

**Note de synthèse et de propositions sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale**

**SUJET : Définition d'un projet de territoire ambitieux et participatif au sein d'un EPCI.**

\*\*\*\*\*

Communauté d'agglomération de X  
Direction générale des services  
Le chargé de mission

Le 30 juin 2021  
A X

Note à l'attention du directeur général des services
--

Objet : Outils et méthode de travail relatifs à l'élaboration et la mise en œuvre d'un futur projet de territoire pour la communauté d'agglomération.

Selon une étude d'octobre 2020 de l'Association des communautés de France, plus de deux tiers des EPCI souhaitent se lancer dans l'actualisation ou la rédaction d'un projet de territoire. L'engouement suscité par ce document d'orientation politique illustre sa pertinence pour renforcer la portée ainsi que la légitimité de l'action intercommunale.

Le projet de territoire constitue en effet une feuille de route à caractère facultatif permettant aux élus de déterminer de façon conjointe les perspectives à long terme, les objectifs structurants et les actions et ressources de l'intercommunalité. Il peut être complété par un pacte de gouvernance et un pacte financier et fiscal ce qui garantit le caractère fédérateur et transversal du projet de territoire.

Dans ce contexte, le Président souhaite initier l'élaboration d'un projet de territoire ambitieux mais surtout participatif en tant que facteur d'amélioration de la légitimité de l'EPCI. Plusieurs conditions semblent nécessaires pour atteindre cet objectif et susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs du territoire de la communauté d'agglomération.

Conformément à votre commande, la présente note :

- Montre que le projet de territoire fonde une action intercommunale démocratique et concertée à condition de reposer sur des outils juridiques, financiers et de gouvernance opérationnels ;
- Propose plusieurs pistes d'arbitrages initiaux pour impulser son élaboration ainsi qu'une méthode fondée sur une approche innovante pour préparer le futur projet de territoire.

I. Le projet de territoire constitue un document d'orientation transversal de l'action intercommunale dont l'efficacité dépend de son opérationnalité.

- A. En tant que feuille de route partenariale, le projet de territoire permet de renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action intercommunale grâce à l'adhésion qu'il peut susciter.

Le projet de territoire s'appuie sur une démarche partenariale et transversale afin de fixer les priorités de l'EPCI.

- Il est historiquement issu de la loi du 18 décembre 1999 dite « Voynet » qui définit le projet d'agglomération en tant que document stratégique et structurant, animé par le conseil de développement. Le projet de territoire s'inscrit désormais dans les dispositions de la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 qui vise notamment à renforcer les liens entre élus de l'EPCI et élus communaux. Ce lien est défini à l'aide du Pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI au cœur du projet de territoire.
- La définition d'un projet de territoire comporte ainsi plusieurs bénéfices :
  - Il clarifie les relations entre élus, le partage des compétences et des responsabilités et la répartition des ressources nécessaires à leur action ;
  - Fondé sur un diagnostic local des instances et mécanismes de gouvernance, il permet d'objectiver les besoins de simplification et de coordination au niveau intercommunal ;
  - Document avant tout politique, le projet de territoire articule dès lors renforcement de la démocratie locale et lisibilité de l'action intercommunale, notamment grâce à la consolidation de l'ensemble des composantes de la vie locale (élus, acteurs socio-économiques, citoyens, associations, etc).
- Le projet de territoire favorise la résorption d'un déficit de légitimité et de visibilité de l'action intercommunale ce qui permet d'en faire un document pivot et original de l'ensemble des actions stratégiques de l'EPCI.

Les atouts du projet de territoire reposent sur sa transversalité et sa souplesse pour s'adapter aux caractéristiques de la communauté d'agglomération.

- D'une part, le projet de territoire ne dispose pas d'une forme juridique prédéterminée ce qui laisse une importante marge de manœuvre pour son élaboration et sa portée auprès des élus ;
- D'autre part, il repose principalement sur deux documents stratégiques :
  - Le pacte de gouvernance qui définit plus précisément les conditions de fonctionnement de la conférence des maires, des commissions spécialisées, du conseil de développement ou des conférences territoriales des maires mais aussi les conditions de mutualisations de services communaux et intercommunaux.
  - Le pacte financier et fiscal qui formalise une vision partagée en matière de transferts de charges, d'investissement et de solidarité financière intercommunale.
- Le projet de territoire garantit ainsi une approche large des relations entre élus et des compétences de l'EPCI afin d'en préciser les modalités.

B. Plusieurs outils sont nécessaires à l'élaboration du projet de territoire afin d'éviter un risque de manque d'opérationnalité.

L'efficacité du projet de territoire repose sur la mobilisation de leviers juridiques, financiers et de gouvernance afin de garantir sa transversalité.

- En matière juridique, le projet de territoire ne présente pas de caractère obligatoire. Toutefois, compte tenu des priorités qu'il fixe, il peut être adossé voire directement impulser d'autres documents stratégiques tels que le PLH, PLUI ou le SCOT. Le rapport de compatibilité entre ces documents, bien que non fixé légalement, semble être nécessaire à l'opérationnalité du projet de territoire.
- En matière de gouvernance, le projet de territoire présente deux volets :
  - Elaboration du projet : elle dépend d'un diagnostic local qui mobilise l'ensemble des acteurs et les services de l'intercommunalité. Les procédures de consultation des élus et des citoyens sont à ce titre primordiales et supposent un pilotage fin et ad hoc ;
  - Animation et mise en œuvre du projet : le projet de territoire se veut dynamique pour prendre en compte les besoins des élus et évaluer la réalisation des priorités fixées. Le conseil de développement tient une place centrale pour l'expression des commentaires et propositions de la société civile locale.
- En matière financière, la démarche de projet de territoire semble couteuse mais bénéfique selon une approche de coûts évités :
  - Le coût pour notre communauté d'agglomération peut être estimé entre 200 000 et 400 000 € en fonction de la dimension des procédures de consultation et de diagnostic local ;

- Toutefois, ce coût initial permettrait des coûts évités en matière de coordination, de conflits entre élus ou de doublons d'intervention.

Au regard de ces paramètres, l'élaboration du projet de territoire comporte deux risques majeurs :

- 1) Le projet de territoire peut se résumer à une déclaration d'intentions. L'absence d'objectifs précis, d'orientations partagées et d'arbitrages entre élus renforcent ce risque. Par ailleurs, l'ouverture d'un temps d'élaboration du projet de territoire peut initier des conflits entre élus.
- 2) Le manque de consultations peut réduire l'adhésion au projet. Les consultations limitées ou non-valorisées lors de l'élaboration du projet de territoire favorisent une moindre diffusion de la démarche et affaiblissent la portée fédératrice de cette démarche.

Plusieurs conditions sont ainsi nécessaires à l'élaboration du projet de territoire. Les outils mobilisés pour sa mise en œuvre ont pour objectif d'assurer l'opérationnalité du projet.

II. La réussite du projet de territoire dépend d'une volonté politique initiale d'impulsion fondée sur plusieurs axes structurants mais aussi d'une méthode d'élaboration rigoureuse et innovante.

A L'élaboration du projet de territoire nécessite des arbitrages initiaux afin de déterminer les premiers piliers du projet.

Les arbitrages concernent la dimension et les objectifs confiés au projet de territoire.

- Si le Président a souhaité une démarche de consultation large, les acteurs à prioriser pour recueillir leur vision du territoire intercommunal pourrait être définis. La participation de l'ensemble des composantes de la vie locale a une incidence sur la temporalité de l'élaboration du projet.
- L'ambition transversale du projet de territoire suppose la détermination de ses axes structurants (objectifs, thématiques, actions) et du degré de précision des engagements. Un équilibre semble nécessaire entre une perspective large et des actions précises afin de ne pas réduire la souplesse du projet de territoire ou de le substituer à d'autres documents stratégiques.
- La portée pluriannuelle du projet dépend de son articulation avec les priorités et engagements de la majorité communautaire. Par exemple, un projet décennal suppose une projection au-delà du mandat actuel et une mobilisation transpartisane et inter temporelle qui suppose un consensus politique intercommunal ainsi qu'un désamorçage des conflits. Cette condition modifie fortement le contexte d'élaboration du projet de territoire.

L'ensemble de ces arbitrages pourraient être soumis dans un premier temps à la discrétion des élus de l'intercommunalité.

Plusieurs axes juridiques, financiers et de gouvernance peuvent toutefois faciliter les arbitrages précédents en calibrant l'élaboration du projet de territoire.

- En matière juridique, l'opérationnalité de projet de territoire suppose d'instaurer un rapport de compatibilité avec les autres documents stratégiques. La direction des affaires juridiques pourrait dès lors expertiser les incidences de cette mesure en identifiant les possibles modifications nécessaires en cas d'adoption d'un projet de territoire. Les temporalités divergentes d'élaboration des documents risquent par ailleurs de nécessiter un travail de coordination des rédactions.
- En matière de gouvernance, le diagnostic initial pourrait se focaliser sur des secteurs stratégiques de l'action intercommunale afin d'identifier les points de blocages entre élus, les articulations de compétences sous-optimales et les différents modes de gestion des services publics. Cet audit général permettrait de faciliter l'adoption du Pacte de gouvernance au sein du projet de territoire.
- En matière financière, l'élaboration du projet de territoire nécessite une traduction financière à travers l'adoption d'un pacte financier et fiscal nouveau. Il tiendrait compte des priorités fixées par le projet de territoire afin de définir les relations financières en matière de transferts de charges et d'attribution de compensation. L'avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées pourrait être recueilli pour évaluer les incidences du projet de territoire.

Les modalités d'élaboration du projet de territoire pourront éclairer les arbitrages initiaux nécessaires mais démontrent par ailleurs la forte mobilisation des services qu'elles engendrent.

C. L'élaboration du projet de territoire pourrait faire l'objet d'une méthode de travail innovante et d'une mise en œuvre rigoureuse au bénéfice de l'efficacité et du caractère fédérateur du projet de territoire.

- L'aspect participatif du projet de territoire voulu par le Président pourrait reposer sur des solutions de consultation des citoyens innovantes et le dynamisme du projet.
  - La collecte des avis citoyens concernant le projet de territoire semble primordiale pour son élaboration. Dès lors, le recours au numérique (stratégie de communication sur les réseaux sociaux, plateformes de contributions, votes en ligne...) permettrait d'assurer une consultation large. La présence sur le territoire intercommunal semble aussi nécessaire notamment dans les communes rurales via des ateliers thématiques ou une équipe mobile pour présenter la démarche du projet de territoire. Ces solutions présentent néanmoins un coût à mettre en balance avec le bénéfice d'une meilleure compréhension des acteurs locaux.
  - Il semble dès lors préférable de favoriser une temporalité longue d'élaboration du projet. N'étant pas une obligation juridique, le temps pris permettrait de stabiliser les accords avec les élus communaux et de prendre en compte la participation du conseil de développement.
  - Enfin, l'animation du projet suppose de préserver sa flexibilité :

- Le recours aux clauses de revoyure permettrait de rassurer les élus sur l'adaptabilité du projet ;
- La définition d'un cycle d'évaluation semble judicieuse. Confié au conseil de développement et à la conférence des maires et appuyé sur les services de l'agglomération, le suivi in itinere et ex post des réalisations du projet de territoire permettrait de renforcer sa logique de pilotage et de perpétuer son dynamisme fédérateur.

Les perspectives ainsi tracées permettent de proposer une feuille de route globale d'élaboration et de mise en œuvre du projet de territoire en quatre étapes.

- 1) Déterminer les arbitrages initiaux : en premier lieu au niveau de l'équipe intercommunale puis en lien avec les élus intercommunaux pour déterminer l'ambition, le périmètre et l'horizon communs du projet.
- 2) Réaliser le diagnostic de l'action et des besoins intercommunaux : établir les différentes procédures de consolidation et les modalités de leur valorisation. Cette étape conditionne le caractère démocratique et générationnel du projet de territoire souhaité par le Président.
- 3) Elaborer et rédiger le projet autour d'axes structurants en lien avec les arbitrages des élus et les résultats du diagnostic : cette étape permet d'assurer la transversalité du projet de territoire, de formaliser les priorités politiques choisies et d'articuler le projet avec les autres documents stratégiques.
- 4) Adopter et mettre en œuvre le projet pluriannuel : l'adoption suppose un vote de l'assemblée communautaire et des communes. La prévention des conflits grâce aux étapes précédentes permettrait de limiter les risques de rejet. La mise en œuvre pourrait ainsi s'appuyer sur la démarche d'évaluation qui permettrait au projet de territoire de ne pas être une déclaration d'intentions.

En définitive, la réussite du projet de territoire dépend :

- D'une démarche large de consultations des acteurs locaux permettant l'émergence d'un consensus sur l'horizon de l'action intercommunale ;
- D'une méthode rigoureuse permettant de garantir son opérationnalité. Elle dépend d'une gouvernance clarifiée, d'un encadrement juridique lisible et des moyens financiers nécessaires au diagnostic et aux consultations ;
- D'une coopération entre les élus pour une meilleure solidarité intercommunale et une efficacité accrue de l'action publique locale.