelle issue pour l'aménagement du territoire?

[Principe hiérarchique versus principe de subsidiarité: quelle issue pour l'aménagement du territoire?](#)

Eric Plottu. Colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, Sep 1997, Lille,France. <hal-01062236>

3.1.7.2.4 La France : des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008

[La France : des territoires en mutation, Actes I et II de la décentralisation : évolution des compétences des collectivités territoriales, la situation en 2008](#)

Géoconfluences : Ressources de géographie pour les enseignants.

Géoconfluences est une publication en ligne à caractère scientifique pour le partage du savoir et pour la formation en géographie. Elle est proposée depuis 2003 par la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) et par l'École Normale Supérieure de Lyon (ENS de Lyon) au nom du Ministère de l'Éducation nationale. Le site est intégré à un dispositif national de formation appelé "Sites experts des Écoles normales supérieures".

3.1.7.2.5 Contrepoint - Subsidiarité et décentralisation

[Contrepoint - Subsidiarité et décentralisation](#)

Contrepoint - Subsidiarité et décentralisation

Alain Vulbeau

Dans Informations sociales 2010/6 (n° 162), page 85

3.1.7.2.6 Déconcentration et décentralisation : la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, (2012)

[Déconcentration et décentralisation : la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, \(2012\)](#)

Vie-publique : Direction de l'information légale et administrative

Déconcentration et décentralisation : la réforme de l'administration territoriale de l'Etat
Dossier mis à jour le 9.02.2012

3.1.7.2.7 Introduction - Clause générale de compétence ou subsidiarité ?

3.1.7.2.7.1 [\[liminaire\]](#)

 **Robert Hertzog**

[Annuaire des Collectivités Locales](#) Année 2011 [31](#) pp. 509-512

Fait partie d'un numéro thématique : [L'enjeu de la dépense locale](#)

[Clause générale de compétence ou subsidiarité ? \[liminaire\]](#)
