



**VOYAGE D'ÉTUDE DU CYCLE DE DIRECTION
GÉNÉRALE DE L'INET /**

**MEMO ON CAPITALISATION OF STUDY TOUR :
CLASS OF '16 INET CEO**

2016

**APERÇU DES COLLECTIVITÉS
LOCALES AUX PAYS-BAS /
OVERVIEW OF LOCAL AUTHORITIES
IN THE NETHERLANDS**



Contents

Introduction	4
An atypical territorial architecture in search of methods of adaptation similar to the developments identified at European level	
<i>Local entities with unique roles and responsibilities</i>	6
<i>Past, present and future developments, common to many European countries</i>	8
A cooperative dynamic between stakeholders, a source of innovation but with contrasted outcomes	
<i>Cooperation and consultation as principles of action for innovation</i>	10
<i>Negotiation and the search for consensus as difficulties</i>	12
Organisational and managerial biases oriented to favour efficiency and agility, but complexities in political and administrative governance	
<i>A municipal system undergoing change and adaptation</i>	14
<i>A singular politico-administrative governance system</i>	18
Conclusion	20

Sommaire

Introduction _____ 5

Une architecture territoriale atypique à la recherche des voies et moyens d'adaptation proches des évolutions repérées au niveau européen

Des entités locales aux rôles et responsabilités singuliers _____ 7

Des évolutions passées, présentes et futures, communes avec beaucoup de pays européens _____ 8

Une dynamique coopérative entre parties prenantes, source d'innovation mais porteuse de conséquences contrastées

La coopération et la consultation comme principes d'action au service des innovations _____ 11

La négociation et la recherche de consensus comme difficultés _____ 13

Des partis-pris organisationnels et managériaux orientés efficacité et agilité mais des complexités de gouvernance politico-administrative

Un système municipal en mouvement et adaptation _____ 15

Un système de gouvernance politico-administrative singulier _____ 19

Conclusion _____ 21

Introduction

This note cannot give an exhaustive account of the surprises, discoveries or contributions selected by the delegation of senior territorial officers at the 2016 cycle in the Netherlands.

However, by taking inspiration from the time spent on discussions conducted over the past week, we believe that three dimensions, which are in our view significant, can be used both to characterise the facets of Dutch local public action and question and even inspire our management and management practices within our respective communities :

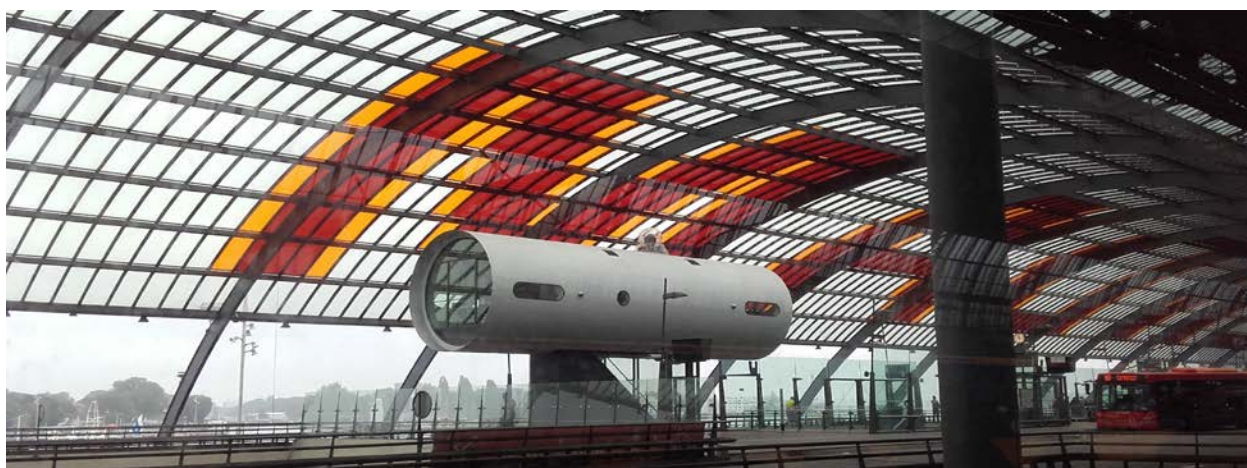
- the first concerns administrative levels and the modalities of governance;
- the second the state of mind and procedures for designing and conducting public policies ;
- and finally, the third, internal organisation systems and the managerial methods that come out of them.

Introduction

Cette note ne peut faire le tour exhaustif des étonnements, des découvertes ou des apports retenus par la délégation des cadres dirigeants territoriaux du cycle 2016 de l'INET aux Pays-Bas.

Cependant, en nous nourrissant des temps d'échanges conduits tout au long de la semaine passée sur place, il nous semble que pourraient être retenues trois dimensions, significatives à nos yeux, tant pour caractériser des facettes de l'action publique locale néerlandaise, que pour venir questionner voire inspirer nos pratiques de gestion et de management au sein de nos collectivités respectives :

- la première concerne les niveaux territoriaux et les modalités de gouvernance ;
- la seconde l'état d'esprit et les modes opératoires de conception et de conduite des politiques publiques ;
- la troisième, les systèmes d'organisation interne et les postures managériales qui en découlent.



Gare centrale d'Amsterdam

An atypical territorial architecture in search of methods of adaptation similar to the developments identified at European level

Local entities with unique roles and responsibilities

The Netherlands is characterised first and foremost by the increasing importance of municipalities, both in terms of jurisdictions (which have recently been strengthened in the field of youth and social action) and resources that can be mobilised. However, financial autonomy appears to be prioritised over fiscal autonomy when considering the distribution of funding sources. The nodal role of cities in the institutional architecture may be a peculiarity at a time when the trend is more towards the recognition of metropolises¹.

This does not mean that they do not exist, but their existence and form come out of a more bottom-up approach than in our own country. The history of the Netherlands coming out of the United Provinces also explains the importance given to cities, with their independence and responsibilities, in the conduct of public action. Firstly, representation of local authorities with regard to the central public authorities is based on the association of VNG municipalities.

Secondly, the provinces, which can be thought of as the parallel to our regions, seem to have an uncertain place in the institutional architecture, even if their fields of intervention are gradually becoming more significant with the various reforms carried out. The territorial divisions of governance of sectors such as public safety or security or water management are different from those of the provinces, which can blunt their legitimacy in terms of providing an example for steering and coherence. However, overall management control of a given theme (example of water), seems to facilitate and make management and capacity of action coherent.

Similarly, traditionally there is a hierarchy of standards between provinces and municipalities, whereby municipalities must comply with provincial regulations, but fewer and fewer provincial standards are being developed (the provinces nevertheless conserve by delegation of the state, the legal and financial control of the municipalities).

In addition, municipalities depended on the strategic frameworks of the provinces, but now the rise of municipalities is limiting this influence.

Une architecture territoriale atypique à la recherche des voies et moyens d'adaptation proches des évolutions repérées au niveau européen

Des entités locales aux rôles et responsabilités singuliers

Les Pays-Bas se caractérisent tout d'abord par l'importance croissante des municipalités tant en termes de compétences (celles-ci ayant été récemment renforcées en matière de jeunesse, d'action sociale...) que de ressources susceptibles d'être mobilisées. Toutefois, l'autonomie financière semble privilégiée par rapport à l'autonomie fiscale lorsqu'on considère la répartition des sources de financement. Le rôle nodal des villes dans l'architecture institutionnelle peut constituer une particularité au moment où la tendance est plus à la reconnaissance des métropoles.

Cela ne veut pas dire que ces dernières n'existent pas, mais leur existence et leur forme relèvent d'une approche plus ascendante que dans notre propre pays. L'histoire des Pays-Bas depuis les Provinces Unies vient aussi expliquer cette « marque de fabrique » des « cités », fortes de leur autonomie et de leurs responsabilités, dans la conduite de l'action publique. Enfin, la représentation des collectivités auprès des pouvoirs publics centraux s'adosse à l'association des municipalités néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Ensuite, les provinces, dont on pourrait penser qu'elles constituent le parallèle de nos régions, semblent à la recherche de leur place dans l'architecture institutionnelle ; même si leurs champs d'intervention se musclent progressivement au fur et à mesure des différentes réformes menées. Les découpages territoriaux de gouvernance de secteurs d'activité comme la sécurité publique ou la sécurité civile ou encore la gestion des eaux sont différents de ceux des provinces pouvant alors émettre leur légitimité en terme de pilotage et de mise en cohérence.

Toutefois la maîtrise de la gestion globale d'une thématique (exemple de l'eau), semble faciliter et rendre cohérente la gestion et la capacité d'action. De même, traditionnellement entre les provinces et les communes, une hiérarchie des normes existe, dans la mesure où les communes doivent satisfaire à la réglementation des provinces, mais il y a de moins de moins de production de normes provinciales (les provinces conservent cependant, par délégation de l'état, le contrôle de légalité et financier des municipalités).



Architecture d'Amsterdam

En outre, les communes dépendaient des cadres stratégiques des provinces, mais désormais la montée en puissance des municipalités limite ce pouvoir d'influence.

Finally, the 390 towns responsible for drinking water and surface water (general democracy), the 22 water authorities responsible for flood protection, water treatment and general management (functional democracy) and the 10 companies in charge of drinking water as operators constitute a particular organisation in this country.

While the inclusion of water risk on the political and institutional agenda of the Netherlands has existed from time immemorial, it was reinforced at the end of the 1953 crisis. Beyond shared governance, the decentralised financial system in this area should also be noted, whereby an income tax levy covers 95% of water management expenditure. This logic naturally leads the Netherlands to favour the exclusivity of public water management, which is unique in Europe.

Behind these singularities, the Netherlands is also seeking to adapt its institutional and territorial configurations, very much like ourselves or other countries on the European continent.

Past, present and future developments, common to many European countries

Numerous initiatives have been carried out at the instigation of the Ministry of the Interior and Kingdom Relations or in a less structured way by the communities, to merge and expand territories.

The number of municipalities has fallen from 913 in 1973 to less than 400 now. While municipal merger strategies, often referred to as "top down", have been translated quantitatively by a reduction of 55% in more than 40 years, enabling them to contain an average of 41,000 inhabitants, their objectives (economies of scale, improvement of quality of service, consistency of jurisdictions), which are quite similar to other approaches taken at European level, have not made it possible to define optimal size or to resolve conflicts, tensions or similarly, the problems encountered during the merger process (political opposition, fears of personnel, lack of resources to ensure the success of implementation, lack of preparation time etc.) are very similar to those identified in France for example.

In the provinces, a project to group them together as five provinces had to be abandoned (the project also aimed to decentralise more jurisdictions to the provinces, but also set a threshold of 100,000 inhabitants for the municipalities) in the face of fears of loss of cultural identity and stakeholders had to be invited to change methodology.

The objective now is to make the provinces a major administrative level in terms of daily life of companies and do the same for municipalities in terms of households, making certain jurisdictions compulsory or giving public policy guidance, leaving local actors to define the appropriate methods to achieve them. On the basis of a preliminary report from the Ministry, a period of experimentation is planned in connection with VNG. In any case, the outlook admits the possibility of transition from equality to differentiation and even "inequality" between territories. Flexibility is key to this reform, providing for a verification-evaluation system over the course of its deployment.

Enfin, les 390 villes chargées de l'eau potable et des eaux de surface (démocratie générale), les 22 autorités de l'eau chargées de la protection contre les inondations, du traitement des eaux et du management général (démocratie fonctionnelle), les 10 compagnies chargées de l'eau potable comme opérateurs constituent une organisation particulière à ce pays. Si l'inscription du risque des eaux sur l'agenda politique et institutionnel des Pays-Bas a existé de tout temps, il fut renforcé à l'issue de la crise de 1953. Au-delà de la gouvernance partagée, il convient de remarquer aussi le système financier décentralisé de ce domaine où un prélèvement d'impôts sur le revenu couvre 95 % des dépenses de gestion des eaux. Cette logique conduit naturellement les Pays-Bas à privilégier l'exclusivité de la gestion publique de l'eau, cas unique en Europe. Derrière ces singularités, les Pays-Bas cherchent aussi à adapter leurs configurations institutionnelles et territoriales comme nous-mêmes ou d'autres pays du continent européen.

Des évolutions passées, présentes et futures, communes avec beaucoup de pays européens

De nombreuses initiatives ont été menées sous l'impulsion du Ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume ou de façon plus « libre » de la part des collectivités, pour fusionner et agrandir les territoires d'intervention.

Le nombre des municipalités, de 913 en 1973, est désormais à moins de 400. Si les stratégies de fusions communales, souvent qualifiées de « top down », se sont traduites quantitativement par une réduction de 55 % en plus de 40 ans, permettant à celles-ci de regrouper en moyenne 41 000 habitants ; leurs objectifs (économies d'échelles, amélioration de la qualité de service, mise en cohérence de compétences), assez proches des autres démarches menées au niveau européen, n'ont pas permis de définir de taille optimale, ni réglé les conflits, tensions ou déséquilibres inhérents à ce type de regroupement (entre central et local, entre villes riches et pauvres, entre villes plus petites et plus grandes...) De même, les problèmes rencontrés lors des processus de fusion (oppositions politiques, craintes des personnels, manque de ressources pour assurer la réussite de la mise en œuvre, manque de temps de préparation...) sont bien proches de ceux identifiés en France par exemple.

En ce qui concerne les provinces, un projet de regroupement (au nombre de 5) a dû être abandonné (le projet souhaitait aussi décentraliser plus de compétences à ces dernières, mais aussi fixer le seuil de 100 000 habitants pour les municipalités) devant les craintes de perte d'identité culturelle pour inviter les acteurs à changer de méthode.

L'objectif serait désormais de faire des provinces l'échelon majeur de la vie quotidienne des entreprises et celui des municipalités celui des ménages ; en rendant des compétences obligatoires ou en donnant des orientations de politique publique, laissant ensuite les acteurs locaux définir les voies et moyens appropriés. Sur la base d'un rapport préalable du Ministère, il est prévu un temps d'expérimentations en lien avec VNG. En tout état de cause, la perspective admet le passage de l'égalité à la différenciation, voire l'« inégalité » entre les territoires. Flexibilité et souplesse sont les deux maîtres mots de cette réforme en prévoyant un système de vérification-évaluation au fur et à mesure de son déploiement.

Finally, while the "theoretical" distribution of jurisdictions seems to be governed by the specific logic of the different strata of intervention, in practice there would seem to be an ability to act on any project and to take on its leadership whenever one has the legitimacy (political, technical or financial) to bring together the other levels and actors. This freedom of action and this flexibility in the management of complementarities makes it possible to invent modes of cooperation with variable geometry coming from established frameworks. Moreover, while in our country there is a regular debate on the issue of clarification of jurisdictions; It seems that the Netherlands is resisting great upheavals on this issue and instead favours reciprocal arrangements and adjustments in spite of the overlaps and the lack of clarity that can exist and considers that "it works pretty well without too many clashes".

A cooperative dynamic between stakeholders, a source of innovation but with contrasted outcomes

Cooperation and consultation as principles of action for innovation



Kennisland, think tank for public actors (Amsterdam)

Fighting submersion and reclaiming ground over the sea has required the cooperation of all, at all times and thus helped in the construction and development of the country. A combination of the culture of polder (interdependence and solidarity) and a liberal spirit (laissez-faire and letting citizens act on their own) has shaped a state of mind open to cooperation, a search for compromise and laid the foundations of constant adaptability of all actors in society, source of a true breeding ground conducive to developing innovation.

The Chief of Staff of Utrecht confirms: "It goes without saying today that all the forces in the province, institutions, companies, universities, municipalities and water boards, cooperate within a proactive and flexible approach to lead projects as important for the future as the development of smart cities". All proposal initiatives are encouraged, so that they do not generate any blockages, expectations can be identified and timely choices made for those in need of support.

Enfin, si la répartition « théorique » des compétences semble relever de logiques propres régissant les différentes strates d'intervention, la pratique laisse apparaître une capacité de pouvoir agir sur tout projet et d'en prendre le leadership dès lors que l'on dispose de la légitimité (politique, technique ou financière) à réunir les autres niveaux et acteurs. Cette liberté d'action et cette souplesse dans la gestion des complémentarités permettent d'inventer des modes de coopération à géométrie variable sortant des cadres établis. En outre, alors que dans notre pays un débat porte régulièrement sur la question de la clarification des compétences ; il semble que les Pays-Bas se défient de grands bouleversements sur cette question pour privilégier arrangements et ajustements réciproques malgré les imbrications et le manque de clarté pouvant exister et considérer que « cela marche à peu près bien sans trop de heurts ».

Une dynamique coopérative entre parties prenantes, source d'innovation mais porteuse de conséquences contrastées

La coopération et la consultation comme principes d'action au service des innovations

Lutter contre la submersion et gagner sur la mer a nécessité la coopération de tous, à tous les instants et permis ainsi la construction et le développement du pays. Une combinaison entre culture de polder (interdépendance et solidarités) et esprit libéral (laisser faire et incitation des citoyens-habitants-usagers à agir par eux-mêmes) a façonné un état d'esprit ouvert à la coopération, la recherche de compromis et posé les bases d'une adaptabilité constante de tous les acteurs de la société, source d'un véritable terreau propice à développer de l'innovation.

Le chef de cabinet de la province d'Utrecht confirme « c'est une évidence, aujourd'hui, toutes les forces vives de la province, institutions, entreprises, université, municipalités et wateringues, coopèrent dans une démarche pro active et souple pour mener des projets aussi importants pour l'avenir que le développement des villes intelligentes ».

Toutes les initiatives de proposition sont encouragées, permettant de ne générer aucun blocage a priori, de percevoir les attentes et de faire des choix opportuns de celles devant être soutenues.

Several examples illustrate this approach. On a weekly basis the City of Amsterdam DSI invites young startups to get to grips with innovative digital projects in which the municipality wishes to play a facilitating role.

Moreover, while a major role has long been given to the discussion and consultation mechanisms for improving daily life services (development of public spaces, installation of infrastructures such as traffic signals, etc.), this perspective is now complemented by one of co-production in which users are invited to act as innovators and service-providers without recourse to the community (example given of exchanges of apartments without an increase in rents between those who do not want to climb the stairs and want a ground-floor flat, and those who want a view from a higher floor). Finally, Kennisland, an independent public authority agency, seeks to create innovation movements in the public sector by drawing on the intelligence of society.

These approaches illustrate a method of project management that systematically integrates the implementation of innovation both in terms of content (multiplicity of possible fields of application) and form (experimentation, assessment, pursuit of idea or not, roll-out or not) and that is open on to the unexpected and the acceptance of the possible failure. These approaches are founded in the respect of a previously defined common minimum and mutual trust; something that is more difficult to mobilise in France. Indeed, France is characterised by a more hierarchical model with a systematic will to legislate before giving the possibility to act. Regulatory constraints still exist here, such as the designation of a contracting authority before starting a project, for example, which does not always allow the most relevant partners to be associated at the outset of the project and to give energy and creativity to the project. It appears that particular attention is being paid in the Netherlands, as in most other European countries, to the fact that rules should not stand in the way of private, individual or collective initiative.

Negotiation and the search for consensus as difficulties

The fairly extensive use of negotiating registers with different stakeholders at both national and local level, the strong association of actors on an equal footing, the freedom with which "communities" of interest can be organised (example in water boards where since 2007 lists represent residents, industries, farmers, conservation associations, etc.) constitute a measure of this



country's level of democratic requirement. Local and national governments, often governed by coalitions between parties, can partly explain the importance of this negotiating spirit in decision-making processes.

Plusieurs exemples viennent illustrer cette façon de faire. La Direction des systèmes d'information de la Ville d'Amsterdam invite toutes les semaines de jeunes startups à la confrontation de projets innovants dans le domaine du numérique dans lequel la municipalité souhaite jouer un rôle de facilitateur.

En outre, si une place majeure est depuis longtemps donnée aux dispositifs de consultation et de concertation pour l'amélioration des prestations de vie quotidienne (aménagement d'espaces publics, implantation d'infrastructures comme des feux de circulation...); cette perspective est désormais complétée par la coproduction dans laquelle des usagers sont invités, pour qu'ils soient acteurs de l'innovation, et faiseurs de services, sans recours à la collectivité (exemple présenté des échanges d'appartements sans augmentation de loyers entre ceux qui ne veulent plus monter les escaliers et souhaitent un rez-de-chaussée, et ceux qui veulent une vue en étage). Enfin, L'agence Kennisland, organisme indépendant des pouvoirs publics s'attache à créer des mouvements d'innovation dans le secteur public en puisant dans l'intelligence de la société.

Ces démarches illustrent une méthode de conduite de projet, intégrant de façon systématique la mise en œuvre de l'innovation tant sur le fond (multiplicité des champs du possible) que sur la forme (expérimentation, bilan, poursuite ou non, généralisation ou non) ouverte sur l'irruption de l'inattendu et l'acceptation de l'échec possible. Celles-ci reposent sur le respect d'un minimum commun préalablement défini et la confiance réciproque; socle plus difficile à mobiliser en France. En effet, elle est caractérisée par un modèle plus hiérarchisé avec une volonté systématique de légiférer avant de donner la possibilité d'agir. Y demeure un carcan réglementaire, telle que la désignation nécessaire d'un maître d'ouvrage avant de démarrer un projet par exemple, ce qui ne permet pas de toujours associer dès la naissance du projet, les partenaires les plus pertinents et de donner une énergie et tonicité créative à ce projet. Il apparaît qu'une attention particulière est portée aux Pays-Bas, comme dans la plupart des autres pays européens, à ce que les règles ne fassent pas obstacle à l'initiative privée, individuelle ou collective.

La négociation et la recherche de consensus comme difficultés

Le recours assez large aux registres de la négociation avec les différentes parties prenantes tant au niveau national que local, de l'association forte des acteurs sur un pied d'égalité, de la liberté avec laquelle les « communautés » d'intérêts peuvent être prises en considération (exemple dans les waterings où depuis 2007 des listes représentent les résidents, les industries, les fermiers-agriculteurs, les associations de protection de la nature...); constitue la marque du niveau d'exigence démocratique de ce pays. Des gouvernements locaux et nationaux régis souvent par des coalitions entre partis peuvent expliquer, en partie, l'importance de cet esprit de négociation dans les processus décisionnels.

However, the counterpart of the latter cannot be ignored: fragmentation, stagnation, deferral or "non decision". The search for consensus as well as the avoidance of conflicts can sometimes lead to ambiguity. This is the "Polder culture". It offers both a high level of conflict and also a great autonomy of the local authorities to act, thus making it the best operational solution that can be used, provided that it respects the attainment of overall objectives.

For us, there may seem to be a discrepancy between private behaviours founded in tolerance and respect for diversity, and public behaviour based on homogeneity and the quest for balance in reciprocal gains between actors. There is a real paradox here between the values of freedom and risk-taking, and those of equality and normalisation. Perhaps this is only the expression of the strong consideration generally given to the mechanisms that aim to strengthen confidence in institutions and their representatives; what we would call civic spirit.

Organisational and managerial biases oriented to favour efficiency and agility, but complexities in political and administrative governance

It should be noted here that the meetings which inspired this last part to be included in our "conclusions" of these remarks were less diversified and thorough than those conducted for the other aspects. This is why several unresolved questions will be asked.

A municipal system undergoing change and adaptation

Two organisational systems have been identified:

- The city of Amsterdam is organised on a divisional approach into four sectors called "clusters" [support functions ("business"), urban development and economics, social-education and sport, information-communication and attractiveness];
- The City of Utrecht is structured according to working processes [6 "product" oriented areas: citizenship, solidarity, human development, planning, public space management, economic development and competitiveness; each support function is distributed within each area].



Bicycle parking, an issue for Dutch local authorities

Toutefois, la contrepartie de ce dernier ne peut être ignorée : fragmentation, enlisement, report ou « non décision ». La recherche du consensus comme l'évitement des conflits peuvent conduire parfois à l'ambiguïté. Il s'agit là de la « culture du Polder ». Celui-ci offre à la fois une forte conflictualité, mais aussi une grande autonomie des collectivités pour agir, permettant ainsi que ce soit la meilleure solution opérationnelle qui soit retenue, dès lors que celle-ci respecte l'atteinte de l'objectif global. Ceci peut apparaître pour nous être un décalage entre des comportements privés emprunts de tolérance et de respect des diversités, et des comportements publics fondés sur l'homogénéité et la quête d'équilibre dans les gains réciproques entre acteurs. Un réel paradoxe apparaît ici entre les valeurs de liberté et de prise de risque, et celles d'égalité et de normalisation. Peut-être, n'est-ce là que l'expression de la forte considération portée, de façon générale, pour les mécanismes propres à conforter la confiance dans les institutions et leurs représentants ; ce que nous appellerions l'esprit civique.

Des partis-pris organisationnels et managériaux orientés efficacité et agilité mais des complexités de gouvernance politico-administrative

Mentionnons ici que pour ce dernier volet susceptible d'être retenu dans nos « conclusions » de cette note, les rencontres venant nourrir celles-ci ont été moins diversifiées et approfondies que celles menées pour les autres aspects. C'est pourquoi plusieurs questions en suspens seront posées.

Un système municipal en mouvement et adaptation

Deux systèmes d'organisation ont pu être identifiés :

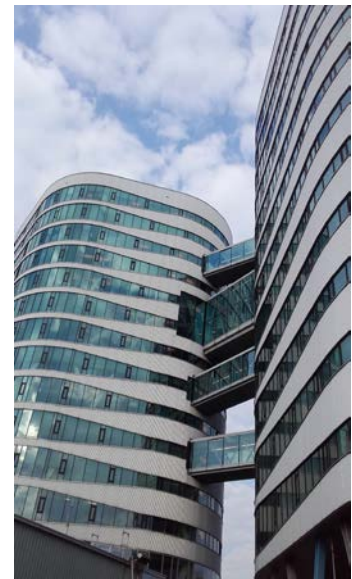
- La ville d'Amsterdam est fondée sur une approche divisionnelle en 4 secteurs appelés « clusters » [fonctions supports « business », développement urbain et économie, social-éducation et sport, information-communication et attractivité] ;
- La Ville d'Utrecht est structurée en fonction des processus de travail [6 domaines orientés « produits » : citoyenneté, solidarités, développement humain, aménagement, gestion de l'espace public, développement et compétitivité économiques ; chaque fonction support étant répartie dans chaque domaine].

In these two cities, there have been several areas of change: in Amsterdam, generational renewal and the diversification of work cultures have been highlighted, without, to our knowledge, a formal strategic plan that reflects their scope; In contrast to Utrecht, the "Verder Via B" program initiated in 2011 stipulates a transformative objective to turn municipal services into an "open, competitive, agile and reliable municipal organisation". It is also noted that such a project be designed so as to leave open the opportunity for successive teams to adapt and develop the project according to the needs of the moment (freezing of land linked to the project without apparent earmarking). In fact, the project is taking place over a 25/30 year term in an open manner.

In Utrecht, several considerations can be noted: in October 2014, a new city hall was set up opposite the station, deliberately arranged in open space; significant ICT investments were made to equip the building, with the aim of removing paper. This led to a significant reduction in overhead costs for 2014-2015 from €2014 to €1,000 per FTE;

This new development served as an opportunity to eliminate certain services and privatise others (a dozen in total, including the city theatre in 2012, the Central Museum in 2013, the Library in 2013 etc.) such that the city's workforce has been significantly reduced from 4699 FTE on 1 January 2009 to 3822 FTE on 1 October 2013 and now less than 3500 FTE in 2015. The renewal committee of the organization of Utrecht, the "*Visitatie Organisatievernieuwing*", has recently researched the impact and progress of the Via B. reform.

The committee's main conclusions have been positive, but it remains sceptical on several issues: a discrepancy between the positive and optimistic tone that the municipality adopts on the changes it is making and the reality of everyday practices that is sometimes more difficult than the elected representatives would care to admit; employees under great stress with a risk of increasing misunderstanding about the new operating mode (the open architecture of the new city hall not providing good working conditions for these employees although the Via B report for 2014 has presented this building as an vital tool of the current reform).



Waternet Foundation, Amsterdam

All these aspects resonate with the perceptions and questions of our group : illusion of conviviality and apparent sharing, absence of places dedicated to functions and a professional identity, questions around the management of the collective, the interchangeability of individuals and well-being at work. To date, there have been differences in the appreciation of Dutch employees of these new ways of organising spaces according to whether they work in the private sector or in the public sector or whether they perform their functions at national or local level, and finally, their age or seniority.

Dans ces deux villes, plusieurs axes de changement ont été déployés : à Amsterdam, le renouvellement des générations et la diversification des cultures professionnelles ont été mises en avant, sans qu'à notre connaissance, un plan stratégique formel n'en traduise la portée ; à l'inverse à Utrecht, le programme « Verder Via B » initié en 2011 stipule un objectif de transformation pour faire des services municipaux une « organisation municipale ouverte et concurrentielle, agile et fiable ». Il est en outre relevé qu'un tel projet soit conçu de façon à laisser l'opportunité aux équipes qui se succéderont, d'adapter et de faire évoluer le projet en fonction des besoins du moment (gel de terrains liés au projet sans affectation a priori). De fait, le projet s'inscrit sur un terme à 25/30 ans de manière ouverte.

Sur Utrecht, plusieurs considérations peuvent être relevées : en octobre 2014, un nouvel hôtel de ville a été installé en face de la gare, délibérément agencé en open space ; des investissements importants ont été réalisés dans les Technologies de l'Information et de la Communication pour équiper le bâtiment, l'objectif étant de supprimer les supports papier. Ceci a permis de diminuer sensiblement les frais généraux pour 2014-2015 passant de 2014 € à 1000 € par équivalents temps-plein ; ce nouvel aménagement a servi d'opportunité pour supprimer des services, en privatiser d'autres (un douzaine au total dont le Théâtre de la Ville en 2012, le Musée central en 2013, la Bibliothèque en 2013...) de telle façon que les effectifs de la ville aient été considérablement réduits, passant de 4699 équivalent temps-plein au 1^{er} janvier 2009 à 3822 équivalent temps-plein au 1^{er} octobre 2013 et désormais moins de 3500 ETP en 2015. Le comité de renouvellement de l'organisation d'Utrecht, la « Visitatie Organisatievernieuwing », a fait récemment des recherches sur l'effet et l'état d'avancement de la réforme Via B.

Les principales conclusions de la commission sont positives, mais restent cependant sceptiques sur plusieurs questions : un décalage entre le ton positif et optimiste que donne la commune des changements qu'elle opère, et la réalité de la pratique quotidienne parfois plus difficile que ne veulent bien l'avouer les élus ; des employés qui éprouvent une grande tension avec un risque d'incompréhension croissante sur le nouveau mode de fonctionnement (l'architecture ouverte du nouvel hôtel de ville ne permettrait pas de bonnes conditions de travail pour ceux-ci bien que le rapport Via B pour 2014 ait présenté ce bâtiment comme un outil incontestable de la réforme en cours).

Tous ces aspects sont en résonance avec les perceptions et interrogations de notre groupe : illusion de convivialité et de partage apparent, absence de lieux dédiés à des fonctions et à une identité professionnelle, questions autour de la gestion du collectif, de l'interchangeabilité des individus et du bien-être au travail. Sont à ce jour remontées de la part des employés néerlandais des différences d'appréciation sur ces nouvelles méthodes d'agencement des espaces selon qu'ils exercent dans le privé ou dans le secteur public, ou selon qu'ils exercent leurs fonctions au niveau national ou local, et selon enfin, leur âge ou ancienneté.

A satisfaction survey of the inhabitants of Utrecht conducted in 2015 also showed that they were somewhat less satisfied with public services, especially those relating to youth, neighbourhoods, sports and cultural facilities. Their satisfaction with the accessibility of the city by public transport during the last year has also decreased slightly.

A singular politico-administrative governance system

A recent reform has established dual cooperation between the Municipal Council (deliberative) and the office of the deputy mayors or councillors (executive) in the Dutch municipalities. In this context, the DGS is an executive advisor, manages departments, represents the city and the municipality in relations with external partners... But there are many differences between our two countries: on the one hand, a mayor appointed by the government (for a period different from that of the elected council) and, on the other, an elected mayor with legitimacy founded in the municipal majority; appointment of the DG by decree in the Netherlands, a direct link between the mayor and DGS in France; a mayor safeguarding legality in the Netherlands while the French mayor has direct authority over the municipal administration; councillors with decision-making powers while our deputy mayors are delegates of the mayor etc.

The political and administrative rationale to which we are accustomed is clearly challenged by this examination of the Netherlands, where it seems that DGS are both clerk and manager, with a strategic field broadly shared with deputy mayors. Similarly, the deputy mayors are part of "community governance" through the college they make up on subjects of supra communal interest. There seems to us to be a real difficulty in identifying the areas of autonomy and the respective responsibilities of the elected officials and the senior officers, as well as the shared areas and methods of work.

Une enquête de satisfaction auprès des habitants d'Utrecht menée en 2015 a également montré qu'ils étaient un peu moins satisfaits des services publics, notamment ceux portant sur la jeunesse, les quartiers, les infrastructures de sport et de culture. Leur satisfaction de l'accessibilité de la ville par les transports publics au cours de la dernière année a légèrement diminué aussi.

Un système de gouvernance politico-administrative singulier

Une récente réforme a établi la coopération dualiste entre le Conseil Municipal (délibératif) et le bureau des adjoints ou échevins (exécutif) dans les municipalités néerlandaises. Le Directeur Général des Services est, dans ce cadre, conseil de l'exécutif, exerce la direction des services, représente la ville et la municipalité dans les relations avec les partenaires extérieurs...

Mais de nombreuses différences existent entre nos deux pays : d'un côté, un maire désigné par le gouvernement (pour une durée différente de celle du conseil élu) et de l'autre, un maire élu émanant de la majorité municipale ; une nomination du DG par décret aux Pays-Bas, un lien direct maire / DGS en France ; un maire néerlandais garant de la légalité alors que le maire français a autorité directe sur l'administration municipale ; des échevins détenteurs de l'espace décisionnel alors que nos adjoints sont délégués du maire...

Les logiques politiques et administratives auxquelles nous sommes habitués sont manifestement interpellées par ce regard sur les Pays-Bas ; où il semble que le Directeur général des services soit à la fois greffier et manager, avec un champ stratégique largement partagé avec les adjoints. De même, ces derniers sont à la manœuvre dans la « gouvernance communautaire » à travers le collège qu'ils constituent sur les sujets d'intérêt supra communal. Une vraie difficulté nous apparaît alors pour repérer tant les zones d'autonomie et de responsabilité respectives des élus et des cadres dirigeants, que les terrains et méthodes de travail communs.



Gare d'Utrecht-Central

Conclusion

In view of these developments capitalising on our different meetings in situ, we are minded, as senior French territorial officers, to retain two ideas; one in step with our own realities, the other representing a real questioning of them.

The changes in territorial institutions and organisations are conducted very much by trial and error, with regard what is "socially acceptable" in the broadest sense (and not what would be optimal, both for the size of territories and organisations, and for the depth of jurisdictions or even the management of projects), with attention paid to respect for identities and cultures whose pace of change is slower than our own ideas for change and finally of incrementalism borne out of gradual cultivation, adaptation and appropriation, all of which are relative and fragile.

The importance given to entrepreneurial spirit and risk-taking (logic of trial and error, experimentation, small-scale start-up, then roll-out if concrete results achieved, proof by action, etc.), to the spirit of responsibility and the desire to do (where the public community is committed to "not doing in place of" or giving space), and the tangible results of the actions deployed (approaches based on continuous progress and collective learning, preferring to "do better" now rather than "doing well" at an unknown time) seem to be modes of reasoning we would do well to include in the design and implementation of our public policies and in the reconfiguration of our organisations and the conduct of our teams. Better considered times and places (targeted and adding value) for negotiations, internal and external collaborative work, networking with the socio-economic world and private initiatives, would also deserve to be introduced further into our collective practices.

Text elaborated on basis of trainees'synthesis ('16 INET CEA class) and written by Jérôme DUPUIS

Conclusion

Au regard de ces développements capitalisant nos différentes rencontres *in situ*, nous sommes tentés de retenir deux idées en tant que cadres dirigeants territoriaux français ; l'une en phase avec nos propres réalités, et l'autre en réelle interpellation de ces dernières.

Les évolutions des institutions et organisations territoriales sont conduites avec autant de tâtonnements ; de recherche de « ce qui est acceptable » socialement au sens large (et non de ce qui serait optimal, tant pour la taille des territoires et des organisations que pour la profondeur des compétences ou encore la gestion des projets) ; d'attention au respect des identités et cultures dont le rythme de modification est plus lent que nos propres idées de changement ; et enfin d'incrémentalisme fait d'approvisionnement, d'adaptation et d'appropriation tout relatif et fragile.

L'importance donnée à l'esprit entrepreneurial et à la prise de risque (logique essai – erreur, expérimentation, démarrage à petite échelle puis diffusion si résultat concret, force de la preuve par l'action ...) ; à l'esprit de responsabilité et de l'envie de faire (où la collectivité publique s'attache à « ne pas faire à la place de », à « lâcher prise ») ; et enfin aux résultats tangibles des actions déployées (démarches fondées sur le progrès continu et l'apprentissage collectif, privilégiant le « faire mieux » maintenant plutôt que le « bien faire » à une échéance inconnue) semble des modes de raisonnement à intégrer plus significativement dans la conception et la mise en œuvre de nos politiques publiques mais aussi dans la reconfiguration de nos organisations et la conduite de nos équipes. Des temps et des lieux mieux construits (ciblés et apporteurs de valeur ajoutée) pour les négociations, le travail collaboratif tant interne qu'externe, la mise en réseau avec le monde socio-économique et l'initiative privée, mériteraient aussi d'être plus introduits dans nos pratiques collectives.

Texte élaboré à partir des temps de synthèses effectués par les stagiaires du cycle et rédigé par Jérôme Dupuis

The *Institut national des études territoriales* (INET, National Institute of Territorial Studies) is a French Public administration school. INET offers initial and continuing training to managerial staff of large local and regional authorities. Most of the students from the INET become directors or head of department (finance, budget, human resources) in towns of more than 80 000 inhabitants, departments or regions.

As the territorial manager is confronted with a growing complexity of his functions, INET offers a cycle of professionalization to the CEOs of large authorities and senior managers outside the territorial public service, who wish to strengthen their professional practices.

Each year, the trainees undertake a study tour that allows them to compare their model with that of a different culture and thus to encourage the search for alternative and innovative ways.

Trainees of '16 INET CEO class :

Cécile ALLIAUD
Jacqueline AUGUSTIN
Sébastien BLANC
Jean-Christophe BORTOLATO
Nadine BOUHSANE QUERE
Guylaine BOURGUIGNON
Frédéric CESSOU
Pascale CORNU
Nathalie GUILLOT-JUIN
Audrey GRIMOUD
Dominique HUOT DE SAINT ALBIN
Nadiège JOLY
Philippe PALIZZOTTO
Gérard PATIMO
Hervé PETTON
Nicolas SENECHAU
Jérôme SOTTY
Frank STEYAERT

Editorial design : Patricia BAMBA, INET

With the collaboration of Lionel KINDERSTUTH, Mission Europe, INET

April 2017

L'INET est la grande école qui forme les hauts fonctionnaires des grandes collectivités territoriales : conseils régionaux, conseils départementaux, métropoles, communautés urbaines, communautés de communes et grandes villes.

Le manager territorial étant confronté à une complexité grandissante de ses fonctions, l'INET propose un cycle professionnalisant aux directeurs généraux de grandes collectivités et aux cadres supérieurs hors fonction publique territoriale, qui souhaitent renforcer leurs pratiques professionnelles.

Chaque année, les stagiaires réalisent un voyage d'étude qui leur permet de confronter leur modèle à celui d'une culture différente et ainsi de favoriser la recherche de voies alternatives et innovantes.

Stagiaires du cycle de direction générale 2016 de l'INET :

Cécile ALLIAUD – Commune de Saint-Denis

Jacqueline AUGUSTIN - Communauté d'agglomération "Cap Excellence"

Sébastien BLANC - Ville et Communauté d'agglomération du Grand Auch

Jean-Christophe BORTOLATO - Communauté d'agglomération d'Annecy

Nadine BOUHSANE QUERE - Commune d'Epinay-sur-Seine

Guylaine BOURGUIGNON - Communauté de communes de l'Ouest Guyanais

Frédéric CESSOU - Commune de Gennevilliers

Pascale CORNU - Centre de gestion du Bas-Rhin

Nathalie GUILLOT-JUIN - Commune d'Evry

Audrey GRIMOUD - Communauté d'agglomération Loire-Forez

Dominique HUOT DE SAINT ALBIN - Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines

Nadiège JOLY - Communauté d'agglomération Espace Sud Martinique

Philippe PALIZZOTTO - Commune de Villiers-sur-Marne

Gérard PATIMO - Service départemental d'incendie et de secours des Bouches du Rhône

Hervé PETTON - Quimper Communauté

Nicolas SENECHAU - SMICVAL du Libournais Haute-Gironde

Jérôme SOTTY - Service départemental d'incendie et de secours du Bas-Rhin

Frank STEYAERT - Conseil départemental de l'Ain

Responsable du cycle : Maxence CHORVOT, INET

Conception éditoriale : Patricia BAMBA, INET

Avec la collaboration de Lionel KINDERSTUTH, Mission Europe, INET

Avril 2017

Centre national de la fonction publique territoriale
Institut national des études territoriales
1, rue Edmond Michelet - CS 40262 - 67089 Strasbourg cedex

Tél. : 03 88 15 52 64
Fax : 03 88 15 53 77
www.cnfpt.fr

