



CONCOURS EXTERNE et EXTERNE SPECIAL D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2021

Une note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 7

**Durée : 4 h
Coefficient : 5**

SUJET :

Vous êtes chargé(e) de mission auprès du directeur général des services d'un établissement public de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants. Dans le contexte du renouvellement de l'exécutif, la Présidente souhaite fédérer les élus autour de la définition d'un projet de territoire ambitieux et participatif.

Dans ce cadre, le directeur général des services vous demande, de lui indiquer les outils de gouvernance, juridiques et financiers au service d'un futur projet de territoire et de proposer une méthode de travail afin d'atteindre cet objectif.

DOCUMENTS JOINTS

- | | | |
|----------------------|---|---------------|
| DOCUMENT N° 1 | Article de la Gazette des communes : « Pacte financier et fiscal : bâtir une nouvelle gouvernance financière sur le territoire communautaire », décembre 2020, par auteur associé | Page 3 |
| DOCUMENT N° 2 | Article de la Gazette des communes : « Elaborer le projet de territoire de son interco, mode d'emploi », octobre 2020, par Pablo Aiquel | Page 7 |

DOCUMENT N° 3	Réponse ministérielle à une question écrite, « Délai pour élaborer le pacte de gouvernance au sein des intercommunalités », publiée au JO du Sénat en janvier 2021	Page 10
DOCUMENT N°4	Article www.banquedesterritoires.fr « Pactes financiers et fiscaux : quels sont les points de vigilance en 2020 ? », janvier 2020	Page 12
DOCUMENT N° 5	Communication sur le projet de territoire de la communauté urbaine d'Alençon, source http://www.cu-alencon.fr/	Page 14
DOCUMENT N° 6	Article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, source https://www.legifrance.gouv.fr/	Page 20
DOCUMENT N°7	Article 1 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, source https://www.legifrance.gouv.fr/	Page 21
DOCUMENT N°8	Extrait de l'étude ADCF/ Caisse des dépôts, « Les projets de territoire des communautés : Enjeux et pratiques observées », Mars 2015	Page 23
DOCUMENT N°9	Article de la Gazette des communes : « Faire de l'intercommunalité un espace de (réelle) coopération ouvert aux citoyens », janvier 2020, par auteur associé	Page 29
DOCUMENT N°10	Article « Les pactes de gouvernance : neuf mois pour repenser le partage des rôles en matière d'action publique », janvier 2020, par Manon Loisel, source https://medium.com/@OpenDemocracyFR	Page 31

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- La copie doit être paginée avant la fin de l'épreuve.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Adresse de l'article <https://www.lagazettedescommunes.com/706392/pacte-financier-et-fiscal-batir-une-nouvelle-gouvernance-financiere-sur-le-territoire-communautaire/>

[FICHE FINANCE] GESTION

Pacte financier et fiscal : bâtir une nouvelle gouvernance financière sur le territoire communautaire

Auteur associé | A la Une finances | Actu experts finances | France | Publié le 08/12/2020

À la suite des élections et dans un contexte financier singulier, les intercommunalités peuvent s'appuyer sur un pacte financier et fiscal pour déterminer le cadre de leurs relations. Ce document, s'il s'appuie sur une analyse partagée et une volonté commune, permet par sa plasticité de s'adapter aux besoins de chaque territoire.



[1]

Un outil au service d'une stratégie financière plus intégrée

Communes et Intercommunalités disposent désormais d'exécutifs renouvelés et le moment post-électoral peut être celui d'une clarification de leurs relations financières. Cette nécessité prend une dimension particulière au sein des nombreuses communautés récemment créées en application de la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). En outre, la mandature s'ouvre dans un contexte financier singulier qui invite à mener cette réflexion. À la réduction par le législateur des leviers fiscaux s'ajoute en effet la tension renforcée par la crise récente sur les budgets publics. Il s'agit de définir un cadre financier intercommunal à même de sauvegarder les services publics de proximité et de soutenir le tissu économique local.

Dans cette perspective, le pacte financier et fiscal (PFF) apparaît comme un outil de planification et de gestion précieux, au service d'une stratégie financière plus intégrée. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine lui avait conféré un caractère obligatoire dans les communautés signataires d'un contrat de ville. En réalité, l'adoption d'un PFF répond à quatre séries d'objectifs :

Mettre en œuvre le projet de territoire

Le PFF traduit un état d'esprit en ce qu'il affirme l'intercommunalité dans son positionnement central. Son élaboration permet de clarifier l'intérêt communautaire en exprimant une vision partagée concernant les transferts nécessaires, les investissements à porter ensemble et les services à mutualiser. C'est l'occasion d'ouvrir la voie à une harmonisation des pratiques, notamment en matière de tarification et de fiscalité. Le PFF peut encore établir des dispositifs de concertations en continue, au niveau politique et administratif, afin de faire du domaine financier un champ privilégié du dialogue au sein de la communauté.

Renforcer la solidarité territoriale

L'élaboration d'un PFF permet de confronter les différentes visions de la solidarité. Il a vocation à compenser les écarts de richesse et s'inscrit dans une logique de redistribution. Toutefois, le PFF représente également une opportunité d'évaluer les « charges de centralité » et de donner à la communauté les moyens de réaliser les investissements qui profitent à tous.

Optimiser la situation financière du territoire

Le contexte financier invite à endiguer l'effet de ciseaux consécutif aux pertes de recettes et hausses de dépenses. Le PFF permet à cet égard de développer une véritable stratégie d'optimisation. Elle ne se réduit pas à la fixation d'un niveau cible pour les principaux indicateurs financiers, mais permet de partager par exemple un objectif de recherche de financements extérieurs, ou de créer un observatoire en charge de maximiser le produit fiscal.

Clarifier les liens financiers

Plus largement, le PFF apporte de la lisibilité dans un contexte d'imbrication croissante entre communes et communauté. L'antériorité de l'intercommunalité, ou au contraire sa fusion récente, conduisent parfois à un empiement de dispositifs, de conventions, que le PFF vient clarifier. Il apparaît en ce sens comme un instrument de simplification.

Diagnostic partagé et volonté commune

Pour être adopté, le PFF requiert à la fois une volonté politique forte et une démarche de production collective. C'est en effet un document susceptible de modifier les équilibres au sein de la communauté. Il engage les signataires. Si, selon le niveau d'intégration, un travail peut débuter en interne au niveau de l'intercommunalité, il n'en demeure pas moins qu'il porte une vision du territoire. Il s'articule en ce sens avec d'autres documents structurants de la communauté. Il s'agit donc d'élaborer ce PFF en s'appuyant sur un diagnostic partagé entre communauté et communes. L'enjeu est d'objectiver la situation, de partager les informations, afin de sortir des postures ou des idées reçues de chacun. Il est ainsi procédé, d'une part, à un état des lieux agrégé des ressources (nature, montant, répartition, effort fiscal, ...) et, d'autre part, à une analyse des charges assumées par le territoire et ses communes (grands postes de dépenses, investissement, endettement...). Le diagnostic intègre une dimension dynamique, s'appuyant sur des données pluriannuelles, ainsi qu'une analyse socio-économique du territoire dans sa diversité. Confier ce travail à un tiers indépendant peut dans certaines situations garantir l'acceptation par tous du diagnostic formulé et permettre de dépasser le manque de lisibilité des relations financières préexistantes.

Enfin, les différents acteurs du territoire doivent envisager ce pacte comme un document vivant. S'il apparaît opportun de lier sa durée de validité à celle du mandat, il semble toutefois nécessaire d'inclure des clauses de revoyure. Plus largement, le pacte n'est que le point de départ d'un dialogue financier continu, appelé à se dérouler tant au niveau politique qu'administratif. La conjoncture et les décisions prises au niveau national peuvent entraîner des évolutions majeures et bouleverser le diagnostic établi. Le PFF doit ainsi pouvoir évoluer tout en respectant de grands principes et équilibres admis par tous en début de mandat.

Un document adapté à chaque territoire

Il n'existe pas de modèle de PFF. Au contraire, la force de ce document réside dans l'adaptation de sa forme et de son contenu aux besoins et à la volonté de chaque communauté. À ce titre, le PFF peut comporter des dispositions non purement financières, qui relèvent davantage de la gouvernance ou de l'organisation administrative. Peuvent également y figurer des principes politiques directeurs, fondements de l'état d'esprit qui anime un territoire. Il est toutefois possible d'identifier les principaux éléments sur lesquels le PFF est amené à se prononcer afin notamment d'organiser la péréquation, directe ou indirecte, que souhaite la communauté.

Attributions de compensation (AC)

La révision des AC apparaît de prime abord comme un enjeu majeur du PFF. Ses conditions, inscrites au paragraphe V de l'article 1609 nonies C, n'offrent néanmoins que peu de marges de manœuvre. Le contexte économique actuel invite toutefois à s'intéresser à la réduction unilatérale de l'AC, à due proportion, en cas de diminution des bases imposables de la communauté. Dans cette hypothèse, un vote à la majorité simple suffit. Il est également possible de réduire de 5 % les AC des communes dont le potentiel financier par habitant dépasse de 20 % celui de l'intercommunalité. Dans ce cas, les communes intéressées peuvent s'y opposer si les deux tiers d'entre elles représentant la moitié de la population intéressée (ou la moitié d'entre elles représentant les deux tiers de la population intéressée) délibèrent en ce sens.

Dotation de solidarité communautaire (DSC)

Le conseil communautaire a la possibilité de verser une DSC aux communes membres dans les conditions prévues au paragraphe VI de l'article 1609 nonies C. Si ses modalités de répartition sont déterminées aux deux tiers des suffrages exprimés, le conseil communautaire fixe son montant à la majorité simple. La loi de finances pour 2020 a fait évoluer son cadre légal. Les critères de revenu par habitant et de potentiel financier ou fiscal doivent désormais justifier au moins 35 % de la répartition du montant total. La DSC apparaît donc comme un outil souple qui permet à chaque territoire d'exprimer sa propre définition de la solidarité à travers le montant et les critères choisis, qu'ils soient de nature sociale, économique ou relatifs à la situation financière des communes.

Fonds de concours

Les fonds de concours permettent de soutenir les projets des communes, dans un esprit de solidarité et en cohérence avec le projet de territoire. Ils peuvent également être dirigés au profit de l'intercommunalité. Le cadre légal prévoit une délibération concordante du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le PFF peut néanmoins être l'occasion de définir conjointement une doctrine d'usage de cet outil ou d'identifier dès le début de mandat les équipements qui en bénéficieront.

Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

L'intercommunalité joue un rôle central dans la répartition du FPIC avec ses communes membres. L'enveloppe, déterminée selon le potentiel financier agrégé, représente un outil de péréquation efficace. Une majorité des deux tiers du conseil communautaire suffit pour mettre en place un régime dérogatoire dans la limite de plus ou moins 30 % de la répartition de droit commun. Il est alors possible d'ajouter des critères (population, revenu par habitant) au potentiel financier régissant le droit commun. Enfin, à l'unanimité du conseil communautaire ou aux deux tiers avec accord de tous les conseils municipaux, la répartition du FPIC est rendue complètement libre.

À côté de ces quelques principaux leviers, le PFF, par sa plasticité, ouvre la voie à l'inventivité et à l'engagement de chaque communauté. Ainsi, les mutualisations – dans la polysémie que recouvre le terme –, la coordination fiscale et tarifaire, la rédaction de chartes de bonne gestion, la formalisation d'instances de dialogue, le rappel de principes et de règles insuffisamment appliqués, la clarification des conventions liant l'intercommunalité aux communes ou encore la définition d'un cadre propre à l'adoption et au suivi d'exécution du plan pluriannuel d'investissements (PPI) sont autant de domaines sur lesquels le PFF peut accompagner la communauté dans la construction d'une nouvelle gouvernance financière.

Repères

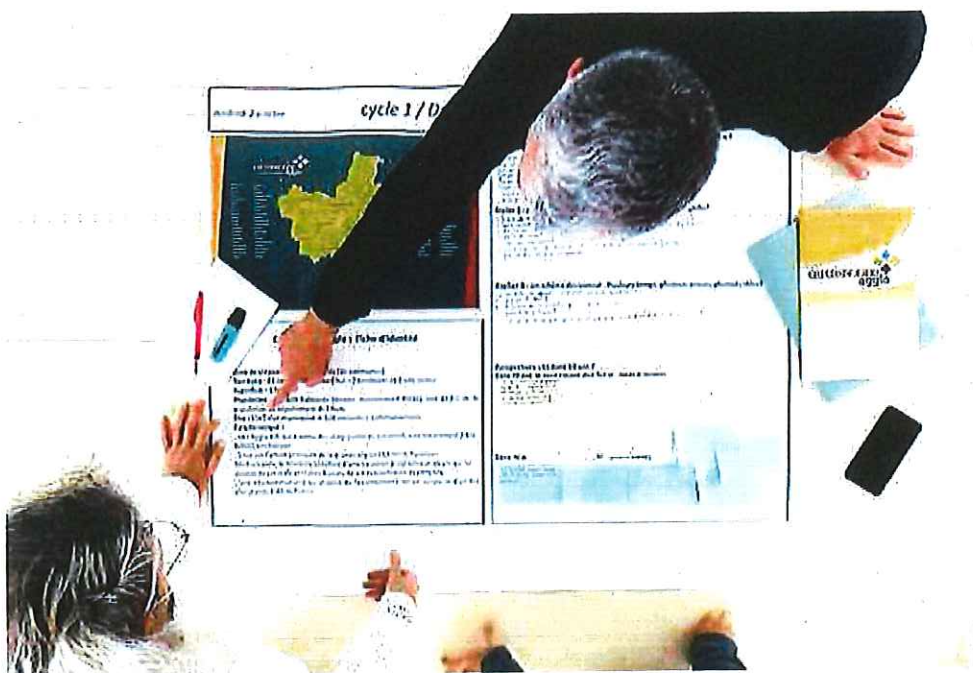
- Le pacte fiscal et financier apporte de la lisibilité dans un contexte d'imbrication croissante entre communes et communauté.
- 35 %, c'est le pourcentage minimum de répartition du montant total que doivent justifier les critères de revenu par habitant et de potentiel financier ou fiscal.
- La force du pacte fiscal et financier réside dans l'adaptation de sa forme et de son contenu aux besoins et à la volonté de chaque communauté.

POLITIQUES PUBLIQUES

Elaborer le projet de territoire de son interco, mode d'emploi

Pablo Alquel | France | Innovations et Territoires | Publié le 22/10/2020 | Mis à jour le 13/10/2020

Réaliser un projet de territoire permet aux élus, agents et habitants de mieux se connaître et de définir ensemble les perspectives à long terme. Les nouvelles équipes intercommunales sont désormais aux manettes, notamment dans les territoires dont les périmètres ont évolué. Le projet peut nécessiter le soutien d'un cabinet spécialisé ou s'appuyer sur des agents dédiés, en interne.



Passé la période du confinement, des élections, puis des installations des instances, le mandat des intercos peut enfin commencer. Pour de nombreux EPCI, notamment ceux issus des fusions mises en place en 2017, c'est le premier mandat « entier » qui débute. Le moment idéal pour lancer une démarche de rédaction d'un projet de territoire. Selon une étude de l'ADCF, à paraître fin octobre, « la refonte de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 a joué un rôle important dans le besoin ressenti par de nombreux territoires d'adopter un projet, qu'il s'agisse de l'actualiser ou de le renouveler, de le généraliser au nouveau périmètre, ou d'initier cette démarche pour certains territoires ».

Prendre son temps

Dans certains cas, un changement de majorité inattendu ou les effets de la crise sanitaire conduisent certaines communautés à revoir une copie approuvée il y a moins de deux ans. Nous allons donc assister à une pluie de projets de territoires dans les EPCI. Selon l'étude de l'ADCF, plus des deux tiers des communautés vont se lancer dans une nouvelle rédaction ou réaliser des mises à jour.

Quels sont, alors, les principaux conseils à prendre en compte ? Que tirer de l'expérience de ceux qui ont déjà porté et mis en œuvre ce type d'outil ? Premièrement : prendre son temps. Un projet de territoire n'est pas une obligation légale, il n'en existe pas de définition juridique précise. Le cadre de ce type de document d'orientation se fonde sur la loi « Voynet » du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui introduit la notion de « projet d'agglomération », ainsi que sur le code général des collectivités

territoriales, notamment en soulignant le rôle du conseil de développement qui doit être « consulté sur l'élaboration du projet de territoire ».

La réflexion sur un tel outil apparaît alors comme une démarche qui peut coucher noir sur blanc les perspectives à moyen et long termes, les objectifs structurants, les actions et les ressources pour les atteindre, mais surtout qui s'adapte au profil de l'interco concernée, à son rapport aux communes et ses relations avec les acteurs économiques. Dans un EPCI XXL comme Carcassonne agglo (82 communes, 109 900 hab.), le travail sur le projet de territoire a commencé dès la mise en place de la communauté et d'un pacte de gouvernance, en 2014. Il a été adopté dix-huit mois plus tard. « Nous avons organisé une forte période de concertation, avec des réunions publiques dans toutes les communes, et la déclinaison de ce document court depuis cinq ans », explique Marie-Luce Ysern, directrice chargée de la prospective, qui prépare déjà le prochain projet. « Il faut donner du temps au temps, faire de la pédagogie et être à l'écoute », soutient le nouveau président de la CC du Grésivaudan (43 communes, 101 100 hab.), Henri Baile. Accompagnés par un cabinet, des séminaires les samedis matin y avaient associé conseillers communautaires et municipaux ainsi qu'un panel d'habitants dans des réunions par bassins en 2016 et 2017, pour aboutir à une première mouture du document, en 2018.

Dépasser les querelles partisans

Le deuxième conseil pour élaborer ce document politique et prospectif est de proposer une démarche qui dépasse les querelles partisans, sous peine de devoir remettre à plat tout ou partie du projet en cas d'alternance politique. C'est le cas au Grand Nancy (20 communes, 256 600 hab.), où le projet métropolitain porté par l'ancien président André Rossinot est en stand-by à la suite de l'élection du socialiste Mathieu Klein à la mairie et à la métropole. Les élus de la nouvelle équipe se donnent jusqu'à la mi-novembre pour travailler et réfléchir au projet de gouvernance.

Au Grand Annecy (34 communes, 200 300 hab.), le travail mené sous l'égide de l'ancien président Jean-Luc Rigaut sera également revu. « Une nouvelle concertation aura pour but de changer certaines priorités, de revoir le contenu si nécessaire, de redéfinir ce que l'on souhaite mettre en place », indique le conseiller délégué à la prospective et au projet de territoire, Jean-Claude Martin. L'observatoire citoyen, une instance dédiée à la participation citoyenne composée de 100 habitants tirés au sort, sera renouvelé, ainsi que le conseil de développement. Mais « la réactualisation ne devrait nous prendre que quelques mois », affirme l' élu, qui espère aboutir à un document remanié dans six mois.

En revanche, à la CC du Grésivaudan, le projet avait été porté « de manière transpartisane et démocratique » par deux maires de tendances différentes... l'un d'eux n'est autre que le nouveau président, Henri Baile. « Nous allons partager le projet de territoire avec les nouveaux élus, pour qu'ils se l'approprient, l'amendent et le complètent. Mais nous le faisons ensemble. Nous avons un pacte de loyauté sur l'intérêt général, je suis sans quartier là-dessus », assure-t-il. Une première réunion avec les élus communautaires en présentiel, ouverte par visioconférence aux élus communaux, a été organisée fin septembre avec une centaine de participants au total.

Encourager la participation citoyenne

Le troisième conseil est de ne pas avoir peur d'innover et d'adapter la construction du projet et sa déclinaison à la population du territoire et aux agents. Au sein de la CC du grand pic Saint-Loup (lire ci-dessous ^[1]), le nouveau projet fera appel à la civic tech, les technologies au service de la participation citoyenne, plutôt qu'aux traditionnelles et parfois décevantes réunions publiques, et se servira de ces compétences pour faire évoluer la relation de l'interco avec les habitants.

A Guingamp-Palmpol communauté (57 communes, 73 600 hab., Côtes-d'Armor), née d'une fusion un peu forcée de territoires qui pensaient n'avoir rien en commun, la fabrication d'un projet de territoire adopté l'été 2019 a permis de commencer à forger une unité, à « créer le territoire » autour notamment de l'excellence environnementale, priorité partagée par tous, et encore plus depuis la crise sanitaire. « Notre projet est pensé comme un document vivant, pas gravé dans le marbre, permettant l'appropriation du territoire à travers la

communication politique. Il va nous permettre, par ailleurs, de nous lancer dans un projet d'administration et des projets de services, explique le DGS, Romain Rollant. Nous cherchons aussi à imaginer d'autres formes de participation, différentes de la réunion classique. Par le numérique, bien sûr, mais également par l'écrit ou la photo. A travers les images on peut permettre aux jeunes, aux scolaires de montrer comment ils voient leur territoire. »

Dans l'agglomération de Carcassonne, « nous partons sur une réalisation en interne, car nous avons l'expérience de l'ancien document. C'est une démarche coconstruite et concertée, qui a la volonté d'associer l'ensemble des acteurs de notre territoire, qui met en mouvement toutes nos instances de travail, jusqu'aux comités techniques hybrides agglomération-communes », développe Marie-Luce Ysern, la directrice du pôle. Plus que le document, c'est toute la démarche qui resserre les liens et souligne que le territoire a des talents.

« Il s'agit de mettre des mots sur des ambitions communes »



Erwan Le Bot, chargé de mission à l'Assemblée de communautés de France

« Nous avons étudié les projets de territoire car nous voulions voir comment cela avait évolué et donner un coup de projecteur sur ce dispositif qui est utile. Cette démarche a du sens pour une intercommunalité, surtout si elle débute. Elle servira à des femmes et à des hommes qui vont travailler ensemble. Cet outil leur permettra de construire un message intercommunal et de le décliner. Il ne s'agit pas d'une obligation légale ou réglementaire, comme un PLUI ou un PCAET, mais de mettre des mots sur des ambitions communes. C'est un document politique, sans être un outil de pilotage, qui peut être couplé avec un pacte de gouvernance ou financier. »

« Les outils qui seront développés et utilisés doivent aider à la concertation »

Nathalie Mas Raval, directrice générale de services de la CC du grand pic Saint-Loup (36 communes, 47 600 hab., Hérault)

« La crise sanitaire nous a montré que nous pouvions être efficaces et réactifs. En lien avec les maisons de services au public, nous avons utilisé nos imprimantes 3D pour fabriquer des pare-virus et fournir tout le territoire. Nous avons dépensé beaucoup d'énergie, et tout ce travail va nous servir en termes d'organisation.

Les outils qui seront développés et utilisés doivent aider à la concertation pour le prochain projet de territoire, mais également pour consulter les élus et favoriser les échanges tout au long du mandat : des sondages en temps réel, des quiz, les outils de la civic tech permettent de concerter avec le plus grand nombre. Ne pas concerter c'est se priver d'énergie. Et les idées, c'est stimulant pour les services. »

POUR ALLER PLUS LOIN

- Zoom sur l'Agence nationale de cohésion des territoires, guichet unique pour les collectivités
- L'accompagnement par l'Etat des projets d'aménagement des territoires
- Ces territoires déjà fragiles avant la crise du Covid-19

Délai pour élaborer le pacte de gouvernance au sein des intercommunalités

15^e législature

Question écrite n° 18963 de M. Hervé Maurey (Eure - UC)

publiée dans le JO Sénat du 19/11/2020 - page 5388

M. Hervé Maurey attire l'attention de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le délai pour élaborer le pacte de gouvernance au sein des intercommunalités.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit que l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit inscrire à son ordre du jour un débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public, à la suite du renouvellement général. Dans le cas où il décide l'élaboration de ce pacte, il doit l'adopter dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général, soit le 28 mars 2021, sachant qu'il convient d'organiser une consultation des conseils municipaux d'une durée de deux mois.

L'association des maires ruraux de France (AMRF) indique toutefois que de nombreuses intercommunalités n'ont toujours pas débattu de l'élaboration de ce pacte de gouvernance. Ce délai peut s'expliquer par la crise sanitaire qui a fortement mobilisé les établissements et leurs communes membres et les a contraints à remettre à plus tard les questions moins urgentes. L'AMRF constate également un déficit d'information des communes sur cette disposition. L'association propose en conséquence une prolongation du délai pour élaborer ces pactes jusqu'au 28 septembre 2021, dès lors que la décision de réaliser un pacte de gouvernance a été prise et que les travaux afférents ont commencé.

Aussi, il lui demande les suites qu'elle compte donner à cette proposition.

Réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

publiée dans le JO Sénat du 14/01/2021 - page 218

L'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte ». L'avis des communes est un avis simple. Dès lors, si les communes ne se prononcent pas dans le délai de deux mois prévu par l'article L. 5211-11-2 précité, l'organe délibérant adopte le pacte de gouvernance. Le point de départ du délai de neuf mois est le 18 mai 2020 pour les

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au sein desquels aucune commune n'a eu besoin d'un second tour lors du renouvellement général des conseils municipaux, et le 28 juin 2020 pour les EPCI à fiscalité propre au sein desquels au moins une commune a eu besoin d'un second tour. Le délai de neuf mois expirera donc 18 février 2021 ou le 28 mars 2021 selon les cas. Le Gouvernement n'envisage pas de prolonger ce délai.

Document 4

Pactes financiers et fiscaux : quels sont les points de vigilance en 2020 ?

Publié le 21 janvier 2020

Finances et fiscalité

Constat : Le pacte financier et fiscal constitue pour de nombreux territoires un des instruments privilégiés de la solidarité intercommunale. Il est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que pour les communautés de communes signataires d'un contrat de ville. Ces contrats de ville sont signés pour une durée de six ans l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Que change la Loi de finances pour 2020 en la matière, dans un contexte de réforme de la fiscalité locale ?

Réponse : Les pactes financiers et fiscaux ainsi que la dotation de solidarité communautaire (DSC) font l'objet de plusieurs modifications introduites dans la Loi de finances pour 2020.

Le mécanisme général est ainsi actualisé à travers la création d'un article à part entière dans le Code général des collectivités territoriales*.

Ce nouvel article rappelle l'esprit général, inchangé, de la loi à savoir que :

- La DSC est facultative pour les CC, sauf celles signataires d'un contrat de ville n'ayant pas institué de pacte financier et fiscal, alors qu'elles étaient tenues de le faire.
- La mise en place d'un pacte financier et fiscal est obligatoire pour les métropoles, CU, CA et CC signataires d'un contrat de ville.

En revanche, le nouveau texte modifie bien les critères prioritaires qui doivent être retenus pour la répartition de la DSC et précise leur poids respectifs. Ainsi, qu'elle soit obligatoire ou facultative, la DSC doit désormais être répartie en fonction :

« 1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de la communauté concernée ;

2° De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par de la communauté concernée.

Ces deux critères sont pondérés de la part de la population communale dans la population totale de la communauté.

Ils doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire. »

Rappelons que les EPCI signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 doivent, par délibération, adopter un nouveau pacte financier et fiscal avant le 31 décembre 2020. Tant que ce pacte n'est pas adopté, ils doivent verser à leurs communes concernées par les

dispositions du contrat de ville une DSC dont le montant est au moins égal à la moitié de la dynamique fiscale des impositions économiques. Les critères de répartition de cette DSC doivent désormais tenir compte des nouvelles règles fixées exposées ci-dessus.

Enfin, une dérogation est accordée uniquement au titre de l'année 2020, permettant aux conseils communautaires concernés de reconduire, par délibération, les montants répartis en 2019. Du fait de ces nouvelles obligations législatives mais aussi des prochaines élections locales, de nombreux EPCI pourraient entreprendre une refondation de leurs pactes financiers et fiscaux. Il leur faudra affronter une autre difficulté, née de la réforme fiscale en cours (suppression progressive de la taxe d'habitation). Celle-ci va donner lieu à une remise à plat des modes de calculs et de la définition de certains indicateurs financiers et fiscaux (potentiel financier, effort fiscal...). Plus largement, les nouveaux pactes financiers et fiscaux devront tenir compte de la réduction du levier fiscal à disposition d'une commune. De nombreuses communes parvenaient à maintenir leurs équilibres financiers et le niveau de leurs investissements grâce au levier taxe d'habitation, ce qui ne sera désormais plus possible, et rendra d'autant plus essentielle une allocation optimale des ressources fiscales du territoire.

D'ores et déjà, les négociations autour de ces pactes s'annoncent serrées?!

Références :

Article 256 de la Loi de finances pour 2020 ; Article L.5211-28-4 du Code général des collectivités territoriales ; Article 1609 nonies C du Code général des impôts



PROJET DE TERRITOIRE

La CUA a connu au cours de ces dernières années des évolutions relativement marquées de son périmètre, sa population, son positionnement régional, son tissu économique et ses compétences.

Ces évolutions du territoire ont invité la Communauté Urbaine et l'ensemble des communes membres à prendre du recul et à s'interroger d'une part, sur les besoins et les attentes de la population et des acteurs locaux et d'autre part, sur les leviers à activer pour renforcer son attractivité économique, résidentielle et touristique.

La Communauté Urbaine a fait le choix de se doter d'un Projet de territoire qui s'inscrit, en continuité et en complémentarité, des documents d'aménagement et d'orientation mis en œuvre par la collectivité (Agenda 21, Programme Local d'Habitat, Programme Local de Prévention des Déchets, Schéma de Cohérence Territoriale, Agenda 21#2, Projet Éducatif Global, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, etc.)

Le Projet de territoire 2018-2030 a été adopté lors du Conseil Communautaire du 28 mars 2019.

Document cadre et ressource, le Projet de territoire sera la feuille de route de la Communauté Urbaine pour les 6 à 12 prochaines années. Il définit, à partir des ambitions de la CUA, les principaux enjeux de développement auxquels le territoire devra répondre. Un plan d'actions, organisé autour des **6 transitions, 15 objectifs et 50 actions**, confère au Projet de territoire sa traduction opérationnelle à court, moyen et long terme.



Ce projet a été le fruit d'une démarche participative mobilisant à la fois les habitants, les élus communautaires et municipaux, les partenaires institutionnels et les acteurs associatifs et économiques.

Les habitants et partenaires de la CUA ont été invités à contribuer à l'élaboration du projet en participant à des ateliers thématiques, en renseignant un abécédaire ou en envoyant des contributions.

Les réflexions et suggestions recueillies au cours de la concertation ont permis d'affirmer un socle commun de valeurs (Équité et Solidarité) qui guident l'action collective au service de l'intérêt général et d'identifier 6 transitions que la CUA veillera à accompagner.

Porter un regard extérieur sur notre territoire

Afin de porter un regard neuf et critique sur le développement du territoire, la CUA a souhaité s'entourer des compétences extérieures en matière de prospective territoriale et d'aménagement du territoire. Ainsi tout au long de la démarche d'élaboration du projet de territoire, elle s'est appuyée sur le [cabinet spécialisé Praxidev](#).

LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE

Les chiffres clés de la concertation :

4 mois d'échanges

150 partenaires du territoire réunis autour de 8 ateliers thématiques

60 entretiens avec les élus et les partenaires du territoire

1 000 définitions recueillies dans le cadre des abécédaires et des contributions libres

En téléchargement : [chiffres et mots clés de la démarche d'élaboration](#)

9 enjeux transversaux identifiés

- Renforcer l'attractivité résidentielle
- Pérenniser le tissu économique et accompagner le développement de nouvelles activités
- Continuer à faire de la préservation de l'environnement une priorité
- Affirmer la notoriété du territoire
- Favoriser les rencontres entre les acteurs
- Développer les politiques de solidarité
- Renforcer l'accessibilité
- Réaffirmer le positionnement stratégique de la Communauté Urbaine
- Favoriser un développement équilibré du territoire

En téléchargement : Notre diagnostic et nos perspectives



6 transitions à accompagner

- Démographique
- Économique
- Environnementale
- Identitaire
- Sociale
- Territoriale

LE PLAN D'ACTIONS

[6 TRANSITIONS - 15 OBJECTIFS - 50 ACTIONS]

Organisés autour des 6 transitions identifiées (Démographique, Économique, Environnementale, Identitaire, Sociale, Territoriale), 15 objectifs ont été retenus permettant, à court, moyen et long terme, de conférer à notre projet de territoire sa traduction opérationnelle par la mise en œuvre de 50 actions.

1

TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE



[2 OBJECTIFS - 5 ACTIONS]

Si la population est restée stable ces dernières années, la Communauté Urbaine a connu des flux internes (dans sa 1^{ère} couronne entre les années 80 et 90 et plus récemment entre ses communes rurales et sa ville centre).

La CUA doit renforcer son attractivité et encourager les habitants à s'implanter durablement sur son territoire.



[En savoir plus sur la « Transition démographique »](#)

2

TRANSITION ÉCONOMIQUE



[2 OBJECTIFS - 7 ACTIONS]

La dynamique économique de la Communauté Urbaine est restée relativement forte au cours de ces dernières années malgré la fermeture et le départ d'entreprises. Le territoire offre aujourd'hui plus d'emplois qu'il ne compte d'habitants en âge de travailler.

Pour amplifier son action en matière de développement économique et réaffirmer son rôle de médiateur et de facilitateur auprès des acteurs économiques et des porteurs de projet, la CUA souhaite accompagner :

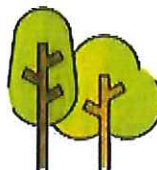
- le développement du tissu économique, dont le tourisme, et de nouvelles filières économiques
- les entreprises à relever le défi des transitions économiques, environnementales et sociales
- les personnes les plus fragiles vers l'emploi et faciliter les projets de recrutement.



[En savoir plus sur la « Transition économique »](#)



TRANSITION ENVIRONNEMENTALE



[4 OBJECTIFS - 9 ACTIONS]

Le territoire dispose d'un cadre de vie et d'un environnement qualitatifs. Toutefois, ces dernières années ont été marquées par une évolution des paysages, une diminution des rendements agricoles, un appauvrissement de la biodiversité et l'impact du réchauffement climatique.

La CUA entend poursuivre sa démarche d'exemplarité en matière de développement durable. Réduire l'impact environnemental du territoire et l'adapter au réchauffement climatique sont les défis à relever.



En savoir plus sur la « Transition environnementale »



TRANSITION IDENTITAIRE



[2 OBJECTIFS - 8 ACTIONS]

La Communauté Urbaine observe un décalage entre la perception du territoire par ses habitants et la réalité de ses dynamiques de développement, tant au niveau économique qu'au niveau culturel.

La CUA exerce de nombreuses compétences de proximité au bénéfice des habitants et structurantes pour le développement du territoire. Pour se montrer attractive, elle dispose d'importants atouts (résidentiels, économiques, touristiques...) et d'un tissu associatif dynamique et très actif en matière d'animation du territoire. Il est nécessaire de développer des actions de communication auprès des habitants afin de renforcer leur sentiment d'appartenance, asseoir l'attractivité du territoire et confirmer sa place au sein de l'espace interrégional voire au-delà.



En savoir plus sur la « Transition identitaire »



TRANSITION SOCIALE



[3 OBJECTIFS - 11 ACTIONS]

Le territoire a vu sa structure démographique évoluer profondément (pyramide des âges, fragilité économique de la population, inégalités territoriales, glissement des emplois ouvriers vers des emplois tertiaires...).

Consciente de ses fragilités socioéconomiques (isolement, précarité, accès à l'emploi, vieillissement...), la CUA s'engagera prioritairement pour l'inclusion sociale et la lutte contre les inégalités.



[En savoir plus sur la « Transition sociale »](#)



TRANSITION TERRITORIALE



[2 OBJECTIFS - 10 ACTIONS]

L'offre de services est relativement satisfaisante à l'échelle de la Communauté Urbaine. Néanmoins cette dernière, majoritairement concentrée à Alençon et dans sa périphérie, peut apparaître difficilement accessible pour les habitants en déficit de mobilité ou éloignés de la ville centre.

La CUA mènera une réflexion globale et partagée quant à l'optimisation de l'accessibilité et des mobilités sur son territoire et veillera, avec son réseau de partenaires, à mettre en œuvre des actions dédiées.



[En savoir plus sur la « Transition territoriale »](#)

En téléchargement : Le plan d'actions [6 transitions, 15 objectifs, 50 actions]



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE** **Légifrance**
Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Document 6

Article 23

❶ Dernière mise à jour des données de ce texte : 31 décembre 2020

Version en vigueur du 29 juin 1999 au 18 décembre 2010

Article 23

Modifié par Loi 99-533 1999-06-25 art. 25, 26 Jorf 29 juin 1999
Modifié par Loi n°99-533 du 25 juin 1999 - art. 25 ()

Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations.

Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.

Pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. A titre transitoire, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations n'étant pas constituées sous cette forme pourront conclure ce contrat particulier. Par sa signature, ils s'engagent à se regrouper, avant son échéance, au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Cet établissement est seul habilité à engager l'agglomération lors du renouvellement du contrat.

Lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées.

Le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, notamment la durée du contrat particulier.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Document 7

LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (1)

NOR : TERX1917292L

ELI : https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/12/27/TERX1917292L/jo/article_1

Alias : https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/12/27/2019-1461/jo/article_1

JORF n°0301 du 28 décembre 2019

Texte n° 1

Version initiale

Article 1

I.-La section 3 du chapitre Ier du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :

« Sous-section 3

« Relations entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres

« Art. L. 5211-11-2.-I.-Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

« 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

« 2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

« Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte.

« II.-Le pacte de gouvernance peut prévoir :

« 1° Les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-57 ;

« 2° Les conditions dans lesquelles le bureau de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;

« 3° Les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;

« 4° La création de commissions spécialisées associant les maires. Le pacte détermine alors leur organisation, leur fonctionnement et leurs missions. Le pacte fixe, le cas échéant, les modalités de fonctionnement des commissions prévues à l'article L. 5211-40-1 ;

« 5° La création de conférences territoriales des maires, selon des périmètres géographiques et des périmètres de compétences qu'il détermine. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'établissement public ;

« 6° Les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;

« 7° Les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;

« 8° Les objectifs à poursuivre en matière d'égalité représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public ;

« III. - La modification du pacte suit la même procédure que son élaboration.

« Art. L. 5211-11-3.-La création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

« La conférence des maires est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Outre le président de l'établissement, elle comprend les maires des communes membres.

« Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires. »

II.-Les articles L. 5211-40 et L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales sont abrogés.

III.-L'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans chaque établissement public territorial, est créée une conférence des maires régie par l'article L. 5211-11-3. »

IV.-Le II de l'article L. 5832-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après le 2°, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :

« 2° bis Les articles L. 5211-11-2 et L. 5211-11-3 ; » ;

2° Le 4° est ainsi rédigé :

« 4° L'article L. 5211-40-1 ; ».

[...]

IV.3 LES ACTEURS ET PARTENAIRES DU PROJET

La construction du projet suppose de partager des analyses sur les enjeux et de trouver des points d'accord sur la stratégie et les actions prioritaires à déployer. Elle implique donc de mobiliser des décideurs, des contributeurs techniques, d'échanger avec des acteurs concernés par l'action communautaire : usagers, entrepreneurs, responsables associatifs... L'éventail des parties prenantes peut être très large, surtout lorsque la dimension participative est affirmée. Cette dernière s'organise alors sous des registres multiples.

a. Les élus

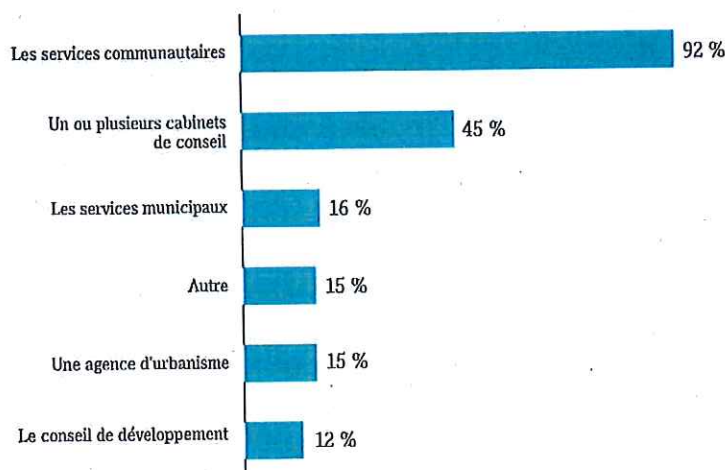
Les modalités d'association des élus sont variables mais l'attention portée à leur égard est constante. Ainsi, 78 % des communautés dotées d'un projet de territoire ont réalisé des ateliers de travail entre élus communautaires et municipaux pour recueillir leurs réflexions ; certaines communautés s'appuient sur les conférences des maires ou sur des séminaires ouverts à tous les élus municipaux pour les impliquer dans les réflexions. Les pratiques diffèrent et cela indépendamment du statut de la communauté ou de sa taille. À Rennes Métropole (Ille-et-Vilaine – 425 800 habitants), 150 élus ont participé à neuf ateliers, 310 ont répondu à un questionnaire, des débats ont été organisés dans tous les conseils municipaux de la métropole. Les communautés de communes du Pays de Châteaugiron (Ille-et-Vilaine – 23 700 habitants) et du Bassin de Pompey (Meurthe-et-Moselle – 41 200 habitants) ont ouvert leurs séminaires de travail à l'ensemble des maires. La communauté de communes Pontgibaud Sioule et Volcans (Puy-de-Dôme – 4 300 habitants) a invité tous les conseillers municipaux.

Avant la mise en débat au conseil communautaire, les élus porteurs du projet s'organisent fréquemment pour assurer une présentation auprès de chaque conseil municipal des communes membres. Des séminaires de clôture de la démarche sont ouverts aux élus communautaires, municipaux voire aux partenaires sollicités durant la démarche.

b. Les contributeurs techniques

Si le point de vue et les arbitrages des élus sont déterminants, c'est toute une chaîne d'acteurs successifs et complémentaires qui, de la volonté politique à l'approbation du projet de territoire, intervient dans l'animation de la démarche et l'élaboration du document. Les services communautaires, dans la quasi-totalité des cas, sont évidemment les contributeurs majeurs à la construction du projet ; mais les consultants participent aussi de manière importante (45 %). Le recours à un cabinet de conseil suppose une commande énonçant clairement l'objectif de la communauté et traçant les lignes de partage entre les différents intervenants. La qualité des cahiers des charges est un point clé de la réussite du recours à un appui extérieur.

LES CONTRIBUTEURS TECHNIQUES AU PROJET DE TERRITOIRE





c. Les acteurs associés

Dans le cadre du diagnostic territorial, pour réfléchir à un destin commun et imaginer des scénarios, les communautés associent divers acteurs à leurs réflexions et à la construction du projet de territoire.

Les démarches impliquant les habitants génèrent souvent un processus long et volontariste (trois ans à Bordeaux Métropole ou à Rennes Métropole). Elles nécessitent de déployer des méthodes d'animation et de mobilisation importantes : forums, questionnaires, activités ludiques et créatives. Les agences d'urbanisme épaulent fréquemment des groupements urbains pour mener ces exercices de consultation des habitants.

Les communautés urbaines et d'agglomération ont plus de facilités à mettre en œuvre ces processus, surtout lorsqu'elles disposent d'instances consultatives comme les conseils de développement ou les conseils de quartier. Environ 70 % des communautés d'agglomération sont dotées d'un conseil de développement (dont la consultation dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération est imposée par la loi Voynet), ce qui explique la large participation de cette assemblée de citoyens dans la construction du projet d'agglomération (77 % des groupements urbains les mobilisent).

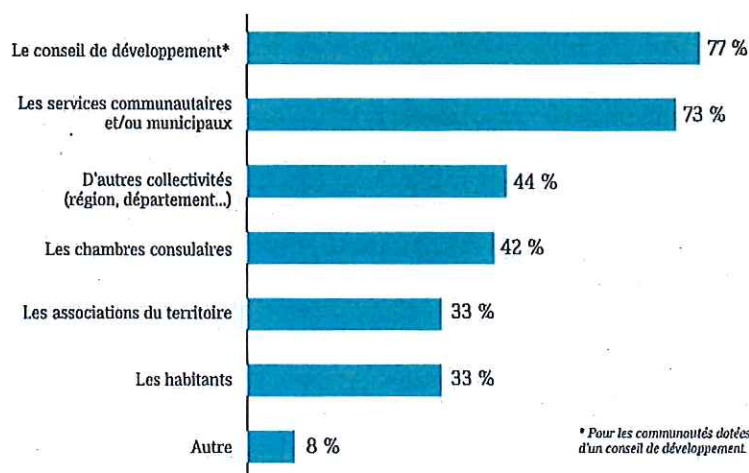
« L'intérêt du conseil de développement est qu'il représente des acteurs divers, un éventail large des forces vives de la société civile. Il apporte également une dimension différente d'un sondage ou micro-trottoir qui est juste une consultation ponctuelle », estime Anne-Sophie Pawlowski, déléguée de la Coordination nationale des conseils de développement.

Les outils de concertation plus conventionnels et utilisés sur une durée limitée, comme les réunions publiques par exemple (39 % des communautés y recourent), limitent le partage d'une réflexion structurée.

« Nous avons tenu des réunions territoriales auxquelles la population et l'ensemble des conseillers municipaux du territoire étaient conviés ; le conseil de développement a été étroitement associé à la démarche. Cela demeure un sujet difficile à appréhender pour les habitants sur un vaste territoire qui concernait alors 59 communes. » Christophe Masse, DGA aménagement de l'espace et responsable technique de la procédure projet de territoire d'Artois Comm.

Les citoyens et les associations sont consultés par un tiers des communautés. Parallèlement, 44 % des communautés consultent d'autres collectivités (département, région, etc.) et 42 % les chambres consulaires.

LES ACTEURS CONSULTÉS



* Pour les communautés dotées d'un conseil de développement.

Les concours apportés par ces acteurs peuvent avoir pour objectif de :

- s'assurer d'une diffusion de la démarche et donner de la visibilité à la communauté et au projet qu'elle porte ;
- recueillir des contributions ouvrant des pistes peu usitées par les services techniques (questionnaire aux habitants, ateliers créatifs...) ;
- mobiliser une expertise pour la fourniture de données et d'analyses sur des questions sectorielles (exemple de contributions de chambres consulaires pour des diagnostics et la structuration du dialogue avec des partenaires économiques) ;
- etc.

LE RÔLE DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE



Philippe Audic, président du conseil de développement de Nantes Métropole

Quels sont les liens du conseil de développement de Nantes Métropole avec le projet de territoire de l'intercommunalité ?

C'est un des tout premiers conseils de développement, créé à l'initiative de Jean-Marc Ayrault en 1996, avant même la loi Voynet de 1999. La première mission de ce qui s'appelait alors la « conférence consultative d'agglomération » fut de participer à l'élaboration du projet « District 2005 ». La question du projet de territoire constitue donc une part importante de l'ADN du conseil de développement nantais.

Le conseil a grandi et regroupe aujourd'hui un réseau de plus de 300 personnes : acteurs économiques, sociaux, associatifs, citoyens volontaires. C'est un dispositif de plus en plus ouvert sans règles formelles d'adhésion. Un espace d'échanges et de propositions, mais aussi un lieu de formation et d'information, une sorte d'université citoyenne prospective.

Quel a été le rôle du conseil de développement dans la démarche participative d'élaboration du projet de territoire « Ma ville demain » ?¹²

L'ensemble de la démarche « Ma ville demain » a ouvert une toute autre manière de travailler pour la collectivité, ce qui correspondait plutôt bien aux préconisations du conseil. La question de la prise en compte des propositions est une question récurrente dans les tous les conseils de développement. En ce qui nous concerne, nous préférons parler de « percolation », le conseil de développement ne se situe pas comme un contre-pouvoir. Il a la capacité de s'exprimer librement et de dire des choses qui peuvent ne pas plaire mais il s'agit avant tout de nourrir la décision publique en offrant la parole à chacun.

Nous avons le sentiment d'avoir été écoutés mais surtout d'avoir participé à l'élargissement des échanges et permis ainsi de fabriquer de la culture commune. Le conseil de développement a constitué le « off » du projet de territoire en produisant un regard décalé (notamment avec nos propres documents), mais pas pour autant isolé du processus global.

Notre démarche était très ouverte, elle permettait à tous ceux qui le souhaitaient d'y prendre part, il s'agissait d'abord d'un débat entre les habitants eux-mêmes.

Nous avons particulièrement insisté sur certaines thématiques (emploi, numérique, santé, sport, risques) et, selon nous, l'exercice prospectif de « Ma ville demain » ne pouvait aboutir à la seule production d'un document mais devait se prolonger. Nous avons ainsi positionné le conseil comme l'espace de prospective permanente, de veille et d'alerte pour les décideurs.

En quoi l'action du conseil de développement était-elle utile à la démarche Nantes 2030 ?

Les conseils de développement sont utiles au projet de territoire parce qu'ils diffèrent des nombreux dispositifs participatifs qui existent aujourd'hui et dans lesquels on met une question en débat bien souvent sans la resituer dans un contexte global. Le conseil est un outil qui permet de réfléchir sur le long terme et de passer du « je » au « nous ». La consultation des habitants doit dépasser la simple addition d'opinions pour produire de la pensée collective et du débat.

Une autre plus-value du conseil est celle du décalage et de l'anticipation pour ouvrir des pistes de réflexion originales en marge des questions habituellement abordées. Il ne s'agissait pas d'une démarche prospective entre experts dont le résultat est souvent conventionnel. Par exemple, nous avons mené un exercice spécifique avec une cinquantaine de jeunes qui a mis en lumière l'écart, parfois important, entre ces jeunes et les politiques publiques normalement conçues pour eux.

Enfin, c'est aussi un laboratoire d'idées sur la participation elle-même. À Nantes, cela s'est concrétisé par une saisine récente de la métropole sur les modalités du débat public sur les franchise-ments de la Loire. Pour la première fois, nous n'avons pas été saisis sur un projet ou un programme mais sur la manière d'organiser un débat public. C'est une question que les collectivités posent habituellement à un bureau d'études. Le conseil de développement est un outil qui doit réfléchir sur le long terme. La multiplication des dispositifs participatifs amène à s'interroger sur le concept même de participation, d'autant plus que dans le même temps, l'abstention électorale progresse aussi. Il y a donc un problème quelque part.

12. Pour des informations sur la démarche de projet de territoire menée par Nantes Métropole : <http://www.mavilledemain.fr/articles/127-principes.html>. Et pour accéder au projet : <https://www.nantes.fr/files/PDF/Publications/05-AVN/Ma-Ville-Demain/2030-projet-metropole-nantaise.pdf>



IV. 4 LES PRATIQUES D'ÉLABORATION

Entre pratiques innovantes et méthodes traditionnelles, allant de six mois à trois ans, les exercices dépendent surtout du cahier des charges qu'adopte la communauté. Le cheminement généralement choisi suit une logique d'emboîtement diagnostic / enjeux / stratégie / plan d'action.

LA MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE



Gilles Rey-Giraud, ancien responsable politiques territoriales à Etd

Quels sont les éléments qui permettent de déclencher une logique de projet territorial ?

Le projet de territoire (lorsqu'il est mené de manière intelligente) suppose une prise de recul et un diagnostic, nécessaires pour connaître les marges de manœuvre dont on dispose. Cette étape de diagnostic constitue le socle essentiel pour se projeter dans l'avenir, en s'appuyant par exemple sur une démarche de prospective.

Mais au-delà, le lancement de l'élaboration d'un projet de territoire passe par une volonté des élus – ou au moins de certains élus du territoire – de mieux maîtriser le devenir de ce territoire dans un contexte d'incertitude. Les dispositifs incitatifs ou réglementaires ne sont qu'un outil au service de cette volonté et non la finalité dans laquelle s'inscrire.

Quelles sont les ressources à mobiliser pour un diagnostic ?

Les bonnes pratiques pour mener à bien l'élaboration du projet communautaire ?

Il faut mettre en place un diagnostic avec une posture intellectuelle de curiosité : il ne s'agit pas seulement de décrire l'existant – comme c'est encore souvent le cas, l'exercice se réduisant à un état des lieux – mais essayer de comprendre le fonctionnement du territoire.

Cela suppose par exemple d'intégrer une dimension collective, d'interroger des groupes d'acteurs variés, de faire émerger différentes visions partagées mais aussi de pointer des représentations divergentes, les jeux d'acteurs...

Il faut aussi raisonner en « flux » plutôt qu'en « stocks ». En effet, un territoire quel qu'il soit est en inter-relation avec son environnement spatial, est traversé d'échanges : mobilité des personnes, exportation et importation de produits... Le diagnostic doit aider à comprendre ces inter-relations, à prendre en compte les équilibres et déséquilibres du territoire.

Le diagnostic doit donc combiner données « chaudes » (ce que les gens connaissent, les représentations du territoire tel qu'il est vécu) et données « froides » (statistiques, indicateurs).

Cette démarche est plus intéressante que la seule collecte de données en fonction de champs prédéfinis : emploi, logement, déplacements, etc. (d'ailleurs, on ne part jamais de rien, il existe toujours des données et il n'est pas forcément utile de recommencer une enquête).

Ce travail ne fait pas appel aux mêmes compétences que celui de l'enquête et de la collecte d'informations. Il repose sur une capacité d'animation, de synthèse, de questionnement transversal. Les métiers et les pratiques professionnelles du développement territorial doivent donc évoluer en même temps que le passage à une intercommunalité plus stratégique.

Qu'apporte l'accompagnement d'un cabinet de consultants pour la mise en place d'un projet de territoire ?

Cela permet de pallier la difficulté, pour les agents de développement, d'être à la fois juge et partie sur un territoire. Cependant, le cabinet de conseil doit tenir le rôle d'accoucheur du projet, il ne doit pas faire à la place des acteurs concernés.

La formalisation de la stratégie doit poser question. C'est l'émergence de ce qui ne fait pas consensus dans le territoire qui permet la formalisation d'axes stratégiques.

Il faut donc observer ce qui ne fait pas accord. Quels sont les arbitrages de la communauté, en matière d'équilibre territorial et de solidarité par exemple ?

Le projet de territoire « coquille vide » est celui qui ne pose pas les questions essentielles et ne fait pas de choix explicites.

Ces problématiques doivent se trouver dans la commande faite au cabinet de conseil. Le cahier des charges permet au cabinet de comprendre les enjeux du territoire. C'est avec une commande standardisée que l'on prend le risque de produire un projet standardisé.

Finalement, pour vous, qu'est-ce qu'un bon projet de territoire ?

C'est un projet de territoire lucide qui prend en compte les difficultés ainsi que les atouts de son territoire, et qui opère de vrais ajustements. Il vaut mieux toucher les secteurs stratégiques, quitte à moins développer les autres, plutôt que de chercher à adopter à tout prix une approche globale qui couvrirait la totalité des champs. La première nécessité est donc de formaliser des choix et des priorités en fonction des enjeux du territoire. Le projet de territoire doit également être lucide sur les moyens de sa mise en œuvre, par exemple en intégrant la notion de marge d'action financière et fiscale.

d. Des pratiques participatives innovantes

Les citoyens sont associés à la démarche de projet de territoire dans 33 % des cas. Des initiatives originales, intégrant leur point de vue, sont à signaler. Rennes Métropole a mis en place des « balades échanges », des « boîtes à sons » (placées dans chaque commune de l'agglomération grâce au partenariat avec le Centre information jeunesse ; 700 témoignages de jeunes ont ainsi pu être recueillis) ou encore un « bus métropolitain » dans le but de préparer l'événement « *Rennes Métropole demain ? Parlons-en !* ». Cette manifestation, qui s'est déroulée sur une semaine, a réuni plus de 50 000 visiteurs autour d'un cycle de conférences, de temps d'échanges avec des acteurs de l'aménagement du territoire et les associations, et de débats ouverts à tous.

Le bus métropolitain fait aussi partie des dispositifs déployés dans le cadre de la démarche « Destinations 2030 » de la communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'Estuaire (Loire-Atlantique – 121 800 habitants), où un combi baptisé « le dirigeable » a arpenté le territoire pour sensibiliser au projet communautaire.

Le développement des usages du numérique a fortement contribué au déploiement de la concertation. Le site internet participatif dédié au projet de territoire est un outil fréquemment employé : c'est le cas pour Nantes Métropole ou pour le Pays de Montbéliard (Doubs – 121 100 habitants) avec son site web des « états généraux du futur ».

Rennes Métropole a lancé le site internet participatif « causes communes » qui permet de réagir, commenter ou répondre à des sondages à propos du projet de territoire ; 3 000 questionnaires et 160 contributions libres ont ainsi pu être collectés. Un abécédaire donnant des définitions aux mots de la ville a été élaboré à partir des contributions recueillies via ce site¹³. Ainsi, pour le mot « partenariat », la proposition de l'université de Rennes 2 a été retenue : *« Plutôt que de cultiver leur singularité, les acteurs d'un territoire sont appelés à travailler de manière toujours plus concertée. Les difficultés des temps présents et la mise en évidence d'enjeux et d'intérêts convergents invitent au rassemblement et à l'action collective. Le partenariat, c'est également le respect de l'identité de chacun et la condition d'un développement équilibré du territoire. »*

Autre vecteur d'expression visant à illustrer le « territoire vécu » : la carte subjective. Cette méthode prospective préalable à la construction des projets de territoire a été éprouvée dans les agglomérations de Rennes, Amiens, Metz, etc. Des habitants, éventuellement aidés de géographes et de dessinateurs, sont invités à dessiner une carte représentant la façon dont ils vivent un territoire qui leur est familier. Les cartes réalisées peuvent être un support de débat pour des groupes d'acteurs participant à l'élaboration du projet de territoire. Des visions peuvent être confrontées pour pointer des appréciations divergentes, des conflits d'intérêt, etc.

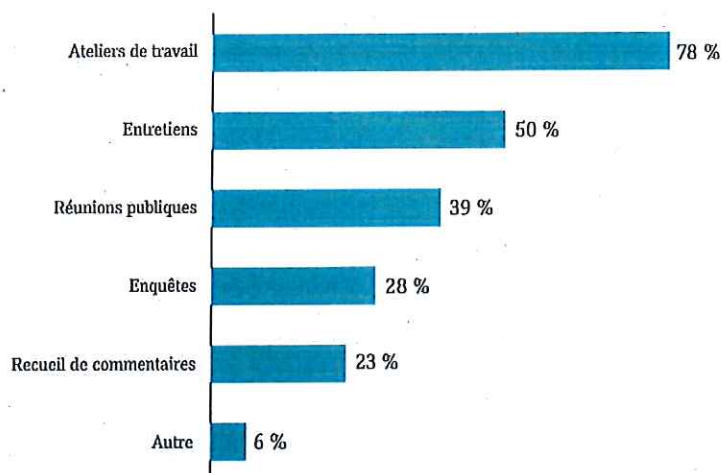
L'approche ludique représente un levier intéressant des démarches participatives, permettant de susciter l'imagination et le dialogue. « Boîte à questions », « course des idées », abécédaire des mots de la ville, bandes dessinées de lieux futurs, films, construction d'objets, etc. sont autant de manières de faire émerger des représentations collectives du territoire d'aujourd'hui et de demain.

Les objectifs, le calendrier adopté et les moyens disponibles induisent des démarches mobilisant un volant d'acteurs plus ou moins large en recourant à des techniques plus ou moins sophistiquées. Les conseils communautaires optant pour un projet invitant la population à apporter sa contribution disposent d'un large éventail d'outils de communication allant de l'enquête en ligne à la très classique réunion publique, en passant par des ateliers thématiques à l'attention de publics cibles.

13. Accéder à l'abécédaire issu de la consultation menée au titre du projet de territoire de Rennes Métropole : http://www.nxtbook.fr/newpress/Ville-Rennes/La_demarche/index.php



LES MÉTHODES DE TRAVAIL



LE COÛT D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Les données financières suivantes sont indicatives, elles ne découlent pas d'une large consultation. Les montants n'incluent pas les frais de personnels mobilisés sur le projet par la communauté et les communes membres.

Pour les communautés de communes de moins de 20 000 habitants, les budgets annoncés sont d'un minimum de 50 000 € dont 10 % relèvent de dépenses de communication.

Pour une communauté d'agglomération de 50 000 à 80 000 habitants, les coûts seraient de l'ordre de 100 000 à 150 000 € dont 20 % à 30 % dédiés à la communication. Une communauté d'agglomération du Sud-Ouest de 60 000 habitants sur 43 communes annonce ainsi un budget global de 120 000 € (hors frais de communication ou d'organisation de réunion publique).

Les agglomérations de plus de 100 000 habitants chiffrent leurs dépenses entre 200 000 et 400 000 €, incluant une démarche participative. Une communauté du Sud-Ouest de 125 000 habitants et 39 communes expose une dépense de 400 000 €.

Les démarches des métropoles régionales atteignent ou dépassent les 400 000 €. Une métropole du Sud dotée d'un projet conséquent a consacré de l'ordre de 350 000 € à l'animation et 150 000 € à la réalisation des documents de communication.

Les coûts dépendent du degré d'externalisation, des supports réalisés, de l'appui apporté par des structures partenaires (agences d'urbanisme qui peuvent participer au diagnostic par exemple). Le diagnostic à lui seul peut représenter 50 000 €.

Les démarches participatives et la communication constituent les vecteurs de dépenses les plus importants. L'externalisation est souvent un point de passage obligé permettant de justifier d'une neutralité dans l'animation des échanges et leur restitution.

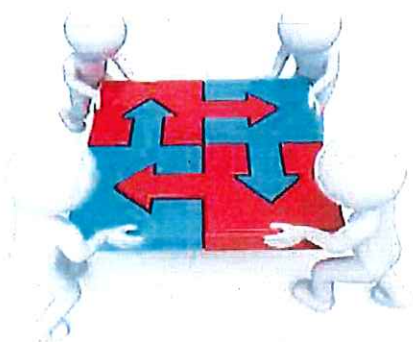
Au final, comme l'indique Olivier Abuli, consultant à l'agence de communication Epiceum, « le coût se calcule en fonction des attentes de la communauté, c'est toujours du sur-mesure ».

[TRIBUNE] DÉMOCRATIE OUVERTE

Faire de l'intercommunalité un espace de (réelle) coopération ouvert aux citoyens

Auteur associé | France | Opinions | Publié le 21/01/2020

Les élections municipales de mars 2020 offrent une opportunité sans précédent pour renouveler la démocratie locale. Dans cette perspective, Démocratie Ouverte s'associe à la Gazette pour sensibiliser, outiller et acculturer les futures équipes municipales aux bonnes pratiques de la démocratie ouverte. Cette semaine : comment faire de l'interco, un espace de réelle coopération ouvert aux citoyens.



[1]

Les élus et les agents communaux sont nombreux à vivre l'élargissement des compétences intercommunales comme un changement radical de leur rôle au niveau local. Comment expliquer aux habitants, quand on est maire, que l'on n'a quasiment plus de pouvoir sur sa ville ?

Développés dans les années 2000 et renforcés par la loi Notree, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) demeurent un échelon méconnu des citoyens. Si l'intention de départ était de redessiner des territoires mieux adaptés aux nouvelles façons d'habiter et de se déplacer, les EPCI sont restés un outil de mutualisation des moyens, sans fondation démocratique. Pourtant, ces technostructures assument de plus en plus un rôle politique, ce qui engendre un déficit démocratique à la fois pour les habitants et les élus communaux.

Pour pallier cette anomalie démocratique, les intercommunalités doivent s'ouvrir aux citoyens. Cela commence par une meilleure information sur le rôle et les décisions des EPCI, par exemple via la retransmission en direct des délibérations, l'intégration d'une rubrique "Interco" dans les bulletins municipaux ou la tenue de réunions publiques. Mais ce n'est qu'une première étape : à l'heure où deux tiers des Français franchissent chaque jour les limites géographiques de leur commune pour travailler, faire leurs courses et se divertir, l'échelle intercommunale s'avère de plus en plus pertinente pour organiser la participation citoyenne. Nantes, Rennes, Lille, Grenoble... De nombreuses métropoles l'ont bien compris. Le "projet de territoire" intercommunal peut être un bel objet pour initier une démarche de co-construction citoyenne, comme l'a récemment expérimenté Grand Anancy.

Enfin, se pose la question de l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux. Depuis 2014, le scrutin n'est en réalité déjà plus indirect : les électeurs votent simultanément pour leurs représentants municipaux et intercommunaux, ces derniers se situant en début de liste. Malgré tout, la distribution du pouvoir politique intercommunal reste sous contrôle des élus communaux. ^{(1) [2]}. Un scrutin universel direct autonome pour les élus intercommunaux, découplé du scrutin municipal, renforcerait donc la légitimité démocratique et la redevabilité des élus intercommunaux devant les citoyens. Bénéficiant d'un statut spécifique d'exception, la Métropole du Grand Lyon va en faire le test les 15 et 22 mars prochains. Découpler l'élection intercommunale de

l'élection municipale accentuerait cependant la perte de pouvoir politique des élus municipaux, et nécessiterait de repenser leur rôle.

Mais que cette évolution institutionnelle ait lieu ou pas, il est essentiel de redéfinir l'articulation entre les élus intercommunaux et les élus communaux dès aujourd'hui. Ces derniers ont en effet le sentiment d'être dépossédés de leur pouvoir décisionnel sur les sujets locaux en raison du transfert croissant de compétences vers l'intercommunalité, ce qui est parfois appelé "syndrome de Bruxelles". Ce sentiment de dépossession touche particulièrement les élus municipaux ayant peu de poids au sein du Conseil communautaire (car issus de l'opposition ou de communes peu représentées) ou n'en faisant pas partie : n'étant plus associés aux décisions qui relevaient auparavant de leurs prérogatives, il n'est pas rare que ceux-ci adoptent une posture de réaction, de méfiance voire d'opposition systématique vis-à-vis des décisions intercommunales. Le sentiment d'impuissance des élus municipaux est d'autant plus important que cette perte de souveraineté vient s'ajouter à la baisse des dotations, à la multiplication des normes et à l'insatisfaction des administrés ayant de plus en plus un comportement de consommateurs de services publics.

Pour lutter contre cette perte de sens, il est urgent d'associer davantage les élus municipaux à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques communautaires en valorisant leur connaissance du terrain, des habitants et des acteurs locaux. L'exemple de la Communauté d'agglomération du Pays Basque, qui a dû trouver des solutions pour gérer sa taille XXL (158 communes, 233 élus), mérite qu'on s'y attarde : dix pôles territoriaux, réunissant des élus municipaux, ont été créés pour assurer la gestion de proximité des politiques communautaires et de mieux identifier les besoins des administrés (2) [3].

Mais c'est également plus en profondeur qu'il faut revoir le fonctionnement de l'intercommunalité, pour en refaire un espace de coopération interterritoriale et redonner tout son sens au mot qui, on l'oublierait presque, trône fière au milieu de l'acronyme "EPCI". Pour équilibrer le pouvoir entre élus et entre communes, le Conseil communautaire doit se doter de processus de délibération clairs, transparents, capables de partager le pouvoir de manière équilibrée entre les communes, sans exacerber la confrontation des intérêts municipaux. Pour cela, il est souhaitable de formaliser les règles collectives dans une charte de gouvernance. Créer de la coopération nécessite de reconnaître les désaccords, faire dialoguer les points de vue de manière constructive et aboutir à des décisions satisfaisant pour tous, en sortant de la soumission au consensus obligatoire (3) [4]. La charte de gouvernance du Grand Reims [5] donne par exemple aux maires un droit de veto sur les décisions concernant leur territoire. Il est également possible d'élire un Bureau collégial, à l'instar du Grand Nancy, ou de nommer des Vice-présidents territoriaux et de former les élus aux techniques d'écoute active et de facilitation.

Ouvrir la gouvernance de l'intercommunalité aux citoyens et aux élus communaux tout en renforçant la coopération interterritoriale : le "Pacte de gouvernance" instauré par la loi Engagement et Proximité [1] [6] représente une opportunité pour répondre à ces défis dès le début du prochain mandat, comme l'explique Manon Loisel dans son billet d'expert [7].

REFERENCES

Retrouvez le regard d'expert de Manon Loisel.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Une campagne électorale participative : comment aller plus loin
- Co-construire les politiques publiques locales : une cause d'intérêt national
- Le conseil municipal ne peut plus être qu'une chambre d'enregistrement !
- Mettre en place des démarches participatives de qualité : les bonnes questions à se poser
- Appel pour une démocratie locale ouverte

Les pactes de gouvernance : neuf mois pour repenser le partage des rôles en matière d'action publique



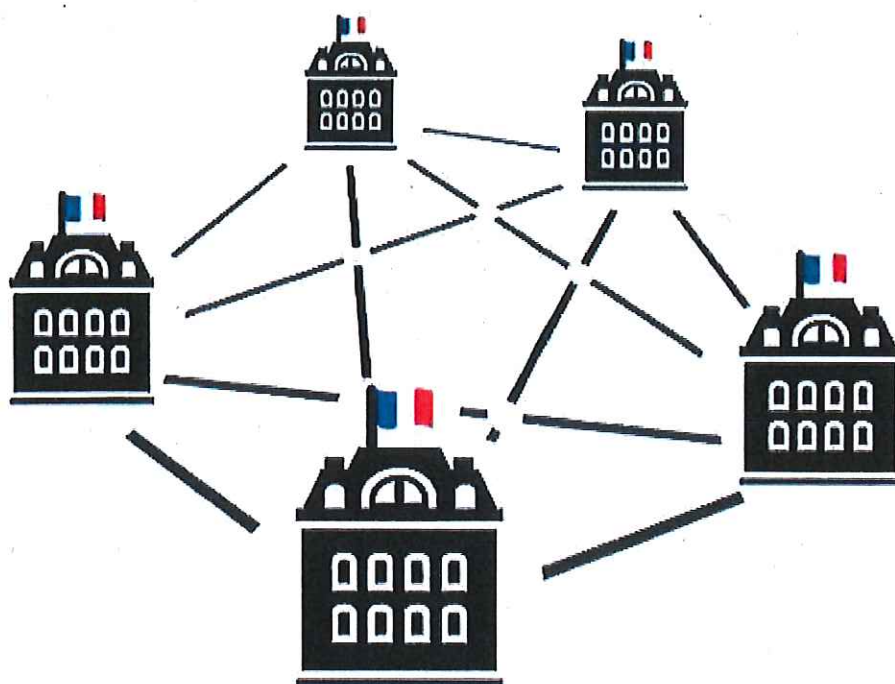
Démocratie Ouverte

Jan 21, 2020 · 3 min read

Regard d'expert

Manon LOISEL — Co-gérante de la coopérative ACADIE, enseignante à SciencesPo et au CNAM, co-fondatrice de l'association Champ Libre

Avec la loi Engagement et Proximité adoptée fin 2019, les intercommunalités sont incitées à produire un **Pacte de Gouvernance** pour « *permettre aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur établissement public de coopération intercommunale* ».



Est-ce une nouveauté ? Non. La question de la gouvernance est depuis longtemps au cœur des défis de l'intercommunalité pour compenser l'absence d'élections au suffrage universel direct. Au-delà des exercices obligatoires (comme le Plan Pluriannuel d'Investissement et la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées), la plupart des EPCI ont conduit des démarches collectives pour préciser leur pacte financier et l'exercice des compétences.

Est-ce obligatoire ? Non. Dans le texte de loi, le Pacte de Gouvernance demeure facultatif. Un débat sur son élaboration (ou non) devra néanmoins être ouvert au sein du conseil communautaire après les élections municipales de 2020.

Est-ce pour autant utile ? Oui. Au-delà de l'incitation législative, l'élaboration d'un Pacte de Gouvernance intercommunal permet d'ouvrir trois chantiers cruciaux.

D'abord, ces Pactes permettent de repenser le lien entre communes et communauté. L'élargissement des intercommunalités à la suite de la loi NOTRe remet en effet en cause la gouvernance initiale des EPCI, dans laquelle l'assemblée des Maires faisait office de Bureau Communautaire. Entre 1993 et 2019, la taille moyenne des intercommunalités est passé de 11 à 29 communes. Tous les maires ne pourront donc pas avoir la même implication dans le pilotage au quotidien. Les élus vont devoir innover pour trouver la bonne formule entre représentation du niveau communal et exercice du pouvoir communautaire.

Ensuite, ces Pactes peuvent être l'occasion de tendre vers un meilleur partage des rôles entre tous les élus locaux du territoire. Pour éviter que les élus communaux ne se sentent mis à l'écart de l'intercommunalité, il faut expliciter leur contribution à l'action intercommunale. A mesure que les EPCI élargissent leur assiette de compétences et leurs périmètres, le besoin d'avoir des relais, au plus près du vécu des habitants, augmente. Réalisés en début de mandature, les Pactes de Gouvernance arrivent à point nommé pour aider chaque (nouvel) élu à trouver sa juste place.

Enfin, les Pactes de gouvernance ré-interrogent la bonne articulation entre action publique et démocratie participative, pour dépasser le stade de la concertation. Face à l'enjeu inédit de transition écologique et sociale, les EPCI vont devoir multiplier les coopérations et les partenariats pour agir avec d'autres. Quelle est la contribution des citoyens, des associations et des entreprises à la mise en œuvre des priorités intercommunales et à la définition de l'intérêt général local ? Telle est la question centrale des Pactes de gouvernance (ouverte ?).

Ces trois chantiers interpellent fortement les élus, mais aussi les administrations des collectivités. Cela suppose de faire évoluer la place de l'ingénierie communautaire et de trouver la juste articulation entre élus locaux, collectifs organisés et ingénierie intercommunale... sans pour autant court-circuiter le rôle du maire et de l'exécutif communautaire.