

La méthode : passer du programme de campagne au projet de mandat

EN RÉSUMÉ :

Une fois les élections remportées, deux transformations sont à opérer : transformer son équipe de campagne en exécutif qui sait travailler ensemble et avec les autres(1) et transformer le projet politique en plan de mandat (2). Cette fiche s'attache à proposer des pistes sur ces deux points, énonce les conditions de réussite et quelques écueils à éviter.

En quoi ce sujet est important ?

Mener victorieusement une campagne électorale et gérer efficacement une collectivité sont deux exercices très différents, mais conduits par la même équipe. Il est important de prendre conscience d'un certain nombre de changements à opérer pour réussir ce passage.

Transformer son équipe de campagne en exécutif qui sait travailler ensemble et avec les autres

a) Pourquoi ?

Comprendre les différents enjeux :

- La campagne est un exercice compétitif où chacun peut avoir un rôle de soliste utile au combat politique.
- Une fois l'élection gagnée, il s'agit de veiller à constituer un collectif qui partage une approche globale et s'accorde sur des objectifs communs. Il faut donc dépasser les sensibilités individuelles des personnes engagées pour arriver à une sensibilité collective.

- Il faut aussi parfois reconfigurer le collectif, car celui ou celle le/la plus utile dans la campagne n'aura pas forcément ce poids dans l'exécutif.
- Gouverner implique de créer des coalitions, d'embarquer les parties prenantes pour mettre en œuvre son projet et parfois même de travailler avec les anciens concurrents d'hier. Comme dit l'adage, *"tout seul on va plus vite, ensemble on va plus loin"*.
- Les membres du cabinets, et notamment le directeur de cabinet (surtout s'il était directeur de campagne) doivent passer d'une logique « soliste » politique et communicationnelle à un rôle de tenue, voire de cadrage, de l'exécutif. Ce qui change c'est que désormais, l'exécutif est ancré dans un système de politiques publiques et est en lien avec l'administration.

C'est particulièrement vrai pour les sujets de la transition écologique :

- L'approche coordonnée est d'autant plus nécessaire que ces sujets peuvent être disséminés dans des délégations différentes comme celle des espaces verts, de la politique de l'eau, de gestion des déchets ou encore des bâtiments.
- L'approche partagée est d'autant plus essentielle que ces sujets peuvent aussi se trouver en porte-à-faux avec d'autres sujets, comme celui de l'aménagement du territoire et du logement par exemple, du développement économique et de l'attractivité, ou encore des choix financiers à faire... Sans cette vision commune, les relations entre les membres de l'exécutif peuvent se tendre.
- L'approche partagée est favorisée par le fait que ces sujets peuvent être ceux d'un consensus, au nom de l'intérêt général, propice à trouver des accords.

b) Comment ?

- **Discuter de ces sujets et prendre conscience collectivement d'un besoin de savoir travailler ensemble** dans une logique non plus compétitive, mais dans une logique constructive. Ce point est notamment essentiel au plan intercommunal car les élus parfois ne se connaissent pas, sont de bords politiques différents, n'ont pas porté de projet spécifique pour ce niveau car ils ont inscrit leurs campagnes dans le cadre de leur mandat communal.

- **Organiser plusieurs séminaires de l'exécutif pour poser les bases du collectif :**

- célébrer la victoire, faire le bilan de la campagne et évoquer des ajustements pertinents au vue de cette séquence ;
- reposer les grands objectifs communs du mandat et leur hiérarchisation, leur temporalité durant le mandat, leur mise en cohérence, leur traduction opérationnelle ;

- parler de la méthode de travail collective pour éviter que chaque élu de la majorité travaille seul dans son coin sur les sujets transverses ou communs ;
- travailler à une feuille de route collective qui engage l'exécutif et qui se décline ensuite, éventuellement, en feuille de route individuelle pour chaque titulaire de délégation.

Idée : organiser un séminaire de formation sur le sujet de la transition écologique (voir fiche formation) est un excellent moyen de solidariser le collectif et de le projeter dans l'action. La formation des élus, notamment en début de mandat, est gage de réussite, notamment pour qu'ils trouvent une place la plus efficace possible dans l'organisation.

- **Organiser un schéma de distribution des délégations** en fonction des individus et des conditions locales. Sur les questions de transition écologique, trois grands types d'option de gouvernance sont possibles :

1. Instaurer une délégation transversale dédiée aux transitions environnementales et écologiques

• **Avantages :**

- afficher un portage fort de cette politique publique particulièrement si elle est haute dans l'ordre des délégations ou si elle est liée à une autre délégation importante comme la délégation aux finances par exemple.

• **Inconvénients :**

- risque de réduire la transition écologique à une politique publique parmi d'autres ;
- risque de recréer des silos et de dissocier la transition écologique des affaires scolaires, du développement économique, des mobilités, etc. ;
- difficulté pour l'élu en charge de porter seul un sujet aussi transversal et potentiellement conflictuel.

La délégation peut parfois être portée directement par le maire ou le président, ou par un collectif d'adjoints. Par exemple, la ville de Lyon dispose d'un deuxième adjoint qui a une autorité sur toutes les délégations municipales et un rôle d'ensemblier.

2. Démultiplier les délégations spécialisées sur les thématiques environnementales et climatiques (alimentation, énergie, biodiversité, nature en ville, économie circulaire...)

- **Avantages:**

- marquer une implication politique tous azimuts ;
- rend lisible l'action publique et la redevabilité vis-à-vis des citoyens, permet de relier directement les responsables à un budget et un service dédié.

- **Inconvénients:**

- risque d'une segmentation préjudiciable à une approche globale ;
- crée des silos sur des champs de politiques publiques nécessairement transversaux : par exemple, les thématique agricole ou de l'eau et les sujets environnementaux sont étroitement liés, et pour autant rarement pilotés par les mêmes adjoints/VP.

Exemples :

Un adjoint délégué à la transition écologique peut porter des projets en propre mais aussi jouer un rôle d'animation et de coordination d'autres élus en charge de délégations plus ciblées dans le champ environnemental.

Possibilité également de structurer ses délégations autour de fonctions transversales, dans un objectif de modernisation de la gouvernance et d'intégration des enjeux écologiques : "Transition écologique, lutte et d'adaptation au bouleversement climatique et assemblée citoyenne du futur" pour la Ville de Marseille, par exemple.

3. Pas de délégation spécifique, pour un portage des enjeux de transition écologique par tous les adjoints/VP

- **Avantages:**

- responsabilise chaque adjoint sur son périmètre ;
- peut permettre une approche plus intégrée, plus globale et plus systémique.

- **Inconvénient:**

- peu d'affichage et donc un manque de visibilité de l'action de la collectivité ;
- sujet investi à géométrie variable par chaque élu, certains ne se sentant pas particulièrement en responsabilité sur le sujet.

Exemples:

- La commune de Mouans-Sartoux (11 000 habitants) a fait le choix d'une gouvernance collective et il n'y a pas de délégation politique dédiée à la transition écologique.

- La communauté de communes du Clunisois (14 000 habitants) a choisi de ne pas structurer ses actions autour de thématiques écologiques classiques, mais plutôt de fonctions transversales telles que la défense des paysages, les gains économiques de la transition, et la coopération entre acteurs locaux.

4. Une gouvernance organisée autour de fonctions (et non de thématiques)

Et pourquoi pas imaginer un nouveau modèle de gouvernance en phase avec les nouveaux enjeux et favorisant dialogue et coopération? Avec des adjoints/VP en charge du pilotage et de l'évaluation, de la médiation et l'arbitrage des conflits, du dialogue inter-territorial, de la transformation des pratiques et de l'accompagnement au changement, des ressources naturelles, de la relation usagers...

- **organiser le travail transversal**

Au-delà de l'organe exécutif, on peut imaginer de mettre en place des instances pour favoriser l'intelligence collective, la coordination et la coopération entre les acteurs du territoire :

- **Créer des commissions de travail transverses** dans lesquels les autres conseillers municipaux ou communautaires peuvent s'impliquer, pour renforcer le volet délibératif du projet de territoire.
- **Instaurer des instances consultatives et/ou citoyennes**, obligatoires ou non, comme par exemple les conseils de développement, un conseil municipal des enfants ou des GIEC locaux pour interpellier l'exécutif sur la prise en compte des questions écologiques dans le projet de mandat

Transformer le projet politique en plan de mandat

a) Pourquoi ?

Les promesses de campagne ne sont pas toujours un programme réaliste : on n'est pas nécessairement au bon niveau pour intervenir, les compétences ont parfois été transférées à l'intercommunalité, ...

Au-delà des projets évoqués dans la campagne, il va falloir s'occuper de l'existant.

Les élus ne vont pas pouvoir uniquement conduire des projets nouveaux, il y a aussi toute la gestion courante du service public du quotidien qui n'est pas évoquée dans la campagne électorale mais qui va bien occuper les futurs élus. D'où l'importance, dès la campagne, d'identifier très précisément les compétences communales, ou de s'impliquer à l'échelon intercommunal, dans les syndicats mixtes.

La situation financière et organisationnelle ainsi que les moyens de la collectivité vont déterminer sa capacité réelle d'action (voir fiche sur chiffrer son projet de campagne).

b) Comment ?

Dans les 100 jours :

- **lister les propositions de la campagne et les traduire en projets administratifs.** Cela implique d'abandonner des choses pas réalistes, de revoir certains points, de préciser d'autres, de rendre concrètes des affirmations :
 - *"Une eau publique et moins chère !"* : cela signifie créer une régie de l'eau, sortir d'un éventuel syndicat pilotant une délégation de service public, recruter du personnel, changer la tarification, établir un plan d'investissement...
 - *"Une ville plus propre !"* : cela signifie renforcer les équipes de propreté urbaine et de les équiper davantage, réévaluer le contrat conclu avec le prestataire en cas d'externalisation, accentuer la lutte contre les dépôts sauvages grâce à de la vidéosurveillance ou de la verbalisation, renforcer la sensibilisation auprès de tous les publics...
 - *"Une ville plus verte, où il fait bon vivre"* : cela signifie plus d'espaces verts, plus d'arbres plantés, des horaires élargis pour les parcs, un travail sur l'esthétique et sur le bien-être...
- **Faire l'inventaire des projets en cours et dans les cartons de la collectivité et croiser cet inventaire avec les ambitions, objectifs et projets de la nouvelle équipe.** Certains des projets existants doivent être revus, réorientés, priorisés différemment, réappropriés, parfois relancés, parfois abandonnés. Certaines affirmations de campagne vont se trouver totalement impossibles à réaliser parce qu'en contradiction avec des engagements contractuels par exemple ou des contraintes techniques ou financières ou des marchés existants dont la résiliation serait trop dispendieuse. Il faut donc faire une revue d'effectif de l'existant, des projets en cours, des projets dans les cartons qui peuvent correspondre avec des orientations politiques des nouveaux arrivants. De manière très concrète :
 - le plan pluriannuel d'investissement (PPI) doit être revu ;
 - chaque direction peut faire une note sur ses projets en cours et envisagés ;
 - une revue de projet sur les projets les plus structurants peut être réalisée. Elle sera orientée sur les objectifs, l'avancement, le budget alloué et les possibilités d'évolution envisageables.
- **Amender le plan de mandat** avec les réflexions venant de partenaires comme agence d'urbanisme, syndicat des transports, ... pour donner une vision plus intégrée du cap.

- **Délibérer sur le plan de mandat peut être un plus : moment fédérateur, lisibilité et clarté, engagement dans la durée.** En complément de cette délibération globale, chaque adjoint construit une feuille de route avec des objectifs précis. Le cabinet du Maire ou du Président travaille à la coordination de ces feuilles de route, en lien avec l'administration et la réalité des compétences de la collectivité.
- **Construire un calendrier à l'échelle du mandat**, avec une étroite collaboration entre l'exécutif, le cabinet, la direction générale et les services :
 - des projets à lancer tout de suite, soit parce qu'ils sont des victoires faciles (horizon 100 jours ou 1 an), soit parce qu'ils sont des projets structurants et longs à mettre en place, soit parce qu'ils sont clivants et donc à éloigner le plus possible de la prochaine élection ;
 - des projets à lancer en deuxième partie de mandat, lorsque les premiers états des lieux auront été réalisés, que l'exécutif et la DG sont rôdés dans leur fonctionnement ;
 - des projets à lancer avant la fin du mandat, qui laissent une image positive à la population en vue des élections à venir.
 - des projets qui pourraient être portés lors d'un prochain mandat, par devoir de pragmatisme sur la capacité à faire.

Les deux premières années :

- **Demander à la direction générale d'établir un projet d'administration en phase avec la commande politique et qui dépasse l'échéance du mandat :**
 - le projet d'administration est un document écrit qui permet de rappeler les valeurs de l'administration, ses principes de fonctionnement, ses grands objectifs et un plan d'action qui en découle pour une période donnée ;
 - sa construction est collaborative, au terme d'un long processus qui regroupe l'ensemble des agents, dans le but d'obtenir une vision partagée de tous ;
 - il est complémentaire au projet politique, en ce qu'il permet de s'assurer que l'administration, au travers du DGS qui fait l'interface entre les élus et les services, aligne ses objectifs, son organisation et son fonctionnement avec ceux de l'exécutif. Il est gage d'efficacité.
- **Engager avec tous les élus un travail de fond sur le projet de territoire**, pour ancrer le projet de mandat dans une vision plus large, plus collective, plus long terme, plus approfondie de ce que doit devenir le territoire. Le projet de territoire permet de:
 - Fixer un cap politique clair pour le mandat : Il oriente les politiques municipales ou intercommunales, facilite les arbitrages, et assure une continuité de l'action

publique sur la durée du mandat.

- Fédérer les élus municipaux ou communautaires : après une campagne électorale marquée par les différentes, où les équilibres politiques peuvent parfois être complexes, le projet de territoire est une opportunité de construire un consensus politique dès le début du mandat.
- Dialoguer avec les partenaires institutionnels : Le projet devient une référence dans la relation avec l'État, la Région, le Département ou les communes membres, notamment dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), des contractualisations de financement ou des appels à projets.
- Mobiliser les agents et les directions : En donnant du sens à l'action publique et en assurant la lisibilité des priorités, le projet facilite l'appropriation et la transversalité dans la mise en œuvre.
- Structurer l'investissement et la programmation budgétaire : Il sert de socle au Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), en assurant une cohérence entre stratégie politique et allocation des ressources.

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- La 27ème région a lancé une enquête auprès d'une vingtaine d'élus et dirigeants territoriaux sur le "passage" d'un mandat à un autre, et dresse un état des lieux des enjeux à venir sur le mandat 2026-2031 :
<https://www.la27eregion.fr/comment-passer-dun-mandat-a-un-autre-quelques-pistes-pour-ladministration/>
- Intercommunalités de France et l'ADGCF ont rédigé au début du mandat précédent un guide sur l'élaboration des projets de territoire :
<https://www.intercommunalites.fr/publications/projet-de-territoire-ambition-methodes-et-pratiques/>
- A retrouver également, 6 exemples de projets d'administration menées par des intercommunalités de toute taille:
<https://www.intercommunalites.fr/publications/projets-dadministration-portrait-de-6-de-marches-intercommunales/>



La méthode : passer du programme de campagne au projet de mandat

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.