



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

Du bilan de mandat au projet municipal

Analyses, marges de manœuvre, programmes

Joël Clérembaux

Consultant formateur auprès de collectivités territoriales

MAIRIE
LIBERTE EGALITE FRATERNITE

Du bilan de mandat au projet municipal

Analyses, marges de manœuvre, programmes

Du bilan de mandat au projet municipal est un guide indispensable pour les élus locaux et les candidats aux élections municipales. Ce dossier d'expert propose une méthodologie rigoureuse pour analyser le bilan d'un mandat écoulé et construire un projet municipal solide en vue du prochain scrutin.

Grâce à une approche structurée, l'ouvrage détaille les ressources, les finances, les services publics et les enjeux d'aménagement du territoire, offrant ainsi une boîte à outils complète pour comprendre et gérer une collectivité. Il accompagne les élus et candidats dans l'élaboration d'un programme adapté à leur contexte local, en proposant des modèles de présentation fonctionnelle et thématique des projets.

Enfin, ce livre constitue une aide précieuse pour la préparation des élections municipales : il aborde la composition des listes, la stratégie de campagne et le déroulement du scrutin.

Que vous soyez un élu en quête de réélection ou une opposition désireuse de convaincre, ce guide vous apportera des clés essentielles pour structurer votre projet et maximiser vos chances de succès.



Après des études de philosophie et de sciences humaines à l'université de Bordeaux, **Joël Clérembaux** intègre la fonction publique territoriale. Pendant plus de vingt ans, il exerce des fonctions de cadre et de directeur général des services dans plusieurs communes et au conseil général de la région Languedoc-Roussillon. Il est aujourd'hui consultant formateur auprès de collectivités territoriales. Outre une ancienne et régulière collaboration à la *Lettre du cadre territorial*, il conseille des collectivités territoriales et anime des sessions de formation, notamment en direction d'élus, auprès de divers organismes.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2307-7

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

2^e édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

Du bilan de mandat au projet municipal

Analyses, marges de manœuvre, programmes

Joël Clérembaux

Consultant formateur auprès de collectivités territoriales

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 848A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

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

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.



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



Sommaire

Introduction	p.7
Méthodologie	p.9

Partie 1 Le champ fonctionnel

Chapitre I

Les ressources	p.13
A - L'organisation des services	p.13
1. La hiérarchie	p.13
2. L'organigramme fonctionnel	p.14
B - Les finances	p.16
1. L'architecture du budget	p.16
2. Les ressources et les emplois	p.18
C - Les ressources humaines	p.24
1. Les droits et obligations des fonctionnaires	p.24
2. Les filières et cadres d'emploi	p.25
D - L'assemblée délibérante et les commissions	p.27
1. Le conseil municipal	p.27
2. Les commissions municipales	p.31
3. La consultation des citoyens	p.31
E - Les achats	p.34
1. Les procédures d'achat	p.34
2. Les marchés publics	p.35
F - La tarification des services	p.37
1. Le service public	p.37
2. Gestion directe et délégation de service public	p.38
3. La tarification	p.42

Chapitre II

L'analyse financière et le projet municipal	p.45
A - Les ratios financiers	p.45
1. Les règles relatives aux ratios	p.45
2. Les équilibres financiers fondamentaux	p.48
B - L'analyse prospective	p.52
1. Les dépenses et recettes de fonctionnement	p.52
2. L'effort d'équipement et les financements	p.60
3. La charge de la dette	p.66
4. Les marges de manœuvre	p.69

Partie 2

Le champ opérationnel

Chapitre I

Les services généraux	p.75
A - Les services « étatiques »	p.75
1. L'état civil	p.75
2. Les élections	p.76
B - Les services généraux proprement dits	p.77
1. La communication	p.77
2. Les associations	p.77
3. Les cimetières	p.79
C - La police administrative	p.81
1. Les règlements de police	p.81
2. Les objectifs	p.82
3. Les limites du pouvoir de police	p.82
D - La sécurité	p.83
1. Le champ de compétences	p.83
2. La police municipale	p.84
3. Les services d'incendie et de secours	p.85

Chapitre II

Le pôle enseignement, culture, sport, jeunesse	p.87
A - La fonction enseignement	p.87
1. Définitions	p.87
2. Données Insee relatives à la scolarité dans la commune de référence	p.90
3. Les maternelles et le premier degré	p.92
4. Les services annexes	p.94
B - La fonction culture	p.96
1. Les expressions artistiques	p.97
2. La conservation et la diffusion	p.97
C - Les sports et la jeunesse	p.100
1. Les sports	p.102
2. La jeunesse	p.104

Chapitre III	
Le pôle social, santé, famille, logement	p.105
A - Le social et la santé	p.105
1. Le social	p.107
2. La santé	p.114
B - La famille et le logement	p.114
1. La famille	p.114
2. Le logement	p.117
Chapitre IV	
Le pôle aménagement, économie	p.121
A - La politique de la ville	p.121
B - Les aménagements et services urbains	p.122
1. Les services urbains	p.123
2. Les aménagements urbains	p.130
3. L'environnement et le patrimoine	p.132
C - L'action économique	p.133
1. Les interventions économiques	p.134
2. Les aides au commerce et au tourisme	p.140
3. Les aides au tourisme	p.142

Partie 3

Le portage du projet

Chapitre I	
Les modalités de présentation du projet	p.147
A - La présentation fonctionnelle	p.147
1. L'architecture de l'instruction M57	p.148
2. Exemples et illustrations	p.153
B - La présentation par politiques publiques	p.160
1. L'architecture de la présentation	p.160
2. Exemples et illustrations	p.160
Chapitre II	
La préparation des élections	p.167
A - La composition de la liste	p.167
1. La double liste : municipale et communautaire	p.167
2. L'ordre de présentation des candidats	p.168
B - La campagne électorale	p.170
1. Les candidatures	p.170
2. Le cadre légal de la communication	p.173
C - Le scrutin	p.187
1. Le vote	p.187
2. Les opérations de dépouillement	p.189
3. Établissement du procès-verbal	p.191
4. Proclamation des résultats	p.191

Introduction

Ce *dossier d'expert*, édité à un an des élections municipales de mars 2026, propose une analyse complète du bilan du mandat écoulé en l'articulant au projet municipal élaboré pour le mandat à venir.

Il offre une boîte à outils, aussi exhaustive que possible, en exposant de manière détaillée les procédures d'analyse et de diagnostic d'un territoire local, communal et intercommunal.

Document de réflexion et d'action, il développe des synthèses nécessaires à la compréhension de la gestion d'un territoire et à sa critique.

L'ouvrage s'adresse aux majorités municipales actuelles, qui solliciteront un renouvellement de mandat, comme aux oppositions, représentées ou non au sein des conseils municipaux, qui envisagent de se présenter devant les électeurs locaux pour accéder à la majorité.

Méthodologie

Ce *dossier d'expert* adopte un point de vue critique autorisant une exploitation par la majorité municipale comme par l'opposition ; ainsi, lors de l'analyse de chaque donnée et de la présentation d'un élément de programme lui correspondant, plusieurs alternatives sont évoquées.

Dans toutes les hypothèses, les propositions s'inscrivent dans le cadre légal en vigueur : lorsqu'elles s'en écartent, les modifications législatives et réglementaires sont mentionnées.

Le dossier s'appuie sur les données d'une commune de 80 000 habitants, riveraine de la Méditerranée, dans la région Occitanie.

Les données chiffrées et physiques sont extraites de documents accessibles et communicables :

- comptes financiers uniques des communes (consultables sur place ou communicables sur support électronique ou sur support papier) ;
- fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>) ;
- données physiques établies par les services de l'Insee (saisir l'adresse « <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM->[saisir à la suite le numéro Insee de la commune] »).

Le plan adopté est progressif et distingue les champs fonctionnel et organisationnel : la structure est celle de la nomenclature fonctionnelle de l'instruction comptable M57, partagée par toutes les communes et les intercommunalités de France.

Pour chaque élément d'analyse (pôle, fonction, sous-fonction...), l'exposé adopte la procédure d'examen suivante :

- définition des termes ;
- délimitation du champ de compétences du bloc communal ;
- analyse rétrospective des ratios et des évolutions des données fonctionnelles ;
- état des équipements et infrastructures ;
- étude prospective et définition des enjeux ;
- formulation du projet ;
- présentation du projet.

Ce *dossier d'expert* adopte un cheminement simple qui conduit de l'analyse des données à leur examen critique, puis à l'élaboration du projet et à la campagne électorale et au scrutin.

Enfin, des exemples de présentation de programmes (fonctionnel et par projet) sont proposés à titre d'illustration et peuvent être adaptés à chaque situation locale.

Partie 1

Le champ fonctionnel

Chapitre I

Les ressources

Les ressources d'une commune sont les moyens dont elle dispose pour :

- produire des services ;
- régler les activités qui se déroulent sur le territoire.

Ces moyens sont constitués principalement par :

- des ressources humaines ;
- des moyens financiers ;
- des biens acquis par la collectivité ;
- des instances de décision.

Pour mettre en œuvre efficacement ces moyens, la commune doit se doter d'une organisation.

A - L'organisation des services

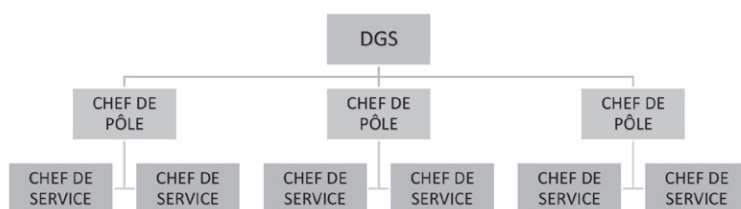
1. La hiérarchie

Il convient de distinguer le rôle des élus de la fonction des agents.

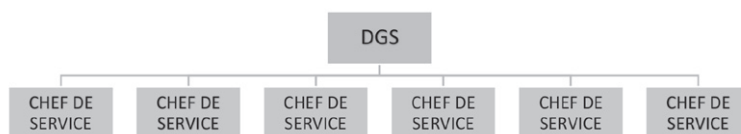
Les élus, collégialement (conseil municipal : instance délibérative) ou individuellement (maire et adjoints : instances exécutives) décident de la politique à conduire ; les agents de la commune assurent la mise en œuvre de cette politique.

L'organisation hiérarchique définit le système des autorités successives (encadrement supérieur, encadrement intermédiaire, agents d'exécution) qui permettent de mettre en œuvre les directives de l'autorité supérieure par les agents d'exécution.

Un organigramme hiérarchique est structuré de la manière suivante :



Un organigramme « en râteau », d'où est absent l'encadrement intermédiaire, place la direction générale des services en autorité unique :



La direction générale des services est, dans une telle situation hiérarchique, le seul interlocuteur des chefs de service et dirige sans intermédiaire ni « amortisseur ».

L'étude du mandat écoulé doit faire apparaître, le cas échéant, les incertitudes relatives à l'organisation de la hiérarchie et de la chaîne de décision.



Attention

À cet égard, un grand nombre de réorganisations révèle une instabilité et un flottement dans l'exercice de l'autorité chargée de gérer les services. La responsabilité en incombe juridiquement et politiquement au maire.

Le projet de mandat intègre une organisation de la collectivité qui préfigure un mode de gouvernance que la liste entend promouvoir et mettre en place.

2. L'organigramme fonctionnel

L'instruction comptable M14 impose aux communes de 3 500 habitants et plus une présentation croisée « nature / fonction » de leurs dépenses et de leurs recettes.

Un classement par fonction des recettes et des dépenses selon les équipements ou les services intéressés permet de répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique.

La nomenclature fonctionnelle a été conçue comme un instrument d'information destiné à faire apparaître, par activité, les dépenses et les recettes d'une commune : elle permet de répartir, par secteur d'activités et par grandes masses, les crédits ouverts au budget d'une commune.

Une représentation schématique peut être proposée, qui autorise une quadruple lecture :

- une lecture des fonctions de la commune ;
- une lecture des délégations données aux élus (ou, sans délégation, les élus référents) ;
- une lecture des personnels affectés aux différentes fonctions ;
- une lecture des masses des crédits alloués aux fonctions de la commune.

L'organigramme fonctionnel se présente comme suit :

ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE EXÉCUTIF											
RESSOURCES		ÉTAT / GÉNÉRAUX			ENSEIGNEMENT / CULTURE / SPORT / JEUNESSE		SOCIAL / SANTÉ / FAMILLE / LOGEMENT		AMÉNAGEMENT / ÉCONOMIE		
0	0	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
MOYENS	POPULATION	GÉNÉRAUX	SÉCURITÉ	ENSEIGNEMENT	CULTURE	SPORT-JEUNESSE	SOCIAL-SANTÉ	FAMILLE	LOGEMENT	AMÉNAGEMENT	ÉCONOMIE
TIC	Accueil	Non ventilables	Sécurité intérieure	Services communs	Services communs	Services communs	Santé	Services communs	Services communs	Services urbains	Interventions éco
Gestion	État civil	Admin. générale	Services communs	Premier degré	Expression artistique	Sports	Services communs	Personnes âgées	Parc privé ville	Services communs	Foires / Marchés
Finances	Élections	Admin. collectivité	Police nationale	Maternelles	Musique / Danse	Salles / Gymnases	Dispensaires	Maternité	Aide secteur locatif	Eau / Assainissement	Agriculture-agro
Assemblées		Assemblée locale	Police municipale	Primaire	Arts plastiques	Stades	Actions prévention	Famille	Accès propriété	Ordures ménagères	Énergie / Industrie / Tp
RH		Admin. État	Incendie et secours	Classes regroupées	Théâtre	Piscines	Social	Crèches / Garderies		Propreté urbaine	Commerce-services
Achats		Communication	Protection civile	Deuxième degré	Cinéma et salles	Autres équipements	Services communs			Éclairage public	Tourisme
Juridique		Fêtes / cérémonies	Hygiène / Salubrité	Supérieur	Conservation-diffusion	Manifestations	Pers. situation de handicap			Transports urbains	Services publics
		Associations		Formation continue	Médiathèques	Jeunesse	Enfance et adolescence			Réseaux / Services	
		Cimetières		Services annexes	Musées	Centres de loisirs	Personnes en difficulté			Aménagement urbain	
		Justice		Restauration	Archives	Autres activités	Autres services			Services communs / voirie	
		International		Transports	Entretien patrimoine	Colonies vacances				Équipement voirie	
				Sport	Action culturelle					Voie communale	
				Médecine / garderie						Espaces verts	
				Classes découverte						Autres / Entretien	
				Entretien						Environnement	
										Services communs	
										Aménagements eaux	
										Lutte contre pollution	
										Préservation du milieu	

L'organigramme permet de contrôler, pour chacune des fonctions et sous-fonctions :

- l'organisation des délégations données aux adjoints (toutes les compétences ont-elles été réparties entre les adjoints ? Une même compétence n'a-t-elle pas été attribuée à deux adjoints ?) ;
- la répartition des compétences entre les différents services (un conflit peut naître de l'exercice d'une même compétence par deux services et une compétence peut n'être du ressort d'aucun service) ;
- les crédits budgétaires affectés à chaque fonction et les consommations de crédits.

Dans l'hypothèse où la liste candidate constitue un *shadow cabinet* (cabinet « fantôme »), un tel organigramme peut être utilisé.

Le « cabinet » comprend les membres de la liste d'opposition qui, sous la conduite de la tête de liste, forment un conseil alternatif à celui du conseil existant : chaque membre du cabinet fantôme est chargé de surveiller et critiquer l'action d'un élu du conseil en place.



Nota

Si la liste d'opposition gagne les élections, il est courant que l'élu « fantôme » reçoive la délégation de l'élu qu'il était chargé de surveiller lorsqu'il était dans l'opposition.

B - Les finances

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale disposent, pour l'exécution de leurs missions, de moyens financiers.

La gestion financière de la commune doit être étudiée avec la plus grande attention pour la construction du bilan de mandat et pour l'élaboration d'un projet municipal.

Le chapitre II *L'analyse financière et le projet municipal* est en conséquence largement développé : il se compose d'une analyse rétrospective et d'une analyse prospective permettant de former un projet pour les six années à venir du prochain mandat.

Les éléments qui suivent constituent une première approche d'une prospective entrant dans le cadre d'un projet communal.

1. L'architecture du budget

Le budget d'une collectivité est structuré selon un double axe :

- ressources et dépenses ;
- investissement et fonctionnement.