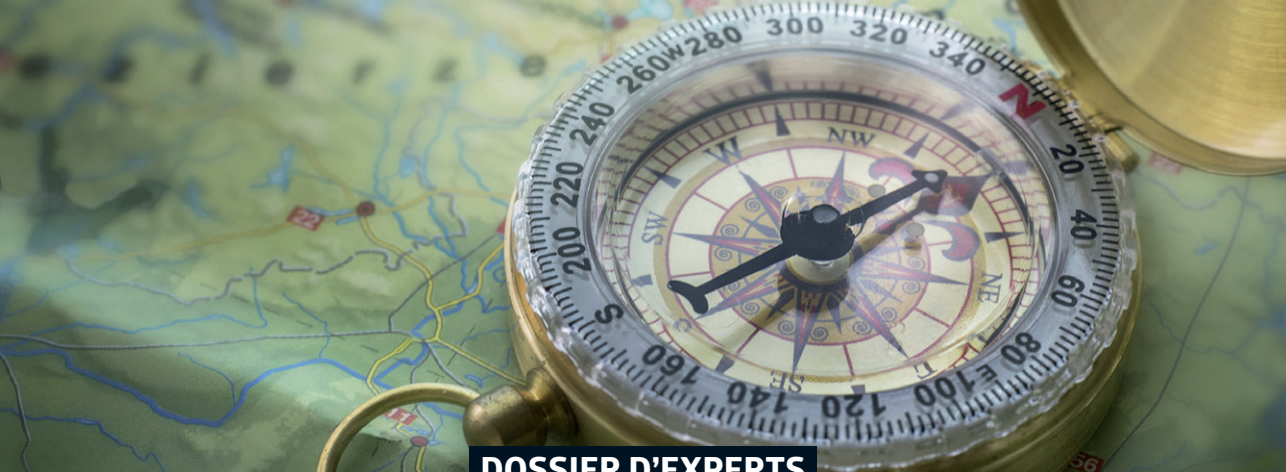




DOSSIER D'EXPERTS

4^e édition

GESTION LOCALE

Du projet politique au projet d'administration

Les nouveaux équilibres de l'action publique

Nathalie Loux

Préface de **Frédéric Bierry**, Président de la Collectivité européenne d'Alsace

Du projet politique au projet d'administration

Les nouveaux équilibres de l'action publique

Les collectivités territoriales évoluent dans un environnement marqué par la complexification des politiques publiques, les tensions budgétaires, les transitions écologique et numérique, le développement de l'intelligence artificielle, l'évolution du rapport au travail et les nouvelles attentes citoyennes, qui bouleversent durablement les conditions d'exercice de l'action publique.

Le projet d'administration constitue le trait d'union entre la vision politique et l'action collective. Ancré dans l'histoire et l'identité de la collectivité, il donne une direction, structure les axes stratégiques, organise les coopérations et permet à l'organisation d'évoluer sans perdre ce qui fonde sa raison d'être.

Comment gouverner à plusieurs, articuler les temporalités, mobiliser les équipes, accompagner les résistances, négocier et piloter les transformations sans perdre le sens de l'action ?

Avec le Continuum du Bon Gouvernement™, Nathalie Loux propose une lecture systémique de ces enjeux, reliant gouvernance, temporalités, dynamiques humaines, leadership, négociation et pilotage, pour articuler durablement vision, décision et action.

À la fois ouvrage de réflexion et guide d'action, ce livre propose aux élus, DGS, DGA et managers une architecture de pensée, des repères, des méthodes et des outils pour transformer une intention stratégique en une action collective cohérente, porteuse de sens et efficiente.

Bien plus qu'un ouvrage consacré au projet politique ou au projet d'administration, *Du projet politique au projet d'administration* pose les fondements d'une approche renouvelée de la gouvernance : préserver, dans la durée, les équilibres qui permettent à une organisation de maintenir son cap, sa cohérence et sa capacité d'action dans un environnement en transformation permanente.

Le Bon Gouvernement n'est jamais définitivement acquis. Il se construit, se préserve et se pilote.



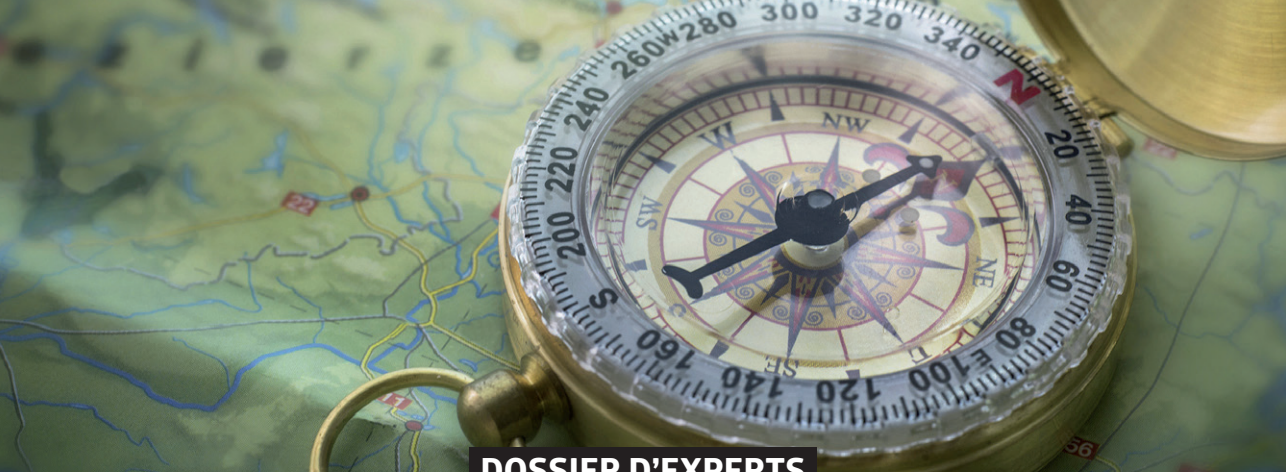
Dirigeante de Synergie Communication, consultante, conférencière et créatrice du Continuum du Bon Gouvernement™, **Nathalie Loux** accompagne depuis plus de vingt-cinq ans élus, directions générales, équipes dirigeantes et managers confrontés aux enjeux de gouvernance, de négociation publique stratégique et de transformation, en France métropolitaine, dans les territoires ultramarins et à l'international. Les collectivités territoriales constituent le terrain privilégié à partir duquel elle a construit et éprouvé sa réflexion. Au fil des années, une observation s'est imposée : les organisations ne manquent ni de compétences, ni d'engagement, ni d'outils. Leur difficulté réside davantage dans leur capacité à maintenir les équilibres qui permettent de transformer une vision stratégique en une action collective cohérente et porteuse de sens. De cette observation est née une conviction : le Bon Gouvernement ne relève ni du hasard ni du seul talent individuel. Il repose sur la capacité à préserver, dans la durée, les équilibres indispensables à une action collective cohérente et efficiente. À travers ses ouvrages, conférences et accompagnements, Nathalie Loux développe une approche systémique de l'action collective : la qualité d'une gouvernance se construit et s'éprouve dans la durée. Avec *Du projet politique au projet d'administration*, elle formalise cette réflexion à travers le Continuum du Bon Gouvernement™, une grille de lecture systémique destinée à transformer une ambition politique en action collective, à préserver le cap, la cohérence et la capacité d'action de l'organisation dans un environnement complexe et en transformation permanente.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869

territorial éditions





DOSSIER D'EXPERTS

4^e édition

GESTION LOCALE

Du projet politique au projet d'administration

Les nouveaux équilibres de l'action publique

Nathalie Loux

Préface de **Frédéric Bierry**, Président de la Collectivité européenne d'Alsace

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 556A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

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

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement
de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données
est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.



Il est interdit de reproduire
intégralement ou partiellement
la présente publication sans
autorisation du Centre Français
d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2452-4

ISBN version numérique : 978-2-8186-2453-1

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Septembre 2026

Dépôt légal à parution

Sommaire

Préface

Faire vivre une ambition p.15

Avant-propos p.17

Partie 1

Construire le projet politique : de la vision au projet de territoire

Chapitre I

Le Bon gouvernement : fondement du projet politique territorial p.23

A - Une gouvernance innovante : le gouvernement des Neuf p.23

B - L'allégorie des effets du Bon et du Mauvais gouvernement p.24

1. Les effets du Mauvais gouvernement p.25

2. L'allégorie du Bon gouvernement p.25

3. Les effets du Bon gouvernement p.26

C - L'actualité de la fresque : du bien commun au territoire durable p.26

Chapitre II

Du temps long à la construction du projet politique p.31

A - La prospective territoriale p.31

B - Le Haut-commissariat au Plan : l'institution introuvable du temps long p.34

C - La puissance proactive et dynamique d'un projet de territoire p.37

Chapitre III

La co-construction du projet politique : du récit à l'adhésion p.41

A - Définir les enjeux du territoire et élaborer sa vision p.42

1. Un projet réalisable p.42

2. Un projet incarné p.43

3. Un projet fort p.43

B - Les éléments constitutifs du projet politique p.43

Chapitre IV

De la démocratie représentative à la démocratie contributive p.47

A - Élaborer ensemble les solutions du futur p.47

B - Une co-construction avec les nouvelles générations p.49

C - Libérer l'imagination créatrice dans les territoires p.51

D - De la participation à l'adhésion : la confiance comme finalité p.52

Conclusion p.55

Outil opérationnel n° 1

L'échelle de participation citoyenne p.57

Outil opérationnel n° 2

La boussole démocratique du projet territorial p.61

Partie 2

Gouverner à plusieurs : l'équilibre des légitimités et des responsabilités

Chapitre I

De la décentralisation à la gouvernance partagée	p. 67
A - La fin du pouvoir solitaire	p. 67
B - Gouverner dans la complexité	p. 70
C - La gouvernance comme organisation des responsabilités	p. 71

Chapitre II

Les acteurs de la gouvernance territoriale	p. 73
A - Comprendre l'architecture des responsabilités	p. 73
B - L'exécutif : porter la vision et arbitrer	p. 74
C - Le cabinet : conseiller, relier, alerter	p. 75
D - Le directeur général des services : traduire, sécuriser, coordonner	p. 76
E - Les cadres territoriaux : mettre en œuvre et éclairer la décision	p. 77
F - Les agents : incarner le service public	p. 78

Chapitre III

Les relations entre élus et cadres territoriaux	p. 81
A - Élus et administration : une double légitimité, une double culture, des enjeux communs	p. 81
1. Une légitimité politique	p. 82
2. Une légitimité professionnelle	p. 83
3. Des cultures différentes, une responsabilité commune	p. 83
B - Une cohabitation nécessaire : organiser les interactions entre élus et administration	p. 83
C - Les circuits de décision : structurer l'action publique	p. 85
D - Clarifier les règles du jeu : sécuriser et fluidifier la gouvernance	p. 87
E - La charte de fonctionnement élus-cadres territoriaux	p. 87

Conclusion	p. 91
-------------------	-------

Outil opérationnel n° 3

Le guide d'action partagé	p. 93
----------------------------------	-------

Partie 3

Chronos, Kairos et Aïôn : l'architecture invisible de la gouvernance publique

Chapitre I

Le temps, angle mort de la gouvernance publique	p. 97
A - Urgence et vision : une tension permanente	p. 97
B - La tyrannie du court terme	p. 98

Chapitre II

Les trois temporalités de la gouvernance territoriale p.101

A - *Chronos* : le temps de l'exécution p.101

B - *Kairos* : le temps de la décision juste p.103

C - *Aiôn* : le temps du sens p.105

Chapitre III

Le Codir comme organisation temporelle p.107

A - Le Codir stratégique : *Aiôn* dominant p.107

B - Le Codir décisionnel : *Kairos* dominant p.108

C - Le Codir de pilotage : *Chronos* dominant p.109

D - La boussole temporelle du dirigeant p.110

Conclusion p.113

Outil opérationnel n° 4

Charte de fonctionnement du Codir p.115

Partie 4

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

Chapitre I

Du projet politique au projet d'administration p.121

A - La genèse du projet d'administration p.121

B - Le projet d'administration oriente, il mobilise, il rythme p.122

C - Structurer et décliner le projet politique p.124

D - Le projet d'administration comme construction temporelle p.126

Chapitre II

La vision, la force qui invente l'avenir p.129

A - Une vision qui parle à l'intelligence... et à l'imaginaire p.129

B - La vision cathédrale : donner du sens à l'action p.130

C - Faire émerger une vision : une démarche structurée p.131

Chapitre III

Donner du sens : de la raison d'être aux missions p.135

A - De la vision aux missions : affirmer une raison d'être publique p.135

B - Un miroir éclairant pour le secteur public p.137

C - Définir sa raison d'être : une aventure nécessairement collective p.139

D - Un levier d'engagement et d'attractivité p.140

Chapitre IV

Les missions : le cœur du dispositif p.141

A - Les cinq équilibres de l'action publique p.141

B - Des missions spécialisées... mais à articuler p.142

C - Décliner les missions en axes stratégiques et en actions p.143

Conclusion	p.147
Outil opérationnel n° 5	
Exemple de déclinaison d'un projet d'administration pour une collectivité territoriale	p.149
3. Les axes stratégiques : orienter le mouvement.....	p.150

Partie 5

Faire vivre le projet d'administration : de la culture aux pratiques

Chapitre I	
Culture et valeurs au cœur de l'organisation	p.157
A - La culture : une réalité collective structurante.....	p.157
B - Une culture qui structure les comportements sans être visible.....	p.158
1. Culture explicite et culture implicite, des artefacts aux valeurs.....	p.159
2. Les artefacts : symboles, héros, rituel.....	p.160
C - Les valeurs : une boussole pour l'action collective.....	p.161
D - Des valeurs à la fois stables... et évolutives.....	p.162
E - L'établissement d'un référentiel de valeurs partagées, la charte des valeurs.....	p.163
F - Une démarche participative autour des valeurs.....	p.165
1. Construire collectivement la charte des valeurs.....	p.165
2. Faire vivre les valeurs dans l'organisation.....	p.167

Chapitre II	
La charte de management : des valeurs et des pratiques managériales communes	p.169
A - Des pratiques managériales communes et partagées.....	p.170
B - Construire un référentiel managérial : structurer les rôles et les compétences.....	p.171
C - Un levier essentiel : la mise en place d'un parcours de formation obligatoire.....	p.173

Chapitre III	
Décliner le projet d'administration en projet de services	p.175
A - Un cadre de référence stratégique partagé.....	p.175
1. Le projet d'administration comme référentiel commun.....	p.175
2. Le déploiement : bien plus qu'une communication.....	p.176
B - La déclinaison du projet d'administration en projet de service.....	p.177
C - Des valeurs et des pratiques managériales incarnées dans les services.....	p.177
D - Le carnet de bord du projet de service : piloter et apprendre.....	p.178

Conclusion	p.181
Outil opérationnel n° 6	
Modèle de charte des valeurs de la collectivité X	p.183
Outil opérationnel n° 7	
Modèle de charte de management de la collectivité X	p.185
Outil opérationnel n° 8	
Mise en place de l'université interne de la collectivité X	p.187

Partie 6

Transformer sans rompre : comprendre et traverser les résistances

Chapitre I

Du projet à la réalité : comprendre les résistances au changement	p.193
A - Le changement : un passage du projet à la réalité	p.193
B - Un changement systémique : agir sur l'ensemble de l'organisation	p.195
C - Comprendre les résistances pour mieux les dépasser	p.196
D - Du poids de la montre au changement de paradigme	p.197
1. Le poids des habitudes et des résistances au changement	p.197
2. Changer ses grilles de lecture : le changement de paradigme	p.198

Chapitre II

De la réactivité à la proactivité : les leviers humains du changement	p.201
A - La proactivité, une posture essentielle du changement	p.202
B - La liberté du choix : élargir son cercle d'influence	p.203
C - De l'intérieur vers l'extérieur : des hommes de marbre aux hommes maillés	p.206
1. Les organisations de marbre et les organisations maillées	p.206
2. La confiance, moteur de la transformation	p.206

Chapitre III

L'intelligence collective au service du projet d'administration	p.209
A - De Kurt Lewin aux stratégies du changement : persuasion ou influence ?	p.209
B - Comprendre les logiques d'acteurs pour mieux mobiliser	p.212
C - Repérer les forces en présence : forces motrices, inerties et zones d'incertitude	p.212
D - Mesurer les réactions des acteurs et transformer les résistances en ressources	p.213
E - Clarifier les attentes, les craintes et les bénéfices du changement	p.214
F - Informer, communiquer, former et faire participer	p.215
G - Mobiliser l'intelligence collective : des méthodes au service du sens	p.216
1. Le <i>design thinking</i> : une approche créative centrée sur l'humain	p.216
2. La démarche appréciative : une approche positive du changement	p.218
3. Un processus hautement participatif en cinq étapes	p.219

Conclusion	p.221
-------------------	-------

Outil opérationnel n° 9

Les huit étapes du changement selon John Kotter	p.223
--	-------

Outil opérationnel n° 10

Mobiliser l'intelligence collective au service du projet d'administration	p.225
--	-------

Partie 7

Comprendre les dynamiques humaines pour mieux diriger

Chapitre I

Se connaître pour mieux diriger : le rôle du profil de personnalité	p.229
A - Edward T. Hall ou l'art de tirer parti des différences	p.230
1. Les différents temps culturels	p.231
2. Contraintes et symboliques temporelles	p.232

B - Monochronie et polychronie, deux modes culturels d'organisations opposés	p.232
C - Monochrone et polychrone dans les équipes, opposition ou complémentarité ? ..	p.236

Chapitre II

L'intergénérationnel au service du projet d'administration	p.239
A - De la classification de Strauss et Howe au concept des générations	p.240
B - Quatre générations au travail : des repères différents	p.241
C - Des sources de tensions très concrètes dans les équipes	p.244
D - Zoom sur la génération Z : hyper connexion, image et immédiateté	p.247
E - Petite Poucette et les nouvelles formes d'engagement	p.248

Chapitre III

Adapter son management sans renoncer à l'exigence	p.251
A - Une nouvelle relation au travail	p.251
B - Une remise en cause des modèles managériaux traditionnels : du manager hiérarchique au manager traducteur	p.252
C - Individualisation, proximité et personnalisation : les nouveaux équilibres du management	p.254

Conclusion	p.257
-------------------------	--------------

Outil opérationnel n° 11

Questionnaire monochrone et polychrone	p.259
---	--------------

Outil opérationnel n° 12

Cartographier les attentes intergénérationnelles dans une équipe	p.261
---	--------------

Outil opérationnel n° 13

Construire une charte de coopération intergénérationnelle	p.263
--	--------------

Partie 8

Du manager au leader : les nouveaux équilibres de la gouvernance publique

Chapitre I

Le leadership : une révolution managériale et culturelle	p.267
A - L'emprise du nouveau management public	p.267
B - Du manager territorial au leader	p.269
C - Gouverner dans la complexité : paradoxes et contradictions permanentes	p.270
D - Un changement de paradigme	p.271

Chapitre II

Le leadership, le vecteur facilitateur de la vision, des missions et des valeurs ..	p.273
A - Du leadership au leader	p.273
B - Le leadership au service du sens	p.275
C - Les quatre rôles du leader dans le projet d'administration	p.276
D - La confiance, moteur du leadership public	p.277
E - Les qualités du leader territorial	p.278

Chapitre III

Le *care management* : vers une performance durable p.279

A - La poule aux œufs d'or : quand les collectivités épuisent leur propre capacité d'action p.279

B - Du monde Vica au monde Bani : comprendre le nouveau contexte managérial ... p.281

C - Le *care management* : prendre soin pour mieux transformer p.283

1. Le *self care* p.284

2. Le *team care* p.285

3. Le *planet care* p.286

D - Le leader de demain : une autorité incarnée p.286

Conclusion p.289

Outil opérationnel n° 14

Préserver la capacité collective d'action (P/ CP) p.291

Outil opérationnel n° 15

Les quatre rôles du leader territorial p.293

Partie 9

La négociation : angle mort ou levier stratégique de la gouvernance publique ?

Chapitre I

Les angles morts de la négociation stratégique publique p.297

A - Une compétence longtemps sous-estimée dans les organisations publiques p.297

B - De la négociation de position à la négociation raisonnée p.298

C - Préparer avant de négocier : mandat, rapport de force et lignes rouges p.300

Chapitre II

La négociation stratégique publique : gouverner sans subir les rapports de force p.303

A - Sortir des logiques d'affrontement p.303

B - Intérêts, positions et création de valeur p.307

C - Construire des accords durables p.309

Chapitre III

Un levier stratégique de la gouvernance publique p.313

A - La négociation, une compétence stratégique de gouvernance publique p.313

B - Gouverner, c'est aussi négocier p.315

C - Projet d'administration et dialogue social : négocier pour faire vivre la gouvernance p.317

1. Le dialogue social, condition de réussite du projet d'administration p.317

2. Le manager, animateur du dialogue social p.319

Conclusion p.321

Outil opérationnel n° 16

Évaluer la maturité négociatrice d'une collectivité p.323

Partie 10

Tenir le cap dans la durée : piloter, évaluer et ajuster l'action publique

Chapitre I

Gouverner dans le temps : de l'impulsion à la régulation durable p.329

A - Du lancement à l'ancrage : l'épreuve du temps p.329

B - Gouverner dans l'incertitude : stabilité, agilité et arbitrages permanents p.330

Chapitre II

Piloter, mesurer et ajuster la trajectoire p.333

A - Le cadre d'autoévaluation de la fonction publique : de l'autoévaluation au pilotage intelligent de l'action publique p.334

B - Du cap stratégique à la navigation opérationnelle p.335

C - Rendre le projet possible : le rôle structurant du plan pluriannuel d'investissement p.337

D - Les indicateurs : les instruments de bord du projet d'administration p.340

Chapitre III

Piloter sans étouffer : sortir du management par le *reporting* p.343

A - L'illusion du pilotage par les chiffres p.343

B - Le tableau de bord prospectif : une vision systémique du pilotage public p.344

Chapitre IV

Évaluer pour apprendre : faire de l'évaluation un levier de gouvernance p.347

A - Ajuster la trajectoire : le pilotage comme régulation permanente p.347

B - Les organisations apprenantes : boucles de *feedback* et retour d'expérience p.349

C - Le *leadership* de la durée : préserver les équilibres et la capacité collective à agir p.350

1. Préserver les collectifs : la soutenabilité comme enjeu de gouvernance p.350

2. Ancrer durablement les transformations p.351

Conclusion p.353

Outil opérationnel n° 17

Exemple de tableau de bord stratégique pour un Codir p.355

Outil opérationnel n° 18

Baromètre d'appropriation et de soutenabilité des transformations p.357

Conclusion générale p.359

Bibliographie p.363

À Angèle et Angeline,
deux petites « Alphas » qui s'épanouiront dans un monde
encore inconnu...

Il y a des personnes qui nous accompagnent. Et il y a celles
qui changent la direction de notre boussole. Merci à toi,
Gabriel¹.

*« L'homme a inventé des outils qui prolongent ses muscles,
puis des outils qui prolongent ses sens, puis des outils qui
prolongent son cerveau. Avec l'intelligence artificielle, il crée
désormais une intelligence qui pourrait le dépasser. Nous
avons donné à l'humanité des pouvoirs qui étaient autrefois
ceux des dieux. »²*

1. Gabriel Joseph-Dezaize, journaliste et premier rédacteur en chef de *Harvard Business Review France*, à l'origine de ma rencontre avec la pensée de Stephen Covey, qui a profondément influencé ma trajectoire professionnelle.

2. Alexandre Laurent, *La guerre des intelligences à l'heure de ChatGPT*, JC Lattès, 2023.

La clef de lecture de l'ouvrage : le Continuum du Bon Gouvernement™

« Le Bon Gouvernement n'est pas une destination. C'est une discipline collective qui consiste à préserver, dans la durée, l'équilibre entre la vision, la décision et l'action, au service de l'intérêt général. »



Toute organisation est traversée, au fil du temps, par des forces qui peuvent la rapprocher du Bon Gouvernement ou, au contraire, fragiliser les équilibres qui le rendent possible.

Alternances politiques, crises, contraintes budgétaires et réglementaires, transformations numériques, évolutions sociétales, attentes citoyennes, conflits, tensions, incertitudes et complexité exercent en permanence leur influence sur l'organisation et sur sa capacité à agir.

Le rôle du dirigeant n'est pas d'atteindre une fois pour toutes le Bon Gouvernement, mais de créer et de préserver les conditions qui permettent à l'organisation de maintenir son cap, d'ajuster ses décisions et de demeurer durablement du côté du Bon Gouvernement.

C'est cette dynamique que j'appelle le Continuum du Bon Gouvernement™.

Les dix chapitres qui suivent en proposent une lecture à travers dix grands leviers qui structurent cet ouvrage : projet politique, gouvernance, temporalités, projet d'administration, culture et valeurs, conduite du changement, dynamiques humaines, leadership, négociation et pilotage.

Pris isolément, chacun apporte un éclairage particulier. Mais le Bon Gouvernement se joue précisément dans leur articulation, dans leur capacité à se répondre et à se renforcer mutuellement.

Ensemble, ces leviers permettent d'appréhender l'Ingénierie de la Décision Publique, qui relie vision, gouvernance, décision et action afin de préserver durablement la capacité de l'organisation à agir au service de l'intérêt général.

Le dernier chapitre ne clôt pas le parcours. Piloter et tenir le cap conduisent naturellement à réinterroger le projet politique, à confronter les résultats à la vision initiale et, lorsque cela est nécessaire, à ouvrir un nouveau cycle de décision et d'action.

Le Continuum du Bon Gouvernement™ ne décrit ni un état idéal à atteindre, ni un processus linéaire. Il représente une dynamique permanente dans laquelle chaque décision, chaque arbitrage et chaque transformation peuvent renforcer ou fragiliser les équilibres de l'organisation.

Le Bon Gouvernement n'est jamais définitivement acquis. Il se construit. Il se préserve. Il se pilote. Chaque jour.

Préface

Faire vivre une ambition

Soixante-sept ateliers dans toute l'Alsace. Plus de quatre mille contributions. Mille sept cents actions proposées par nos agents. Ces chiffres disent l'ampleur du travail collectif qui a permis de construire notre projet de service public. Ils montrent surtout ce qu'est le passage du projet politique au projet d'administration : un chantier commun où chacun apporte sa pierre à l'édifice.

Une idée, aussi juste soit-elle, ne suffit pas à changer le quotidien. Elle doit se traduire par des décisions claires, une organisation efficace et des réponses concrètes pour les habitants. Entre l'ambition politique et la réalité vécue, il y a l'engagement de femmes et d'hommes qui, chaque jour, lui donnent corps.

La création de la Collectivité européenne d'Alsace nous a placés au cœur de cette exigence. Réunir les deux départements n'a pas consisté à rapprocher deux organigrammes. Nous avons dû rassembler des histoires, des pratiques et des cultures professionnelles différentes, sans effacer ce qui avait été construit, puis créer des repères communs.

Notre projet collectif de service public a traduit cette ambition en quatre exigences : mieux servir les habitants, anticiper les transitions, agir au plus près des territoires et donner aux agents les conditions de leur engagement. C'est ainsi qu'un cap devient des priorités, que des priorités deviennent des actions et qu'un projet politique trouve sa traduction dans l'administration.

L'action publique doit aujourd'hui répondre, souvent dans l'urgence, à des défis multiples : contraintes budgétaires, transition écologique, vieillissement de la population, révolution numérique ou encore défiance démocratique. Gouverner, c'est savoir affronter ces urgences sans perdre le temps long, mieux écouter, mieux expliquer et rendre l'action publique plus lisible.

L'intelligence artificielle accélère ces transformations. Elle peut traiter plus vite certaines tâches, mieux utiliser les données et dégager du temps pour l'essentiel. Mais elle ne remplacera jamais le discernement, la responsabilité de décider ni la relation humaine. Elle n'a de sens que si elle rapproche le service public de ceux qu'il sert.

Diriger, ce n'est ni décider seul, ni attendre l'accord unanime. C'est écouter avant de trancher, expliquer les choix et préserver la capacité des équipes à agir dans la durée.

C'est tout l'intérêt de l'ouvrage de Nathalie Loux qui nous rappelle qu'aucune méthode ne remplace le discernement, mais qu'aucune vision ne se réalise sans méthode. Son Continuum du Bon Gouvernement™ relie vision, gouvernance, temporalités, conduite du changement, leadership, négociation et pilotage. Le Bon gouvernement n'y apparaît jamais comme un état acquis, mais comme un équilibre à préserver.

Je salue toutes celles et tous ceux qui, élus, cadres et agents, donnent chaque jour une réalité concrète à la promesse du service public.

« *L'avenir*, comme l'écrivait le philosophe Henri Bergson, *n'est pas ce qui va nous arriver, mais ce que nous allons faire.* » C'est ce que nous devons aux Alsaciens : une administration capable de construire avec eux l'avenir.

Frédéric Bierry

Président de la Collectivité européenne d'Alsace

Avant-propos

« *Donnez à un homme un pourquoi et il supportera n'importe quel comment...* »

Friedrich Wilhelm Nietzsche

Comme l'écrivait Sénèque³ il y a près de deux millénaires : « *Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne connaît pas son port.* » Cette réflexion demeure plus que jamais d'une étonnante modernité. Jamais les collectivités territoriales n'ont été autant confrontées à autant de transformations simultanées. Crises sanitaires, tensions budgétaires, inflation des coûts publics, urgence climatique, transition énergétique, transformation numérique, développement de l'intelligence artificielle, difficulté de recrutement, exigence croissante de proximité, défiance démocratique, nouvelles attentes citoyennes : les décideurs publics évoluent désormais dans un environnement mouvant souvent sous le diktat de l'urgence.

Cette tension traverse désormais toute l'action publique locale. Le temps politique se heurte au temps médiatique. Le temps administratif se confronte à l'immédiateté. Le temps long semble céder sous la pression du court terme. Les collectivités territoriales doivent apprendre à gouverner simultanément dans trois dimensions temporelles : avec *Chronos* (le temps des procédures, des échéances et de la gestion quotidienne), avec *Kairos* (le temps de l'opportunité, de la décision juste et du moment stratégique) et avec *Aïôn* (le temps long de la transmission, de la continuité et de la vision). Gouverner ne consiste plus seulement à administrer le présent. Il faut également savoir saisir les moments décisifs, ici et maintenant, sans perdre la direction du long terme. Toute la difficulté de la gouvernance contemporaine réside précisément dans cette capacité à articuler l'immédiateté, l'action et le sens.

Dès le XIV^e siècle, Ambrogio Lorenzetti, à la demande de la ville de Sienne, proposait déjà une réflexion saisissante sur la gouvernance dans sa célèbre fresque de l'*Allégorie et effets du Bon et du Mauvais Gouvernement*. Le Mauvais gouvernement engendre désordre, peur, fragmentation et ruine. Le Bon gouvernement produit prospérité, confiance, activité économique, sécurité et harmonie collective.

3. Sénèque, *Apprendre à vivre : lettres à Lucilius*, Arléa, 2001.

Huit siècles plus tard, la question demeure intacte : comment permettre à une organisation de demeurer durablement du côté du Bon Gouvernement ? Si cet ouvrage prend appui sur l'expérience des collectivités territoriales, la réflexion qu'il propose dépasse ce seul cadre. Les principes qui y sont développés relèvent plus largement d'une ingénierie de la décision publique susceptible d'éclairer toute organisation investie d'une mission d'intérêt général confrontée aux défis de la gouvernance, de la transformation et de la décision collective.

Préserver la qualité du service public, maintenir l'attractivité des territoires, accompagner les transitions écologiques et sociales, garantir la soutenabilité financière des politiques publiques, restaurer la confiance entre citoyens et institutions : les défis sont immenses.

Les collectivités territoriales entrent dans une nouvelle ère. Comme toutes les grandes ruptures technologiques de l'histoire, l'intelligence artificielle ne modifie pas seulement les outils. Elle transforme les rapports au savoir, à la décision, au travail, à l'autorité et à la gouvernance elle-même. Cette révolution ouvre des perspectives considérables en matière de pilotage public, d'anticipation, de gestion des données ou d'aide à la décision, mais plus les outils deviennent puissants, plus la question du discernement humain devient centrale. Derrière les performances technologiques se joue une interrogation essentielle : comment préserver le sens politique, la responsabilité et la finalité même de l'action publique dans un environnement de plus en plus piloté par la donnée et les systèmes algorithmiques ?

Alors, le décideur public est-il condamné à subir les événements ou peut-il encore préparer l'avenir, choisir une direction et construire un futur souhaitable ? Le 25 mai 1961, devant le Congrès américain, le président John F. Kennedy annonçait que les États-Unis s'engageaient à envoyer un homme sur la Lune avant la fin de la décennie. Huit ans plus tard, Neil Armstrong et Buzz Aldrin marchaient sur la lune. Au départ, il y avait une vision. Une ambition assumée. Une volonté politique claire. Des moyens mobilisés au service d'un objectif partagé. Au-delà de la prouesse technique, ce projet fut d'abord un acte de gouvernance.

Pas de projet politique sans vision reliée à un territoire. Certains peuples aborigènes parcouraient le territoire à travers des « *chemins de cantilènes* »⁴, véritables lignes invisibles reliant les hommes, les lieux et la mémoire collective. Le territoire devenait lisible parce qu'il était raconté, partagé et transmis. Cette image éclaire avec une force particulière les enjeux contemporains de la gouvernance. Un territoire sans récit commun devient illisible. Une collectivité sans mémoire perd sa cohérence. Une institution sans vision ne sait plus où elle va.

Toute vision collective suppose une capacité à tenir un cap dans un environnement incertain. À bien des égards, la gouvernance territoriale ressemble à une navigation. Le territoire devient alors une embarcation collective portée par une ambition commune, orientée par des valeurs, structurée par des missions et confrontée à des vents contraires : tensions budgétaires, résistances, crises, urgences et transformations permanentes. Comme dans toute traversée, l'enjeu n'est pas seulement d'avancer, mais de maintenir une trajectoire commune

4. Chatwin Bruce, *Le chant des pistes*, traduit de l'anglais par Jacques Chabert, Grasset, Le Livre de poche, 1988.

malgré les turbulences. Gouverner consiste à relier un cap, un équipage et une destination. Le projet politique n'est ni une addition de promesses électorales ni un catalogue de mesures. Il constitue un pacte de confiance entre des élus et un territoire. Il donne du sens à l'action publique, fixe une orientation et construit un horizon collectif.

Une vision, aussi pertinente soit-elle, ne produit aucun effet si elle ne se traduit pas dans l'organisation, les méthodes, les postures et les pratiques managériales. C'est ici qu'intervient le projet d'administration. Trop souvent considéré comme un simple document interne, il constitue en réalité la traduction opérationnelle du projet politique. Il transforme l'intention en action, l'ambition en organisation et la stratégie en résultats. Il permet d'aligner les décisions, les ressources, les compétences et les responsabilités autour d'une vision commune. Le maire ou le président n'incarne pas seulement la décision, il porte la vision du temps long. Le directeur général des services n'est pas uniquement l'exécutant, il devient l'architecte de la transformation publique. L'un sans l'autre, la cohérence se fragilise.

L'enjeu n'est plus seulement de bien administrer, mais de bien gouverner.

Dans ce contexte, les managers territoriaux occupent une place décisive. Ils ne sont plus de simples relais hiérarchiques, ils deviennent des acteurs majeurs de la transformation publique. Ils traduisent les orientations stratégiques en dynamiques collectives, mobilisent les équipes, accompagnent les résistances et redonnent du sens au quotidien.

Le management public ne peut plus se limiter au pilotage des procédures. Il doit devenir un *leadership* du sens. Vision, valeurs, intelligence collective, engagement des équipes, conduite du changement, participation citoyenne et gouvernance partagée : tout se joue désormais dans cette capacité à relier la performance publique à l'investissement humain.

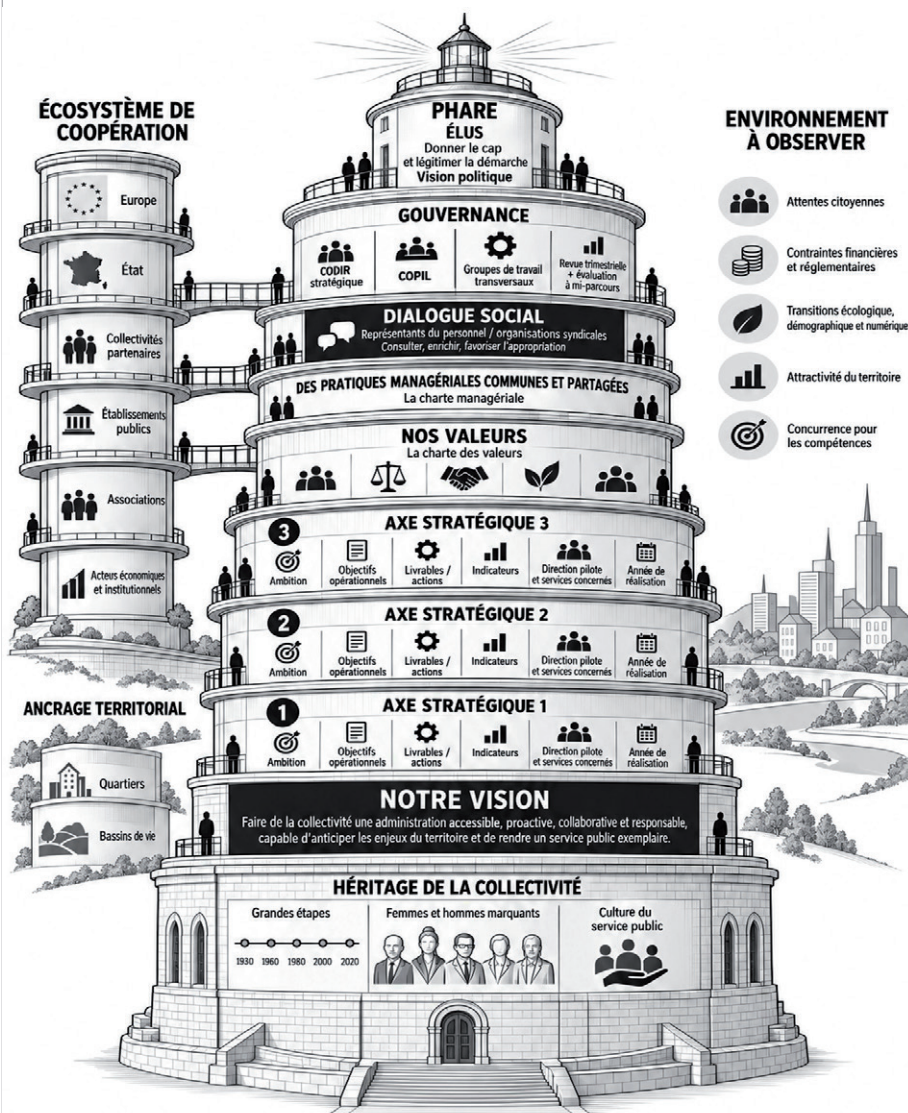
Entre l'intention politique et la réalité opérationnelle existent enfin des espaces de dialogue, d'arbitrage et de coopération souvent sous-estimés dans l'action publique territoriale. Contrats publics, transformations organisationnelles, dialogue social ou partenariats institutionnels rappellent que gouverner ne consiste plus uniquement à décider, mais aussi à construire des équilibres durables dans des environnements complexes et contraints.

Le projet d'administration ne se décrète pas. Il se construit. Il suppose une gouvernance claire, une méthode rigoureuse, une organisation cohérente, une communication continue et une véritable capacité à embarquer l'ensemble des acteurs : élus, direction générale, encadrement, agents, partenaires et citoyens.

C'est à cette condition que l'action publique retrouvera sa force, sa lisibilité et sa légitimité. **L'avenir des territoires ne se subit pas. Il se construit. Et il commence aujourd'hui...**

À Strasbourg, mai 2026.

La Tour de gouvernance™ du projet d'administration⁵



La Tour donne à voir simultanément d'où vient la collectivité, pourquoi elle agit, ce qu'elle veut devenir, comment elle structure son action, qui la gouverne, avec qui elle coopère, ce qu'elle doit surveiller. Elle représente une organisation qui n'est ni fermée ni figée : elle repose sur un héritage, se construit collectivement, dialogue avec son écosystème et demeure en veille sur les transformations de son environnement.

5. Concept et architecture méthodologique : Nathalie Loux. Illustration réalisée sous sa direction.
© Nathalie Loux, 2026 — Tous droits réservés.